ENQUÊTE SUR LES RÉFORMES DE 2013

SUR LE

CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Partie II

DECEMBRE 2018

– SOMMAIRE –

Partie I

I. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Bordeaux ..... Erreur ! Signet non défini.

Compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif et de la Cour administrative d'appel de Bordeaux ..... **Erreur ! Signet non défini.**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative de Bordeaux ..... **Erreur ! Signet non défini.**

Compte-rendu de l'enquête menée auprès des tribunaux administratifs de Limoges, Orléans et Poitiers ..... **Erreur ! Signet non défini.**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès des Tribunaux administratifs de Pau et de Toulouse ..... **Erreur ! Signet non défini.**

II. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Lyon ..... Erreur ! Signet non défini.

Compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Lyon et de la Cour administrative d'appel de Lyon ..... **Erreur ! Signet non défini.**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Grenoble **Erreur ! Signet non défini.**

III. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Marseille ..... Erreur ! Signet non défini.

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte

rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Marseille**Erreur ! Signet non d**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Nice**Erreur ! Signet non défini.**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Nîmes**Erreur ! Signet non défini.**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Toulon**Erreur ! Signet non défini.**

IV. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Nancy ..... Erreur ! Signet non défini.

Compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Nancy, du Tribunal administratif de Nancy et du Tribunal administratif de Strasbourg**Erreur ! Signet non défi**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Nancy, du Tribunal administratif de Nancy et du Tribunal administratif de Strasbourg**Erreur ! Signet non défini.**

Partie II

V. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Nantes 171

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Nantes..... 167

Partie II. Compte rendu de l'entretien à la Cour administrative d'appel de Nantes..... 187

Partie III. Questionnaire relatif au contentieux du permis de construire. – Analyse de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes 201

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Caen 245

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif Nantes 253

Compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Rennes 289

VI. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Paris 370

Compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Paris371

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Paris 378

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Melun 383

Compte-rendu de l'enquête menée auprès Tribunal administratif de Paris 392

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Paris 401

VII. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Versailles 406

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Montreuil 407

- TABLE DES MATIERES -..... 425

V. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Nantes

NB : Pour le compte-rendu relatif au TA de Orléans, v. Etude sur la réforme du contentieux de l'urbanisme, rapport de site (Limoges, Orléans, Poitier)

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Nantes

Jean-François Struillou
Directeur de recherche au CNRS
DCS (UMR CNRS 6297)
Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes
Jean-francois.struillou@univ-nantes.fr

Partie I. Données relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-9)

« Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes :

1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ;

2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce ».

A. La Cour administrative d'appel de Nantes a-t-elle rendu des arrêts mettant en œuvre l'article L 600-9 ?

La Cour administrative d'appel de Nantes a été appelée à statuer sur les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme dans 18 arrêts (source Légifrance).

La Cour a mis en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 dans trois décisions.

Trois arrêts avant-dire droit ont ainsi, sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-9, sursis à statuer sur l'appel des requérants contre des jugements du TA de Nantes ou du TA de Rennes pour permettre à la commune de régulariser un PLU entaché d'illégalité. Ici, la Cour a sursis à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois ou de quatre mois, lequel a été imparti à la commune de Saint-Michel-Chef-Chef, de Damgan ou de Trignac pour notifier à la Cour une délibération régulière. Dans ces trois arrêts la délibération demandée avait pour objet de régulariser l'insuffisance des notes explicatives transmises aux conseillers municipaux préalablement à la délibération initiale approuvant le PLU de la commune (CGCT, art. L. 2131-11. V. infra, les trois arrêts cités).

Dans l'une de ces trois affaires, la CAA a par un autre arrêt mis fin à l'instance et rejeté l'appel, la commune ayant adressé à la Cour la délibération régularisant le PLU litigieux. Nul doute que l'application de l'article L. 600-9 a ici permis de limiter la portée d'illégalité du PLU. Ce mécanisme nouveau a permis à la commune de régulariser l'illégalité constatée, celle-ci n'étant pas ici tenue de reprendre toute la procédure d'élaboration du PLU pour régulariser ladite illégalité.

S'agissant des deux affaires jugées en décembre 2017, le processus de régularisation est en cours.

L'analyse des arrêts de la Cour permet par ailleurs de mettre en lumière les raisons pour lesquelles le juge n'a pas été amené à appliquer les dispositions susvisées dans les 15 autres décisions.

1.1. Le PLU n'est entaché d'aucune des illégalités invoquées par le requérant

Dans 6 arrêts la Cour administrative d'appel a considéré que la délibération approuvant l'élaboration ou la révision du PLU n'était entachée d'aucune des illégalités invoquées par le requérant. Dès lors qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à entraîner l'annulation du PLU, la requête a été rejetée et, par suite, il n'y avait pas lieu d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-9.

1.2. Annulation partielle du PLU. Annulation « en tant que »

Dans 2 arrêts, la Cour administrative d'appel a annulé les délibérations approuvant l'élaboration ou la révision des PLU litigieux : en « tant que » ces documents d'urbanisme avaient irrégulièrement classé des parcelles en zone urbaine ou en zone naturelle.

Dans ces arrêts la Cour a refusé d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-9.

On peut ici constater que lorsque l'illégalité dont est entaché le PLU n'entraîne pas l'annulation de ce document d'urbanisme dans sa totalité – le classement illégal étant divisible du reste du document – le juge administratif ne met pas en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9. Les raisons qui expliquent ce choix sont doubles. Elles ont également été évoquées lors des entretiens au Tribunal administratif de Rennes et à la Cour administrative d'appel de Nantes (Cf. les comptes rendus d'entretien).

D'une part, lorsque le PLU est partiellement annulé le maintien des dispositions à régulariser n'est pas aussi essentielle que lorsque c'est la totalité du PLU qui est censurée. L'annulation ne vise ici qu'un élément du PLU et, par conséquent, le maintien en vigueur du document en cause ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. Dans cette situation, il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber le PLU ».

D'autre part, l'application des dispositions de l'article L. 600-9 paraît ici d'autant moins pertinente qu'une autre disposition du code de l'urbanisme impose aux auteurs du document d'urbanisme de régulariser les dispositions du PLU entachées d'illégalité, c'est-à-dire d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.

Ces considérations font que le juge d'appel – à l'instar du juge de première instance - tend à rejeter systématiquement les conclusions à fin de sursis à statuer lorsqu'il annule partiellement un PLU.

Les dispositions de l'article L. 600-9 paraissent ici avoir une portée limitée.

1.3. L'illégalité constatée n'est pas susceptible d'être régularisées par une procédure de modification du PLU.

Dans trois arrêts, la Cour a estimé que l'illégalité constatée n'était pas susceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU.

Dans une première affaire, l'illégalité portait sur l'absence d'association à la révision du PLU de la région Pays de la Loire et du département de Vendée, alors qu'ils étaient directement intéressés par la révision du PLU (pour la création d'un centre d'enfouissement des déchets). Cette illégalité était insusceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU.

Dans une deuxième affaire, l'illégalité portait sur l'absence de délibération sur les objectifs de la politique communale en matière d'urbanisme. La Cour a estimé que cette illégalité était insusceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU.

Dans une troisième affaire, le PLU avait été partiellement annulé parce qu'il avait irrégulièrement classé en zone naturelle une parcelle équipée. Cette illégalité était insusceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU.

1.4. La décision d'urbanisme litigieuse n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 600-9 (permis de construire ou acte créant une ZAC).

Dans 2 arrêts, la CAA a jugé que les dispositions de l'article L. 600-9 ne sont pas applicables aux actions contentieuses dirigées contre l'acte créant la ZAC, ou la décision refusant un permis de construire. La Cour a par conséquent considéré qu'elle n'avait pas à statuer sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 600-9.

La Cour administrative d'appel a en revanche considéré que la délibération approuvant la modification – et non la révision – du PLU entre dans le champ d'application de l'article L. 600-9 (***CAA Nantes, 15 décembre 2017 : n° 15NT03219, V. supra).*** Les juges d'appel ont ainsi donné une interprétation très large de ces dispositions, dans le but très certainement de favoriser la régularisation d'un document entaché d'une illégalité.

Quel est le pourcentage de jugement faisant application de cette disposition par rapport au nombre de jugement rendu sur des recours intentés contre des documents d'urbanisme ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par la Cour administrative d'appel de Nantes.

Votre juridiction a-t-elle été conduite, dans le cadre de l'instruction, à demander des précisions aux services instructeurs concernés quant aux modalités et possibilités de régularisation ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par la Cour administrative d'appel de Nantes.

B. Analyse de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes

CAA Nantes 10 octobre 2014 : n° 13NT00915

Plan local d'urbanisme. Révision simplifiée. Recours en annulation. Illégalité de la procédure administrative. Vices susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la décision prise et ayant privé les intéressés d'une garantie (jurisprudence « Danthony). Absence de consultation de la région des Pays de la Loire et du département de Vendée. Illégalité (oui).

Définition des modalités de la concertation et mise en œuvre de la concertation postérieurement à l'examen conjoint des personnes publiques associées. illégalité (oui). Annulation totale du PLU.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Illégalités insusceptibles d'être régularisées par une procédure de modification du PLU.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération du conseil municipal de Saint-Prouant par laquelle la commune a révisé son PLU pour créer une zone d'activités.

Le Tribunal administratif de Nantes avait annulé cette requête.

En appel, les requérants demandaient l'annulation du jugement du TA de Nantes et l'annulation du PLU de la commune.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire à la Cour administrative d'appel de Nantes, si elle était amenée à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai de six mois afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

La Cour administrative d'appel de Nantes annule le PLU en s'appuyant sur la jurisprudence « Danthony » aux termes de laquelle :

« si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, 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, dans les circonstances de l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

D'une part, il ressort des pièces du dossier que ni la Région des Pays de la Loire ni le Département de Vendée n'ont été associés à la procédure de révision du PLU, alors que l'objet de la révision est d'étendre une zone d'activités économiques pour accueillir notamment un centre d'enfouissement technique de déchets inertes. Eu égard aux compétences respectives du département et de la région en matière de maîtrise des déchets et en matière de développement économique, cette omission a été de nature à priver les intéressées d'une garantie et est susceptible, en outre, d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise par le conseil municipal de Saint-Prouant. La Cour estime que cette irrégularité a, par suite, entaché d'illégalité la délibération du 25 mars 2008 approuvant la révision simplifiée n° 1 du plan local d'urbanisme.

D'autre part, il ressort également des pièces du dossier que les modalités de la concertation n'ont été définies que postérieurement à l'examen conjoint des personnes publiques et que par voie de conséquences cette même concertation n'a pu se dérouler que postérieurement à cet examen conjoint. Ces circonstances sont susceptibles d'avoir exercé une influence sur la

décision et ont en outre été de nature à priver les intéressés d'une garantie. Ces circonstances ont par conséquent entaché d'illégalité la délibération litigieuse.

La Cour considère ensuite « qu'eu égard aux motifs et à la portée de l'annulation prononcée par le présent arrêt, il n'y a pas lieu, en tout état de cause, de faire droit aux conclusions de la commune de Saint-Prouant tendant à l'application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme ».

CAA Nantes, 26 décembre 2014 : n° 14NT00059

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants et une association de protection de l'environnement demandaient l'annulation de la délibération par laquelle l'EPCI du Pays d'Auge a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal.

Le Tribunal administratif de Caen avait rejeté leurs requêtes.

En appel, les requérants et l'association demandaient l'annulation du jugement du TA de Nantes.

En défense, l'EPCI du Pays d'Auge demandait à titre subsidiaire à la Cour administrative d'appel de Nantes, si elle était amenée à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, la Cour administrative d'appel rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande de sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir contre le PLU ayant été rejeté.

CAA Nantes, 20 mars 2015 : n° 14NT00368

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Saffré a approuvé son plan local d'urbanisme, en particulier, en tant qu'il classe leur parcelle en zone naturelle.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

En appel, les requérants demandaient l'annulation du jugement du TA de Nantes.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire à la Cour administrative d'appel de Nantes, si elle était amenée à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, la Cour administrative d'appel rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande de sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir contre le PLU ayant été rejeté.

CAA Nantes, 12 juin 2015 : n° 14NT01460

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Tiercé a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

En appel, les requérants demandaient l'annulation du jugement du TA de Nantes.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire à la Cour administrative d'appel de Nantes, si elle était amenée à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai de six mois afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, la Cour administrative d'appel rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande de sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir contre le PLU ayant été rejeté.

CAA Nantes 10 mai 2016 : n° 15NT02031

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation totale du PLU. Méconnaissance des dispositions des anciens articles L. 123-6 et L. 123-13 du code de l'urbanisme. Absence de délibération sur les objectifs de la politique communale en matière d'urbanisme. Illégalité insusceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU.

Une association demandait l'annulation de la délibération du conseil municipal de Regnéville-sur-Mer approuvant le PLU.

Le Tribunal administratif de Caen avait annulé cette délibération.

En appel, la commune demandait l'annulation du jugement du TA de Caen en tant qu'il prononçait l'annulation totale de la délibération approuvant le PLU. Elle demandait parallèlement à la Cour de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation de l'illégalité constatée en application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

La Cour administrative d'appel de Nantes annule le PLU au motif que le conseil municipal n'a pas délibéré sur les objectifs que poursuit la commune en matière d'urbanisme en décidant d'élaborer ce document d'urbanisme, et ce en méconnaissance des dispositions des anciens articles L. 123-6 et L. 123-13 du Code de l'urbanisme. Les considérations générales mentionnées dans la délibération litigieuse ne comportent que des considérations générales qui ne comportent aucune indication relative au contexte local de nature à établir que le conseil municipal aurait délibéré sur les objectifs de la politique communale en matière d'urbanisme. La délibération approuvant le PLU est, par suite, entachée d'illégalité.

La Cour considère ensuite que cette illégalité n'est pas susceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU. Il en résulte que les conclusions de la commune tendant à l'application de l'article L. 600-9 doivent être rejetées, ces dispositions prévoyant qu'en cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU.

CAA Nantes 18 mai 2016 : n° 14NT02490

Plan local d'urbanisme intercommunal. Délibération approuvant le PLUi. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation partielle du PLUi. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Une association de protection de l'environnement et un syndicat de copropriétaires demandaient l'annulation de la délibération du conseil municipal de la communauté de communes "Cœur Côte Fleurie" par laquelle elle avait approuvé le PLUi.

Le Tribunal administratif de Caen a annulé partiellement le PLUi en tant que ce plan autorise les équipements d'intérêt collectif à but touristique en zones agricole A et naturelle N.

En appel, l'association et le syndicat de copropriétaires demandaient l'annulation du jugement du TA de Caen en tant qu'il avait rejeté le surplus de leur demande.

En appel, la communauté de communes demandait à titre subsidiaire à la Cour administrative d'appel de Nantes, si elle était amenée à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai permettant aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

La CAA de Nantes ne fait droit à aucun des moyens soulevés par les requérants et, par suite, rejette le recours en annulation intenté contre le jugement du tribunal administratif. La Cour estime en outre que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Caen n'a que partiellement fait droit à leur demande.

En l'occurrence, le juge d'appel considère qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions présentées à titre subsidiaire par la communauté, demandant l'application de l'article L. 600-9, dès lors que le PLU a été annulé « en tant que ». Cet arrêt montre incidemment que lorsque l'illégalité dont est entaché le PLU n'entraîne pas l'annulation du PLU dans sa totalité – le classement entaché d'illégalité étant divisible du reste du document – les dispositions de l'article L. 600-9 présentent un intérêt fort limité. Dans cette situation le maintien des dispositions à régulariser n'est pas aussi essentiel que lorsque c'est la totalité du PLU qui est annulée. L'annulation ne vise ici qu'un élément du PLU et, par conséquent, le maintien en vigueur du document en cause ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. Dans cette situation il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber le PLU » et par conséquent le juge administratif n'est pas enclin à mettre en œuvre l'article L. 600-9.

CAA Nantes 26 octobre 2016 : n° 15NT01151

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation partielle du PLU. Classement d'une parcelle équipée en zone naturelle. Erreur manifeste d'appréciation. Illégalité insusceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération du conseil municipal de Saint-Martin-aux-Chartrains approuvant le PLU, en tant que ce document d'urbanisme a classé leur parcelle en zone N.

Le Tribunal administratif de Caen a annulé cette délibération, en tant seulement qu'elle classe leur parcelle en zone N.

En appel, la commune demandait l'annulation du jugement du TA de Caen. Elle demandait également à la Cour administrative d'appel de Nantes, si celle-ci était amenée à confirmer le jugement du TA annulant partiellement le PLU, de mettre en œuvre les dispositions de

l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai permettant aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci

La Cour administrative d'appel de Nantes confirme l'annulation du PLU en tant qu'il classe la parcelle du requérant en zone naturelle. En l'occurrence, le juge d'appel considère que les auteurs du PLU ont entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation en classant en zone naturelle une parcelle qui est située dans une zone déjà construite et qui au regard des pièces soumises aux juges ne présente pas un intérêt pour la protection des sites, des milieux naturels, des paysages, celle-ci n'étant en outre ni classée au titre d'une protection environnementale, ni répertoriée par un inventaire environnemental de type ZNIEFF ou autres.

La Cour considère ensuite que cette illégalité n'est pas susceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU. Il en résulte que les conclusions de la commune tendant à l'application de l'article L. 600-9 doivent être rejetées, ces dispositions prévoyant qu'en cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification du PLU. Le classement d'une zone naturelle en zone urbaine ne peut se faire qu'en mettant en œuvre une procédure de révision du PLU.

Cet arrêt montre les difficultés à mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9. Ces dispositions apparaissent dans certaines situations – comme celle décrite dans l'arrêt – comme étant particulièrement rigoureuses : pour régulariser le PLU – c'est-à-dire modifier le zonage d'une seule parcelle – il faudra mettre en œuvre la procédure de révision du PLU, c'est-à-dire une procédure lourde, longue et coûteuse et qui de plus mobilise de nombreux services.

CAA Nantes, 22 mars 2017 : n° 15NT02583

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation du PLU de la commune de Talmont-Saint-Hilaire.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

En appel, dans un mémoire en défense, la commune demandait que le cas échéant la Cour sursoie à statuer en application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme. La commune faisait ici valoir que l'éventuelle irrégularité externe tirée de l'insuffisance motivation de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU était susceptible de régularisation.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, la Cour administrative d'appel rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande de sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir contre le PLU ayant été rejeté au fond.

CAA Nantes, 22 mars 2017 : n° 15NT02583

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer. Demande sans objet.

Les requérants demandaient l'annulation du PLU de la commune de Talmont-Saint-Hilaire.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

Les requérants ont fait appel de ce jugement.

Par une lettre en date du 24 février 2017, le président de la Cour a informé les parties de ce que la Cour était susceptible de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

Mais après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, la Cour administrative d'appel rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande de sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir contre le PLU ayant été rejeté au fond.

CAA Nantes, 17 mai 2017 : n° 15NT03602

Zone d'aménagement concerté. Décision de création. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Champ d'application. ZAC (non).

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Saint-Hilaire-de-Rietz avait approuvé la création de la ZAC du centre-ville.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

En appel, dans un mémoire en défense, la commune demandait à titre subsidiaire qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 600-9.

La Cour rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre la délibération créant la ZAC. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande subsidiaire, laquelle était manifestement irrecevable. Le recours contre l'acte créant la ZAC n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 600-9.

L'arrêt montre ainsi que les nouvelles dispositions issues de la loi Alur ne sont pas toujours suffisamment maîtrisées par les avocats.

CAA Nantes, 17 mai 2017 : n° 15NT03217

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer. Demande sans objet.

Les requérants demandaient l'annulation du PLU de la commune de Saint-Hilaire-de-Rietz.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

En appel, dans un mémoire en défense, la commune demandait à titre subsidiaire qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, la Cour administrative d'appel rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande de sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir contre le PLU ayant été rejeté au fond.

CAA Nantes, 17 mai 2017 : n° 15NT03613

Plan local d'urbanisme. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer. Demande sans objet.

Les requérants demandaient l'annulation du PLU de la commune de Saint-Hilaire-de-Rietz.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

En appel, dans un mémoire en défense, la commune demandait à titre subsidiaire qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, la Cour administrative d'appel rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Il n'y avait donc pas lieu de statuer sur la demande de sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir contre le PLU ayant été rejeté au fond.

CAA Nantes, 31 mai 2017 : n° 16NT00446

Demande de permis de construire un hangar à usage agricole. Refus. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Champ d'application. Permis de construire (non).

Le requérant demandait l'annulation de l'arrêté par lequel le maire de Villepot lui a refusé la délivrance d'un permis de construire un hangar à usage agricole.

Le Tribunal administratif de Nantes a annulé cet arrêté.

En appel, la commune faisait valoir que ce jugement était entaché d'irrégularité, dans la mesure où les premiers juges n'avaient pas répondu aux conclusions qu'elle avait présentées dans sa note en délibéré du 26 novembre 2015 tendant à ce que le tribunal administratif fasse application des dispositions de l'article L. 600-9.

La Cour rejette cette argumentation.

Elle relève que les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables aux actions contentieuses dirigées, comme en l'espèce, contre un refus de permis de construire. Le Tribunal administratif n'était pas dès lors tenu, après avoir pris connaissance de la note en délibéré, de rouvrir l'instruction et de statuer sur ces conclusions. Il en résulte que le jugement attaqué n'est pas entaché d'irrégularité sur ce point.

L'arrêt montre ainsi que les nouvelles dispositions issues de la loi Alur ne sont pas toujours suffisamment maîtrisées par les avocats.

CAA Nantes, 20 novembre 2017 : n° 16NT02116

Plan local d'urbanisme. Révision. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation partielle du PLU « en tant que ». Non-application des dispositions de l'article L. 600-9.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération approuvant la révision du PLU de la commune d'Etables-sur-Mer.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leur requête.

En appel, dans un mémoire en défense, la commune demandait à titre subsidiaire qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

Après avoir examiné les moyens soulevés, la Cour administrative d'appel de Nantes annule la délibération approuvant la révision du PLU en tant que le document graphique du règlement identifie, sur la parcelle litigieuse, une zone humide, celle-ci étant plus étendue que celle délimitée dans les rapports d'expertise. Autrement dit, le PLU classe ici en zone humide une parcelle qui n'est en réalité que partiellement située en zone humide.

En l'espèce, la CAA de Nantes estime qu'il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-1 dès lors que les requérants ne sont fondés qu'à réclamer l'annulation partielle du PLU.

En l'occurrence, le juge d'appel considère qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions présentées à titre subsidiaire par la commune, demandant l'application de l'article L. 600-9, dès lors que le PLU a été annulé « en tant que ». Cet arrêt montre incidemment que lorsque l'illégalité dont est entaché le PLU n'entraîne pas l'annulation du PLU dans sa totalité – le classement entaché d'illégalité étant divisible du reste du document – les dispositions de l'article L. 600-9 présentent un intérêt fort limité. Dans cette situation le maintien des dispositions à régulariser n'est pas aussi essentiel que lorsque c'est la totalité du PLU qui est annulée. L'annulation ne vise ici qu'un élément du PLU et, par conséquent, le maintien en vigueur du document en cause ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. Dans cette situation il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber le PLU » et par conséquent le juge administratif n'est pas enclin à mettre en œuvre l'article L. 600-9.

Affaire dite du "PLU de Saint-Michel-Chef-Chef" (CAA Nantes, 29 décembre 2014 : n° 13NT03248 ; CAA Nantes, 11 mai 2015 : n° 13NT03248 ; CE, 12 octobre 2016 : n° 387308 ; CAA Nantes, 24 mai 2017 : n° 13NT03248)

CAA Nantes, 29 décembre 2014 : n° 13NT03248

Plan local d'urbanisme. Délibération approuvant le PLU. Recours en annulation. Information des membres du conseil municipal préalablement à la délibération. Note explicative de synthèse. Obligation (CGCT, art. L. 2122-12.). Caractère insuffisant de la note explicative de synthèse (oui). Méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-12 du code de l'urbanisme. PLU entaché d'une illégalité.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Entrée en vigueur. Jugement d'annulation du TA rendue avant l'entrée en vigueur de l'article L. 600-9. Application immédiate aux instances en cours (oui). Illégalité susceptible d'être régularisée par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseilleurs municipaux.

Notification à la Cour de la délibération approuvant le PLU. Arrêt de la CAA du 11 mai 2017 mettant fin à l'instance.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Saint-Michel-Chef-Chef a approuvé le PLU de la commune.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté les recours des requérants.

Les requérants ont ensuite saisi la Cour administrative d'appel de Nantes pour que celle-ci annule le jugement du Tribunal administratif de Nantes et annule pour excès de pouvoir le PLU de la Commune.

Par lettre du 12 décembre 2014, le président de chambre de la CAA a par ailleurs informé les parties de ce que la Cour était susceptible de faire application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

Dans son arrêt du 29 décembre 2014 avant-dire droit, la Cour constate l'illégalité de la délibération par laquelle le Conseil municipal a approuvé le PLU de la commune. Cette délibération est entachée d'un vice de procédure, dès lors que la note explicative de synthèse adressée aux membres du conseil municipal en vue de la séance au cours de laquelle le PLU a été approuvé ne présentait pas un caractère insuffisant : celle-ci ne comportait aucune explication relative au choix ayant présidé à l'approbation du PLU et, par conséquent, ne satisfaisait pas aux exigences de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales.

La Cour juge ensuite que les dispositions de l'article L. 600-9 sont d'application immédiates aux instances en cours et qu'il y a lieu par conséquent de les mettre en œuvre.

La Cour constate enfin que le vice de procédure dont est entachée la délibération approuvant le PLU – qui est susceptible d'être régularisé – a eu lieu après le débat sur le débat sur les orientations du PADD et que par conséquent, en application des dispositions de l'article L. 600-9, la Cour est habilitée à surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'elle fixe à la commune pour régulariser cette illégalité. Après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur l'éventuelle mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9, le juge d'appel décide de surseoir à statuer sur l'appel des requérants contre le jugement du TA de Nantes et d'impartir à la commune un délai de trois mois, à compter de la notification de l'arrêt, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération du 16 décembre 2010 :

« Considérant que la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-12, relative à une irrégularité survenue postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable, est susceptible de régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseillers municipaux imposée par cet article ; que les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'éventuelle mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de ces dernières dispositions, de surseoir à statuer et d'impartir à la commune de Saint-Michel-Chef-Chef un délai de trois mois, à compter de la notification du présent arrêt, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération du 16 décembre 2010 du conseil municipal de Saint-Michel-Chef-Chef approuvant le plan local d'urbanisme de la commune contestée par M. C... ».

CAA Nantes, 11 mai 2015 : n° 13NT03248

Notification à la Cour administrative d'appel de la délibération approuvant le PLU et ayant pour effet de régulariser l'irrégularité dont était entachée la délibération initiale. Arrêt rejetant le recours intenté contre le PLU. Arrêt mettant fin à l'instance.

Suite à cet arrêt avant-dire droit, la commune a notifié à la Cour, le 9 février 2015, la délibération du 2 février 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune a, de nouveau, approuvé le plan local d'urbanisme de la commune.

À la suite de cette notification, la cour a, par un arrêt du 11 mai 2015 mis fin à l'instance et rejeté l'appel des requérants.

CE, 12 octobre 2016 : n° 387308

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Faculté d'user de ce pouvoir pour permettre la régularisation d'une partie divisible du PLU. Cas où le juge de cassation estime que la Cour a commis une erreur de droit en écartant un moyen qui n'était susceptible d'affecter qu'une partie divisible du PLU.

Les requérants ont formé deux pourvois en cassation contre les arrêts de la Cour administrative d'appel de Nantes en date du 29 décembre 2014 et du 11 mai 2015.

S'agissant de l'arrêt avant-dire droit en date du 29 décembre 2014, le Conseil d'État considère que la CAA de Nantes n'a commis aucune erreur de droit en décidant de surseoir à statuer sur l'appel contre le jugement du TA de Nantes, jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois, imparti à la commune pour notifier à la Cour une délibération régularisant l'insuffisance de la note explicative de synthèse transmise aux conseillers municipaux préalablement à l'adoption de la délibération litigieuse :

« Considérant que, dès lors qu'elle n'avait retenu qu'un vice de procédure et relevé, sans erreur de droit, que celui-ci entrait dans les prévisions du 2° de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, la cour pouvait, sur le fondement de cet article, prononcer un sursis à statuer sur la requête de M.B..., tout en impartissant à la commune de Saint-Michel-Chef-Chef un délai pour régulariser la délibération attaquée ».

Reste que le Conseil d'État estime que la CAA de Nantes a, dans son arrêt du 29 décembre 2014, commis une erreur de droit en écartant le moyen soulevé par les requérants et tiré de l'illégalité de la création des zones Nh, lesquelles sont classées en Sectal où les constructions peuvent être autorisées.

L'intérêt de la décision du Conseil d'État est qu'il estime que la Cour n'a commis aucune erreur de droit en faisant ici application de l'article L. 600-9, et ce alors même que son arrêt doit être annulé – pour erreur de droit – parce qu'il a approuvé les dispositions du PLU portant création de la zone Nh. Autrement dit, le fait que le PLU est susceptible d'être partiellement annulé ne fait pas obstacle à ce que soit fait application pour les autres éléments de la délibération des dispositions de l'article L. 600-9 :

« 20. Considérant, il est vrai, que, ainsi qu'il a été dit au point 10 ci-dessus, c'est au prix d'une erreur de droit que la cour a écarté le moyen tiré de l'illégalité de la création des zones Nh ;

21 Considérant que la circonstance que le juge décide l'annulation partielle d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme au motif que certaines dispositions divisibles de ce plan

sont entachées d'illégalité ne saurait faire obstacle, par elle-même, à ce que, pour le reste de la délibération, il fasse application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, si les conditions qu'elles posent sont remplies ;

22. Or, considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué, qui ne sont entachées d'aucune dénaturation, que les dispositions portant création des zones Nh, lesquelles représentent au demeurant moins de trente-trois hectares sur les 1 592 hectares classés en zones naturelle ou agricole de la commune, sont divisibles des autres dispositions du plan local d'urbanisme ; qu'ainsi, l'annulation qui pourrait, le cas échéant, être prononcée lorsque la cour appréciera la légalité de la création de ces zones Nh au regard, non des dispositions du vingt-et-unième alinéa de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, issues de l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, mais au regard du texte qui leur était applicable, ne pourrait, en tout état de cause, être que partielle ;

23. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que, si l'arrêt attaqué doit être annulé en tant qu'il statue sur la délibération du 16 décembre 2010 en tant qu'elle approuve les dispositions du plan local d'urbanisme portant création des zones Nh, la cour n'a commis aucune erreur de droit en faisant application des dispositions du 2° de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme pour le reste de la délibération ».

On voit par là que le Conseil d'État peut valider la mise en œuvre par une Cour administrative d'appel du mécanisme de régularisation prévu à l'article L. 600-9, alors même qu'il a constaté que ladite cour a commis une erreur de droit quant à l'appréciation d'un moyen de légalité soulevé par les requérants.

Quant à l'arrêt de la CAA de Nantes du 11 mai 2015 mettant fin à l'instance en application de l'avant dernier alinéa de l'article L. 600-9 , le Conseil d'État estime tout d'abord que la Cour a jugé à bon droit que la délibération du conseil municipal du 2 février 2015 avait eu pour effet de régulariser le vice de procédure qu'elle avait relevé dans la procédure d'élaboration du PLU.

Le Conseil d'Etat va ensuite annuler l'arrêt de la CAA de Nantes en date du 11 mai 2015 mettant fin à l'instance, compte tenu de l'annulation par la Haute juridiction administrative de l'arrêt avant-dire droit du 29 décembre 2014, en tant que ce dernier statue sur la création des zones Nh. En l'occurrence le juge d'appel avait commis une erreur de droit en appréciant la légalité de la création de ces zones Nh au regard, non du texte qu'il leur était applicable – articles R. 123-7 et R. 123-8 du code de l'urbanisme – mais au regard des dispositions du vingt-et-unième alinéa de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, issues de l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Le Conseil d'Etat décide enfin de renvoyer l'affaire à la Cour d'appel de Nantes.

CAA Nantes, 24 mai 2017 : n° 13NT03248

Sur renvoi du Conseil d'Etat, la Cour administrative d'appel de Nantes était appelée à statuer sur la légalité des dispositions du PLU de Saint-Michel-Chef-Chef qui ont classé en zone Nh la plupart des hameaux de la commune. Le règlement prévoit qu'à l'intérieur desdites zones

l'agrandissement de construction et le changement de destination sont autorisés. La Cour estime qu'en procédant à cette classification des zones Nh en litige, les auteurs du PLU n'ont pas méconnu les dispositions des anciens articles R. 123-8 et R. 123-7 du code de l'urbanisme, ni commis une erreur manifeste d'appréciation. La demande d'annulation pour excès de pouvoir du PLU litigieux est par conséquent rejetée.

CAA Nantes, 15 décembre 2017 : n° 15NT03219

Plan local d'urbanisme. Modification. Délibération approuvant la modification du PLU. Recours en annulation. Information des membres du conseil municipal préalablement à la délibération. Note explicative de synthèse. Obligation (CGCT, art. L. 2122-12.). Caractère insuffisant de la note explicative de synthèse (oui). Méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-12 du code de l'urbanisme. PLU entaché d'une illégalité.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Illégalité susceptible d'être régularisée par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseilleurs municipaux (oui).

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Trignac a adopté la modification n° 3 du PLU de la commune.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté les recours des requérants.

Les requérants ont ensuite saisi la Cour administrative d'appel de Nantes pour que celle-ci annule le jugement du Tribunal administratif de Nantes et annule pour excès de pouvoir la délibération approuvant le PLU de la Commune.

Par lettre du 16 novembre 2017, les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

Dans son arrêt du 15 décembre 2017, la Cour constate l'illégalité la délibération par laquelle le Conseil municipal a approuvé la modification du PLU de la commune. Cette délibération est entachée d'un vice de procédure, dès lors que la note explicative de synthèse adressée aux membres du conseil municipal en vue de la séance au cours de laquelle le PLU a été approuvé ne présentait pas un caractère insuffisant : celle-ci ne comportait aucune explication relative au choix ayant présidé à l'approbation du PLU et, par conséquent, ne satisfaisait pas aux exigences de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales.

La Cour constate enfin que le vice de procédure dont est entachée la délibération approuvant la modification du PLU – qui est susceptible d'être régularisé – a eu lieu après le débat sur le débat sur les orientations du PADD et que par conséquent, en application des dispositions de l'article L. 600-9, la Cour est habilitée à surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'elle fixe à la commune pour régulariser cette illégalité. Le juge d'appel décide de surseoir à statuer sur l'appel des requérants contre le jugement du TA de Nantes et d'impartir à la commune un délai de quatre mois, à compter de la notification de l'arrêt, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération litigieuse :

« 18. Considérant que la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-12, relative à une irrégularité survenue postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable, est susceptible de régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information imposée par cet article ; que les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'éventuelle mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de ces dernières dispositions, de surseoir à statuer et d'impartir à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, à laquelle la compétence en matière de plan local d'urbanisme a été transférée par un arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 17 novembre 2015, un délai de quatre mois, à compter de la notification du présent arrêt, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération du 10 juin 2010 du conseil municipal de Trignac en tant qu'elle approuve la modification n°3 du plan local d'urbanisme communal contestée par la société AFM ».

CAA Nantes, 18 décembre 2017 : n° 16NT02818

Plan local d'urbanisme. Délibération approuvant l'élaboration du PLU. Recours en annulation. Information des membres du conseil municipal préalablement à la délibération. Obligation (CGCT, art. L. 2122-12.). Caractère insuffisant de l'information délivrée aux conseillers municipaux (oui). Méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-12 du code de l'urbanisme. PLU entaché d'une illégalité.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Illégalité susceptible d'être régularisée par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseilleurs municipaux (oui).

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Damgan a adopté le PLU de la commune.

Le Tribunal administratif de Rennes avait rejeté les recours des requérants.

Les requérants ont ensuite saisi la Cour administrative d'appel de Nantes pour que celle-ci annule le jugement du Tribunal administratif de Nantes et annule pour excès de pouvoir la délibération approuvant le PLU de la Commune.

Dans son arrêt du 18 décembre 2017, la Cour constate l'illégalité la délibération par laquelle le Conseil municipal a approuvé le PLU de la commune. Cette délibération est entachée d'un vice de procédure, dès lors que les conseillers municipaux n'ont pas pu consulter les pièces et documents nécessaires à leur information. L'ensemble des documents composant le PLU n'ont pas été mis à la disposition des membres du conseil municipal préalablement à séance et, par conséquent, la délibération litigieuse ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales.

La Cour constate enfin que le vice de procédure dont est entachée la délibération approuvant la modification du PLU – qui est susceptible d'être régularisé – a eu lieu après le débat sur le débat sur les orientations du PADD et que par conséquent, en application des dispositions de

l’article L. 600-9, la Cour est habilitée à surseoir à statuer jusqu’à l’expiration du délai qu’elle fixe à la commune pour régulariser cette illégalité. Le juge d’appel décide de surseoir à statuer sur l’appel des requérants contre le jugement du TA de Nantes et d’impartir à la commune un délai de quatre mois, à compter de la notification de l'arrêt, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération litigieuse :

« 14. Considérant qu'il résulte des motifs du présent arrêt que seule la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-13 du code général des collectivités territoriales est de nature à entacher la légalité de la délibération contestée ; que les autres moyens soulevés par M. D...ne sont en revanche pas propres à fonder une telle annulation ;

15. Considérant que la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-13 du code général des collectivités territoriales, relative à une irrégularité survenue postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable, est susceptible de régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseillers municipaux imposée par cet article ; que les parties ont pu présenter leurs observations sur l'éventualité d'une mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, sollicitée à titre subsidiaire en défense par la commune de Damgan ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de ces dispositions, de surseoir à statuer et d'impartir à la commune de Damgan un délai de trois mois, à compter de la notification du présent arrêt, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération du 28 janvier 2014 du conseil municipal de Damgan approuvant le plan local d'urbanisme de la commune ».

CAA Nantes, 18 décembre 2017 : n° 16NT03793

Plan local d’urbanisme. Elaboration. Recours en annulation. Annulation en « tant que ».

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d’urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation partielle du PLU « en tant que ». Non-application des dispositions de l’article L. 600-9.

Les requérants demandaient l’annulation de la délibération approuvant le PLU de Damgan.

Le Tribunal administratif de Rennes avait rejeté leur requête.

En appel, dans un mémoire en défense, la commune demandait à titre subsidiaire qu’il soit fait application des dispositions de l’article L. 600-9 du Code de l’urbanisme.

La Cour confirme le jugement du TA de Rennes lequel a annulé le PLU de la commune en tant qu’il a classé la parcelle litigieuse en zone Uc et rejeté le surplus de leur demande.

En l’espèce, la CAA de Nantes estime qu’il n’y a pas lieu de faire application des dispositions de l’article L. 600-1 dès lors que les requérants ne sont fondés qu’à réclamer l’annulation partielle du PLU.

En l'occurrence, le juge d'appel considère qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions présentées à titre subsidiaire par la commune, demandant l'application de l'article L. 600-9, dès lors que le PLU a été annulé « en tant que ». Cet arrêt montre incidemment que lorsque l'illégalité dont est entaché le PLU n'entraîne pas l'annulation du PLU dans sa totalité – le classement entaché d'illégalité étant divisible du reste du document – les dispositions de l'article L. 600-9 présentent un intérêt fort limité. Dans cette situation le maintien des dispositions à régulariser n'est pas aussi essentiel que lorsque c'est la totalité du PLU qui est annulée. L'annulation ne vise ici qu'un élément du PLU et, par conséquent, le maintien en vigueur du document en cause ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. Dans cette situation il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber le PLU » et par conséquent le juge administratif n'est pas enclin à mettre en œuvre l'article L. 600-9.

Partie II. Compte rendu de l'entretien à la Cour administrative d'appel de Nantes

14 décembre 2017. Entretien avec :

- **Mme Brigitte Phémolant, Présidente de la Cour administrative d'appel de Nantes**
- **M. Alain Pérez, Président de la deuxième chambre de la Cour administrative d'appel de Nantes**
- **M. Hubert Lenoir, Président de la cinquième chambre de la Cour administrative d'appel de Nantes**

6. C. urb., art. L. 600-9. Est-ce qu'il vous semble que toutes les catégories professionnelles (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises...) concernées par ces dispositions se les sont appropriées ? Si tel ne vous paraît pas être le cas, quelle en est, selon vous, la cause ? Quelles mesures permettraient d'y remédier ?

Les différentes catégories professionnelles concernées par l'article L. 600-9 – avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises – commencent à s'approprier ces dispositions, lesquelles sont de plus en plus invoquées devant les juridictions administratives.

Il faut préciser ici que le juge administratif est habilité à mettre en œuvre l'article L. 600-9, et ce alors même qu'il ne serait pas saisi de conclusions en ce sens. Il peut de sa propre initiative – lorsqu'il est saisi de conclusions contre un document d'urbanisme, qu'il constate qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée et

que les autres moyens ne sont pas fondés – surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour la régularisation de l'illégalité entachant le document en cause.

7. Les dispositions de l'article L. 600-9 ou certaines d'entre elles soulèvent-elles des difficultés particulières d'application ? À supposer que tel soit le cas, vous paraît-il possible de remédier à tout ou partie de ces difficultés ?

Pour que les dispositions de l'article L. 600-9 soient mises en œuvre par le juge administratif, il faut que le document d'urbanisme soit entaché d'une illégalité susceptible d'être régularisée et que les autres moyens soulevés par le requérant ne soient pas fondés. Ces exigences impliquent une vigilance particulière du juge : il doit identifier rapidement l'illégalité susceptible d'être régularisée, tout en étant en mesure d'évacuer les autres moyens soulevés.

Il est également important que le juge s'interroge sur la possibilité ou non d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-9, et ce qu'il ait été saisi ou non de conclusions en ce sens. Dans certaines affaires, le mécanisme du sursis à statuer présente en effet un intérêt certain en ce sens qu'il permet le maintien en vigueur du PLU pendant la période de régularisation, c'est-à-dire jusqu'à l'expiration du délai fixé par le juge pour permettre aux autorités locales de régulariser l'illégalité constatée.

Force est néanmoins de constater que la mise en œuvre de l'article L. 600-9 peut soulever des difficultés d'application et d'interprétation.

En premier lieu, il n'est pas simple de mettre en œuvre ce mécanisme du sursis à statuer pour certains vices affectant le document d'urbanisme. Peut-on par exemple appliquer l'article L. 600-9 dans l'hypothèse où la procédure d'enquête publique est entachée d'une irrégularité parce que les conclusions formulées par le commissaire enquêteur à l'issue de l'enquête n'ont pas été motivées ? Dans une telle situation, le juge administratif peut-il surseoir à statuer et demander à ce que le commissaire enquêteur motive ses conclusions ? On voit par là que ce nouveau dispositif n'est pas toujours évident à utiliser : il faut que le juge trouve en quelque sorte « la bonne fenêtre d'illégalité ». En outre le dispositif juridique de régularisation prévu pour les documents d'urbanisme à l'article L. 600-9 est plus difficile à appliquer que celui prévu pour les permis de construire aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1, et ce en raison de la complexité des règles de procédure et de fond qui s'imposent aux autorités locales chargées d'élaborer les PLU et les Scot.

En second lieu, la procédure issue de l'article L. 600-9 soulève également des difficultés d'application au stade de la régularisation de l'illégalité dont est entaché le document d'urbanisme, c'est-à-dire après qu'il ait décidé de surseoir à statuer dans l'attente de la régularisation par les autorités locales de l'illégalité constatée. Dans la plupart des litiges, la Cour administrative d'appel se prononce plusieurs années après l'approbation ou la révision du document d'urbanisme. Entre-temps, de nouvelles dispositions peuvent avoir été approuvées, ou alors une nouvelle majorité politique est susceptible de s'opposer à la régularisation du document d'urbanisme. Dans l'hypothèse où la commune ou

l'intercommunalité s'opposerait à la régularisation, se pose d'ailleurs la question de savoir s'il est possible d'engager la responsabilité pour faute de la collectivité publique qui refuse ainsi de régulariser l'illégalité constatée par le juge.

L'écoulement du temps entre le moment où le document d'urbanisme litigieux a été approuvé et le moment où le juge d'appel statue fait que les dispositions de l'article L. 600-9 paraissent plus difficiles à mettre en œuvre au stade de l'appel, même si la régularisation du vice dont est entaché le document d'urbanisme ne soulève pas *a priori* de difficultés particulières. La Cour est ainsi bien souvent appelée à se prononcer trois ou quatre ans après l'approbation du document en cause et de ce fait la demande de régularisation peut ne plus être opportune. Il n'en demeure pas moins vrai que dans d'autres hypothèses la régularisation du document d'urbanisme garde tout son sens et son intérêt au stade de l'appel, en particulier lorsque le document d'urbanisme litigieux a été appliqué.

On ajoutera que l'article L. 600-9 confère au juge administratif une large marge d'appréciation pour décider ou non de surseoir à statuer après avoir constaté que le document d'urbanisme en cause est entaché d'une illégalité susceptible d'être régularisée et que les autres moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés. En règle générale, la Cour administrative d'appel de Nantes décide de surseoir à statuer en fonction de la portée de l'illégalité constatée.

L'annulation du PLU peut, on le sait, être totale ou partielle, en fonction du caractère indivisible ou non de la disposition annulée avec le reste du document.

En cas d'annulation totale du PLU et si les conditions auxquelles est soumise l'application de l'article L. 600-9 sont réunies, la Cour sursoit à statuer en raison des conséquences concrètes non négligeables de cette annulation. Des politiques d'urbanisme sont ici susceptibles d'être remises en cause, du fait de l'annulation du PLU. Des chantiers peuvent aussi connaître des retards importants.

En cas d'annulation partielle, l'urgence à régulariser paraît en revanche bien moins prégnante dans la mesure où l'annulation ne vise qu'un élément du PLU et que par conséquent le maintien en vigueur du document litigieux ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. En d'autres termes, dans la situation d'une annulation partielle il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber l'ensemble du PLU », mais aussi parce que l'on retrouve le document d'urbanisme applicable antérieurement. L'article L. 153-7 – dont les dispositions sont issues de la loi SRU – impose en outre à l'autorité communale ou intercommunale, en cas d'annulation partielle du PLU par voie juridictionnelle, d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.

Il convient de souligner pour terminer que l'application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme soulève également certaines difficultés d'application. Ces dispositions habilitent le juge à prononcer une annulation partielle des autorisations d'urbanisme, dans le cas où un vice affecte une partie identifiable du projet de construction ou d'aménagement et où ce même vice est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif. Il n'est pas toujours

facile pour le juge de savoir s'il peut ou non mettre en œuvre ce dispositif et ainsi prononcer une annulation partielle de l'autorisation litigieuse et inviter dans le même temps le bénéficiaire du permis à en demander la régularisation. Pour avoir une réponse claire, le juge tend à inviter les parties à débattre de l'élément litigieux, en particulier, lorsqu'une irrégularité flagrante entache une partie du projet.

Par exemple, dans une affaire jugée par la Cour administrative d'appel de Nantes la question s'est posée de savoir s'il était possible de régulariser un projet de construction d'un immeuble collectif, lequel méconnaissait pour partie le règlement du PLU. Il s'agissait là de déterminer s'il fallait élaborer un projet nouveau ou si, au contraire, une simple reconfiguration de l'immeuble permettait de respecter les exigences légales fixées par le règlement, auquel cas l'annulation totale de l'acte n'était pas indispensable. Pour ce faire, il a fallu engager un débat technique avec l'administration et le constructeur au cours de l'instruction. Ce débat a permis finalement la régularisation du permis litigieux avant le jugement.

Cette démarche du juge est de nature – on le voit – à inciter l'administration à prendre un permis modificatif avant même l'instance, l'autorité administrative compétente étant invitée à régulariser l'autorisation d'urbanisme en cause au cours même de l'instruction. Il s'agit là de faire en sorte qu'au cours de l'instruction l'administration s'approprie du vice affectant une partie du projet et qu'elle régularise le projet en interne, sans attendre le jugement. Dans ce cas, l'administration peut « s'emparer » du vice affectant le projet et régulariser ce dernier, ce qui *in fine* permet au juge administratif de rejeter le recours pour excès de pouvoir intenté contre le permis – et, le cas échéant, le permis modificatif – au lieu de prononcer une annulation partielle.

8. Article L. 600-9. Quelles conséquences la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle sur les délais du jugement ?

La mise en œuvre de ce dispositif a pour inconvénient de prolonger les délais du jugement d'au moins six mois. Il faut d'abord que la Cour administrative d'appel sursoie à statuer, et ce après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Il faut ensuite que les autorités locales régularisent l'illégalité entachant le document d'urbanisme, cette régularisation devant intervenir dans le délai fixé par la Cour. Une fois intervenue cette régularisation, il faut enfin que la Cour statue sur le recours intenté contre le document d'urbanisme après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Bien qu'il ait ainsi pour inconvénient de retarder le règlement du procès, force est de constater que le dispositif mis en place par l'article L. 600-9 garde un intérêt certain pour les autorités locales. La mise en œuvre du sursis à statuer a pour avantage de maintenir en vigueur le document d'urbanisme entaché d'illégalité, de faire obstacle au retour à la règle d'urbanisme antérieure, mais aussi d'éviter que la collectivité locale s'expose aux difficultés redoutables et aux conséquences excessives qui résultent d'un jugement d'annulation pour excès de pouvoir. Le document d'urbanisme annulé non seulement n'existe plus, mais encore il doit être

considéré comme n'ayant jamais existé, ce qui peut avoir une incidence sur les décisions prises sur la base du document dont l'illégalité a été constatée.

Ce dispositif a ainsi pour avantage certain de permettre le maintien d'un document d'urbanisme et par là même de répondre aux exigences de sécurité juridique, dans une hypothèse où l'annulation ne serait que la sanction d'un « simple » vice de forme ou de procédure. C'est dire que l'allongement des délais qui résulte de la mise en œuvre de l'article L. 600-9 ne paraît pas excessif ou « disproportionné » eu égard aux avantages que représente ce dispositif lorsque l'intérêt général requiert le maintien en vigueur du document d'urbanisme. L'intervention du juge administratif peut ici conduire à sécuriser le document d'urbanisme tout en permettant à la collectivité locale de mener les projets envisagés dans le document litigieux.

En appliquant ce dispositif le juge administratif reste dans son rôle particulier de gardien de la légalité et de l'intérêt général, rôle qui implique dorénavant que ce même juge recherche, dans le cadre de son office, la régularisation des illégalités qui peuvent l'être. Si ce rôle nouveau a ici été consacré avec force par le législateur – avec l'article L. 600-9 – il l'a aussi été par l'Assemblée du Conseil d'État avec l'arrêt "Association AC !" (CE, Ass., 11 mai 2004), ces évolutions permettant de déroger à l'annulation systématique d'un acte lorsque cette annulation et ses effets rétroactifs apparaissent comme étant de nature à emporter des conséquences manifestement excessives.

In fine l'application de l'article L. 600-9 témoigne avec force d'un « changement de cadrage » ou, dit autrement, de l'évolution de l'office du juge administratif. Alors que dans l'état antérieur du droit, le juge de l'excès de pouvoir se bornait pour l'essentiel à annuler l'acte qui lui était déféré lorsqu'il constatait que ledit acte était entaché d'une illégalité, aujourd'hui, il adopte une autre approche du dossier contentieux. Cette approche, qui vise tant à satisfaire les exigences du principe de sécurité juridique qu'à assurer une bonne administration de la justice, amène le juge administratif à surseoir à statuer – et par là même à différer son jugement – pour permettre à l'administration de régulariser l'acte attaqué, et ce lorsqu'il estime que l'illégalité entachant l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme est effectivement susceptible d'être régularisée par l'administration.

Ces changements se font progressivement dans le ressort de la Cour administrative d'appel de Nantes.

8 bis. S'agissant des délais de jugement, que pensez-vous d'une proposition qui a pu être émise d'imposer un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme ? (V. par exemple, Proposition de loi visant à imposer au juge administratif un délai à respecter pour statuer sur les requêtes contre les autorisations d'urbanisme : AN, 1er février 2011, n° 3124)

La proposition visant à imposer un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme est irréalisable et inatteignable. L'adoption de cette proposition serait en outre contre-productive.

On ne peut à la fois respecter les règles de la procédure administrative contentieuse qui s'imposent devant les juridictions administratives et juger une affaire d'urbanisme dans un laps de temps aussi court. Cela est d'autant plus vrai que le contentieux de l'urbanisme est fréquemment un contentieux triangulaire qui fait intervenir le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme, la commune et le requérant. Il y a ici en quelque sorte une antinomie absolue entre la volonté de respecter la procédure administrative contentieuse – gage de garanties pour les justiciables – et le souci de juger une affaire dans un délai de six mois, et cela dans le cadre d'un contentieux de masse.

Instaurer un tel délai présenterait différents inconvénients.

Tout d'abord, un délai de six mois ne permettrait pas d'assurer le respect du principe fondamental du contradictoire, ou tout au moins aurait pour effet de le dénaturer. En vertu de ce principe, l'argumentation d'une partie et les pièces fournies par celle-ci doivent être connues et discutées par son adversaire. Il faut ici du temps pour l'échange des mémoires et des pièces, sachant que les retards qui peuvent être constatés en la matière ne sont dus au juge administratif mais aux parties qui tardent à répondre, en particulier, les services de l'État.

Au-delà des délais qu'imposent les échanges de mémoires et pièces complémentaires, le procès peut aussi être ralenti par des mesures d'instruction, lesquelles sont ordonnées par le juge administratif lorsque le contenu des mémoires échangés et des pièces produites ne suffisent pas à l'éclairer. La préparation du délibéré implique aussi du temps.

Ensuite, fixer le délai du jugement à six mois en matière d'urbanisme risque fort d'être contre-productif, en ce sens que ce délai est antinomique avec le processus de régularisation qui peut être mis en œuvre par le bénéficiaire du permis et la collectivité publique au cours de l'instruction. Réduire fortement le délai d'instruction de l'affaire risque également de rendre les discussions plus âpres et par là même d'hypothéquer les chances de régularisation. Le délai proposé aurait ainsi pour inconvénient de faire obstacle à la régularisation des illégalités invoquées au cours de l'instruction.

Enfin, la proposition d'imposer un délai de jugement de six mois en matière d'urbanisme pourrait aussi apparaître comme étant de nature – paradoxalement – à contredire le principe selon lequel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un « délai raisonnable ». Selon toute vraisemblance, ce principe implique que la juridiction administrative dispose d'un délai raisonnable pour instruire l'affaire qui lui est soumise. En effet, une affaire d'urbanisme ne saurait être jugée par la juridiction administrative sans avoir fait l'objet d'une instruction propre à la mettre en état d'être réglée par cette juridiction en aussi bonne connaissance de cause que possible, sauf à méconnaître l'idée même de justice. On voit par là que la proposition émise comporte en elle-même une contradiction insurmontable : on ne peut à la fois demander aux juridictions administratives de juger rapidement et de respecter une procédure contentieuse dont l'application implique des délais

longs aux fins d'assurer le respect fondamental du contradictoire et de permettre au juge administratif de se forger sa propre conviction.

La proposition d'imposer un délai de jugement de six mois en matière d'urbanisme traduit en réalité un sentiment défiance à l'égard du juge administratif.

8 ter. D'autres mesures vous paraissent-elles souhaitables en matière de délais ?

Il ne paraît pas souhaitable d'instaurer d'autres mesures en matière de délais.

En outre, les délais du jugement ne dépendent pas exclusivement du juge administratif. Il faut prendre aussi en compte la diligence – ou l'absence de diligence – des parties à l'instance pour produire les mémoires et les pièces réclamés, et ce dans le temps imparti. Le silence de l'administration ou des parties, comme les relances du juge en la matière ont indubitablement pour effet de rallonger la durée de l'instance.

À cela s'ajoutent les comportements – parfois dilatoires – des parties, qui consistent à produire systématiquement le mémoire réclamé le dernier jour, c'est-à-dire le jour auquel expire le délai de deux mois. De telles manœuvres ont nécessairement pour effet de rallonger d'autant les délais du jugement.

C'est dire que pour que le jugement intervienne dans un "délai raisonnable", il faut que toutes les parties s'y mettent. Il faut que les avocats, le requérant, le bénéficiaire du permis, les autorités locales répondent rapidement aux demandes formulées par le juge et qu'ils s'abstiennent de soulever un moyen nouveau à la dernière minute.

Il faut enfin souligner qu'un délai de jugement « court » n'est pas toujours, loin s'en faut, de nature à assurer une « bonne administration de la justice ». Un délai de jugement « court » peut empêcher la régularisation des permis litigieux, et cela en ne laissant pas aux parties le temps de la réflexion pour aboutir à l'effacement de l'illégalité constatée (cf. supra).

9.1. Il semble que la « cristallisation de moyens invocables » anciennement prévue par l'article R 600-4 C. urb. et désormais régie par l'article R. 611-7-1 CJA soit rarement accordée. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent cette situation ?

Les dispositions de l'article R. 611-7-1 du Code de justice administrative – qui permettent au juge de "cristalliser" les moyens invocables – sont régulièrement mises en œuvre par la Cour administrative d'appel de Nantes, en particulier, à l'occasion de contentieux complexes. Ces dispositions ont par exemple été appliquées lorsque la Cour a eu à juger le recours pour excès de pouvoir intenté contre les décisions administratives autorisant l'implantation d'éoliennes en mer. Dans un contentieux complexe où de très nombreux moyens sont invoqués, l'application de l'article R. 611-7-1 permet de « sécuriser le dossier contentieux » et, par là même, est de nature à faire échec à la stratégie du requérant qui distille ses arguments au fil

des mois et révèle les plus pertinents de ces moyens au terme de la procédure, et ce dans le but de retarder le début des travaux.

Il faut néanmoins constater que la mise en œuvre de ce dispositif nouveau peut soulever certaines difficultés. Il faut d'abord que l'affaire soit « en état d'être jugée » pour que le président de la formation de jugement fixe par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux. Si l'affaire n'est pas en état d'être jugée, la « cristallisation des moyens invocables » ne peut pas être ordonnée par le juge administratif. Cette exigence est de nature à limiter l'intérêt des dispositions en cause, du moins en première instance.

En appel, l'application de l'article R. 611-7-1 paraît plus pertinent dans la mesure où le procès est déjà « fixé ». Il n'y a donc pas lieu en principe de relancer le débat.

La question se pose aussi de savoir si dans certaines affaires il n'est pas plus opportun, pour réduire le délai du jugement, de clôturer l'instruction plutôt que d'ordonner la « cristallisation des moyens invocables ». La procédure dite de « clôture à effet immédiat » apparaît ainsi pour certaines affaires comme un outil plus efficace permettant au juge de « cristalliser » les moyens invocables.

9. 2. Pensez-vous que le dispositif du CJA sera plus efficace que celui que prévoyait le Code de l'urbanisme ?

Il existe une différence importante entre le dispositif du CJA et celui qui était auparavant codifié à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme. Dans l'état ancien du droit, le juge ne pouvait ordonner la "cristallisation" des moyens invocables que s'il était saisi en ce sens d'une demande motivée des parties. Désormais, il n'est plus nécessaire que le juge administratif soit saisi par les parties pour pouvoir fixer par ordonnance la date à laquelle celles-ci ne peuvent plus invoquer des moyens nouveaux. Cette évolution a sans nul doute pour effet de faciliter l'utilisation de ce dispositif par les juridictions administratives.

10. *L. 600-7 Conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts pour recours abusif*. Les dispositions de l'article L. 600-7 ne paraissent pas, elles non plus, avoir beaucoup d'effet. Il a été envisagé, pour en faciliter l'application, de supprimer la référence faite au *« préjudice excessif »*. Cela vous paraît-il de nature à permettre plus facilement la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts ? Quels sont, selon vous, les obstacles à la mise en œuvre de cette disposition ?

Dans une certaine mesure, l'article L. 600-7 présente un intérêt dissuasif. Au moment où ces dispositions sont entrées en vigueur, il a ainsi été constaté un pic de désistements devant les

Tribunaux administratifs. Ces dispositions peuvent toujours « impressionner » certains requérants.

La condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts pour recours abusif est toutefois difficile à obtenir. D'une part, il existe un décalage certain entre ce qu'un promoteur considère comme étant un recours abusif et ce que le juge administratif assimile à un recours excédant la défense des intérêts légitimes des requérants. D'autre part, le juge administratif éprouve certaines difficultés pour admettre qu'un recours présente un caractère abusif, alors qu'il a reconnu préalablement l'intérêt à agir du requérant. En d'autres termes, le juge administratif cherche ici à combiner les dispositions dont s'agit avec le droit au recours, particulièrement protégé en matière d'urbanisme et d'environnement.

Saisi de conclusions reconventionnelles à des dommages et intérêts pour procédure abusive le juge recherche de manière minutieuse, à partir notamment du comportement du requérant, si le droit au recours a été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et si la mise en œuvre de ce recours a causé un préjudice excessif au requérant. Lorsqu'elle a eu à statuer sur ces conclusions, la Cour administrative d'appel de Nantes a toujours estimé jusqu'ici que les recours intentés contre les autorisations d'urbanisme l'ont été dans des conditions qui n'excédaient pas la défense des intérêts légitimes du requérant.

In fine, on peut se demander si ces nouvelles dispositions n'ont pas pour inconvénients de compliquer la tâche du juge administratif, mais aussi de retarder le procès dans la mesure où le juge administratif est tenu d'instruire la demande reconventionnelle en dommages et intérêts.

11. Est-ce qu'il vous paraît souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur *du rétablissement de la légalité* » . Si oui, de quelle manière ? Notamment serait-il souhaitable que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile ?

Il ne paraît pas souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ».

En outre, il n'est pas certain qu'il soit intéressant que cette fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité » s'exerce dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile. Lorsque l'avocat du bénéficiaire du permis de construire a bien compris l'intérêt de la régularisation du permis litigieux – et que celle-ci est possible – la suspension perd de son utilité. Le bénéficiaire du permis peut toujours solliciter de l'administration qu'elle lui délivre un permis modificatif avant même l'audience des référés. Le titulaire du permis se présentera alors devant le juge des référés avec un permis régularisé.

Lorsqu'un permis de régularisation est ainsi délivré, la procédure de référé perd par conséquent de son intérêt.

Ajoutons que lorsque le permis de régularisation est délivré après que le juge des référés ait suspendu les effets du permis de construire initial, le bénéficiaire du permis de construire a la possibilité de demander au juge des référés qu'il soit mis fin à la mesure de suspension. En application de l'article L. 521-4 du CJA, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin. La mise en œuvre de la procédure de référé permet par ailleurs « l'échantillonnage » des vices affectant la légalité du permis.

En revanche, il n'appartient pas, eu égard à son office, au juge des référés, qui statue en urgence, de faire usage des pouvoirs conférés au juge du fond par l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer pour permettre au bénéficiaire du permis de régulariser l'autorisation contestée.

De manière plus générale, on peut aussi se demander s'il appartient au juge administratif d'exercer la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ». Une telle mission ne relève pas du contrôle de légalité *stricto sensu* et ce n'est pas le rôle du juge administratif que de faciliter le rétablissement de la légalité.

Résoudre les problèmes que soulève le contentieux de l'urbanisme passe par d'autres solutions que celle qui consisterait à conférer au juge administratif de nouveaux pouvoirs pour que celui-ci remplisse effectivement une fonction de facilitateur du rétablissement de la légalité. Il n'entre pas dans les missions du juge administratif de réparer les erreurs de l'administration. Plutôt que de vouloir transformer le rôle du juge administratif en ce sens, il conviendrait plus sûrement de faire en sorte que l'administration élabore de « bons projets » conformes à la légalité, mais aussi que les services d'urbanisme – de l'État et des collectivités locales – soient dotés de juristes bien formés. Aujourd'hui, ce n'est pas toujours le cas dans la mesure où l'avancement dans la carrière implique que les agents changent régulièrement de service. Cette politique de gestion des ressources humaines ne permet pas auxdits agents d'acquérir une solide formation en droit, en particulier, en droit de l'urbanisme.

Il conviendrait aussi, bien sûr, de « simplifier » le droit de l'urbanisme, mais aussi stabiliser les évolutions dont est « victime » ce corpus juridique. Les évolutions incessantes de la règle obligent, par exemple, le juge administratif à se livrer à travail « d'archéologie juridique » pour déterminer la règle applicable au litige. Il conviendrait aussi très certainement d'améliorer l'écriture des documents d'urbanisme, voire de simplifier la hiérarchie des normes en la matière. Pour certains litiges, cette hiérarchie impose au juge administratif, pour découvrir les normes applicables au litige, de décrypter le Scot après avoir tenté de comprendre le PLU et ce en s'appuyant, le cas échéant, sur le rapport de présentation ou le projet d'aménagement et de développement durables.

***11 bis. Passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux* est-il souhaitable dans cette**

perspective ?

Dans le contentieux de l'urbanisme, le plein contentieux n'est pas une bonne solution. Une évolution en ce sens conduirait notamment à un allongement des délais de jugement

11 ter. Les contentieux de l'urbanisme étant des contentieux « techniques », pensez-vous qu'il faille développer le recours à l'expertise, y compris dans un rôle de conciliation ?

Il n'y a pas lieu de développer le recours à l'expertise dans le contentieux de l'urbanisme.

La proposition recommandant de développer le recours à l'expertise dans le contentieux de l'urbanisme est ancienne. Elle a été insérée dans un amendement parlementaire à l'occasion de la discussion de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction. Cet amendement a été rejeté par le législateur.

Dans le contentieux de l'urbanisme et d'une manière plus générale dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le recours à l'expertise est loin d'aller de soi, voire ambigu. Le juge administratif a pour mission de dire le droit. Si l'expert intervient en la matière la question se pose de savoir si l'expert ne risque pas ici tout simplement de se substituer au juge, ce qui amènerait à reconsidérer la place dudit juge : Le recours au juge est-il alors toujours aussi nécessaire ?

Quant à la conciliation, celle-ci pourrait être développée pour régler certains litiges en matière d'urbanisme.

Ces litiges témoignent assez fréquemment de conflits de voisinage, lesquels pourraient être réglés par la conciliation. Certains de ces recours – eu égard au peu d'importance des contestations – mériteraient par exemple de relever d'un « juge de paix » ou d'un tiers neutre et impartial, chargé de trouver une solution qui conviendrait à tous. Dans certains cas, le contentieux de l'urbanisme est instrumentalisé par les requérants dans le seul but de faire disparaître ce qui est considéré comme une « gêne de voisinage ».

12. Quel regard portez-vous sur la qualité des documents d'urbanisme, notamment sur celle des articles 11 et 12 des PLU (aspect extérieur des constructions – obligations en matière d'aires de stationnement) ? Sur ce point, auriez-vous des exemples à fournir de dispositions qui auraient posé des problèmes d'interprétation/d'application à votre juridiction et pourriez-vous, éventuellement, fournir des pistes d'évolution pour améliorer les choses ?

L'article 11 des PLU soulève des problèmes d'interprétation. Ces difficultés sont liées le plus souvent à la façon dont sont rédigées les dispositions en cause. Celles-ci peuvent dans certains

cas « dire tout et son contraire », ce qui ne facilite pas la tâche du juge lorsqu'il doit dégager le sens de la norme applicable au litige. En cas de difficulté d'interprétation, le juge cherche à comprendre la philosophie générale de l'article et la cohérence interne de celui-ci. Pour mieux comprendre ces dispositions et en dégager le sens, le juge peut aussi s'intéresser à d'autres éléments du PLU, en particulier, le PADD ou le rapport de présentation.

S'agissant de l'article 11, la situation s'avère fort contrastée.

Il y a effectivement des PLU pour lesquels l'article 11 soulève des difficultés d'interprétation.

Mais il existe aussi des PLU pour lesquels l'article 11 est correctement rédigé. C'est le cas notamment lorsque cet article est précisé par des exemples architecturaux que l'on retrouve en annexe du règlement. Les explications fournies par ces annexes permettent de mieux comprendre la règle et par là même de l'appliquer plus facilement.

De manière plus générale, la qualité de rédaction du règlement des PLU – et plus particulièrement de l'article 11 – mériterait d'être améliorée. Il conviendrait très certainement d'aboutir en la matière à des règles concises, dans la mesure où « plus c'est long, moins c'est compréhensible ».

Quant aux dispositions de l'article 12, celles-ci sont en règle générale bien rédigées et par là même soulèvent moins de difficultés d'interprétation. Néanmoins, le juge administratif s'interroge parfois sur l'opportunité du nombre de places de parking exigé – pas toujours réaliste – un nombre par trop élevé de place ayant pour effet de renchérir le coût de la construction.

13. Quelle est, à vos yeux, l'importance de « l'impact » de la jurisprudence *Danthony* sur le contentieux de l'urbanisme ?

« Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, 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, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie »

La jurisprudence « Danthony » est régulièrement utilisée par la Cour administrative d'appel de Nantes dans le contentieux de l'urbanisme.

Cette jurisprudence a véritablement changé la donne. Désormais le juge administratif recherche concrètement – à partir des pièces du dossier – si le vice de procédure constaté a ou non été susceptible d'exercer dans les circonstances de l'espèce une influence sur le sens de la décision prise, ou encore si ledit vice de procédure a ou non privé les intéressés d'une

garantie. Ce raisonnement – plus que celui qui était appliqué antérieurement – a sans nul doute permis de limiter les annulations des décisions d'urbanisme lorsqu'il est avéré qu'une irrégularité a été commise lors du déroulement de la procédure préalable. Cette évolution jurisprudentielle permet ici de rechercher les effets concrets de l'irrégularité et sa portée, à savoir son influence sur le sens de la décision prise ou sur les garanties dont disposent les intéressés en raison de la procédure.

La contrepartie de cette jurisprudence tient aux difficultés que rencontre parfois le juge pour savoir si tel vice de procédure constaté a effectivement exercé une influence sur le sens de la décision, ou encore si ledit vice a privé les intéressés d'une garantie. Cela renvoie aussi à la question de savoir ce que sont une "procédure utile" et une "procédure inutile".

14. Avez-vous d'autres remarques ? Par exemple, que pensez-vous d'une technique consistant à permettre à l'auteur d'un PLU ou à l'autorité de délivrance d'une autorisation (et dans ce cas aussi à son bénéficiaire) de saisir le juge, dès la décision prise, en rendant publique sa saisine afin que tout tiers puisse intervenir, dans le but de purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles, qui deviendraient alors non invocables dans d'éventuels contentieux ultérieurs concernant directement ou indirectement le même acte ? Procédure de « rescrit procédural ». Faire valider devant le juge administratif la légalité externe des décisions administratives (projet de loi « Darmanin », pour un Etat au service d'une société de confiance).

Il convient d'émettre certaines réserves sur la technique qui permettrait au juge administratif – à la demande de l'administration, voire du bénéficiaire d'une autorisation – de purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles. Cette proposition a pour inconvénient majeur de méconnaître la séparation de l'administration et de la juridiction administrative ou, en d'autres mots, de confondre l'administration active proprement dite et le règlement par la juridiction administrative du contentieux de l'urbanisme.

À chacun son rôle. Il n'entre pas dans l'office traditionnel du juge administratif de dire à l'administration, en amont du procès, si l'acte est ou non régulier, ou encore de collaborer à la confection de l'acte administratif. Autrement dit, il n'appartient pas au juge administratif de donner à l'administration des consultations juridiques, son office étant de juger et non pas d'administrer. On voit par là que l'adoption de la proposition dont s'agit aurait pour effet de conférer au juge administratif un rôle qui n'est pas le sien et ce d'autant plus qu'il revient avant tout aux autorités en charge de l'urbanisme de prendre des décisions régulières.

Une évolution en ce sens aurait pour autre inconvénient d'allonger la durée du procès. Dans ce cadre nouveau, le juge administratif serait amené à se prononcer deux fois. Une première fois pour purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles. Une seconde fois sur le fond de l'affaire, pour autant que seules les irrégularités formelles ne seraient plus invocables dans les

éventuels contentieux ultérieurs concernant le même acte. Il y a donc ici de fortes chances pour que le juge administratif soit effectivement saisi deux fois, ce qui aura immanquablement pour effet de retarder le règlement du contentieux. Une première fois pour purger l'acte de ses vices de procédure. Une seconde fois pour statuer sur le fond de l'affaire. L'adoption d'un tel dispositif risque donc d'avoir un effet contraire à celui recherché.

14 bis. Avez-vous d'autres propositions ou suggestions à formuler ?

Pensez-vous que la pathologie du contentieux de l'urbanisme pourrait également trouver des remèdes dans des moyens non contentieux de limiter les recours ? Quelles idées pourraient être avancées en la matière ?

Différentes propositions peuvent être avancées, s'agissant des moyens non contentieux de nature à limiter les recours.

D'une part, il conviendrait d'élaborer des documents d'urbanisme – et, en particulier, des PLU – qui soient plus « lisibles », c'est-à-dire « moins bavards et inutiles ». L'absence de concision de la règle locale d'urbanisme fragilise la légitimité de ladite règle.

D'autre part, il serait intéressant que le droit de l'urbanisme devienne un droit stable – ce qui ne veut pas dire immuable – la règle d'urbanisme nationale ou locale étant aujourd'hui trop fréquemment modifiée ou remise en cause. Cette instabilité du droit de l'urbanisme a notamment pour inconvénient de complexifier la tâche du juge lorsque celui-ci doit déterminer, pour apprécier la légalité de la décision contestée, la règle applicable. Les évolutions de la règle devraient donc à l'avenir se faire avec « sobriété »

Enfin, le législateur devrait aussi s'attacher à articuler davantage les règles d'urbanisme avec les autres règles – en particulier environnementales – auxquelles est soumis le projet d'aménagement ou d'équipement envisagé. Comme les autorisations requises au titre du droit de l'urbanisme et de l'environnement n'ont pas la même temporalité plusieurs contentieux peuvent affecter un même projet, ce qui a immanquablement pour effet de retarder les délais de jugement.

Il est par ailleurs important que les services juridiques des administrations des collectivités locales et de l'Etat ne soient plus délaissés. Des agents mieux formés permettraient très certainement d'avoir un droit de l'urbanisme mieux écrit et mieux appliqué. Aujourd'hui, le mode d'avancement dans la fonction publique – qui implique qu'un agent soit affecté au cours de sa carrière à des services différents – nuit à la formation juridique des agents.

Partie III. Questionnaire relatif au contentieux du permis de construire. – Analyse de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes

I. Recevabilité-intérêt à agir (C. ub., art. L.600-1-2)

« Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation ».

A. Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ? Dont combien par ordonnance ?

Dans 34 affaires la Cour administrative d'appel de Nantes a été saisie de conclusions faisant valoir que les requérants ne justifiaient pas d'une qualité leur conférant un intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme pour contester un permis de construire, un permis de démolir ou un permis d'aménager, délivré après l'entrée en vigueur de la réforme issue de l'ordonnance du 18 juillet 2013 (source Légifrance).

1.1. Irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

Dans 10 arrêts la Cour administrative d'appel a considéré que les requérants ne justifiaient pas d'un intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2. En conséquence la Cour a retenu la fin de non-recevoir opposée par l'auteur ou le bénéficiaire du permis litigieux et elle a rejeté la requête présentée par le requérant.

Aucune de ces décisions d'irrecevabilité n'a été prise par ordonnance.

L'analyse des 10 arrêts permet de préciser les motifs pour lesquels le juge administratif a considéré que les critères de l'article L. 600-1-2 n'étaient pas réunis :

- Dans 9 décisions le juge administratif a estimé que les voisins non-immédiats de la construction projetée n'établissaient pas que cette construction serait de nature à affecter directement les conditions d'utilisation, d'occupation ou de jouissance de leurs biens : les parcelles du requérant sont des parcelles agricoles situées à 150 mètres du projet, sur lesquelles la construction envisagée n'aura aucune incidence directe ; le requérant dont les parcelles sont situées à 312 mètres du projet n'établit pas les nuisances sonores invoquées ou la dépréciation de sa propriété ; Absence de visibilité entre la construction envisagée et la propriété du requérant ; La construction envisagée n'est pas de nature à faire obstacle à la mise en œuvre d'un plan d'épandage ; la construction envisagée est située à plus de six kilomètres du commerce tenu par le requérant ; le projet de construction n'est pas incompatible avec la présence d'un verger et d'un terrain vierge attenant au château du requérant ; le projet n'est pas de nature à affecter la vue du requérant ; absence d'incidence sur la « vue paysagère dont se prévaut le requérant »...

- Dans 1 décision, le juge administratif a estimé que le voisin immédiat de la construction projetée n'établissait pas que cette construction serait de nature à affecter directement les conditions d'utilisation ou de jouissance de leurs biens : le requérant ne verse au dossier aucune pièce permettant de déterminer l'emplacement respectif de sa propriété et du bâtiment dont la construction était envisagée.

1.2. Recevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

Dans 5 arrêts la Cour administrative d'appel a considéré que les requérants justifiaient d'un intérêt pour agir au sens de l'article L. 600-1-2 et, par suite, la Cour a écarté la fin de non-recevoir opposée par l'auteur ou le bénéficiaire du permis litigieux.

- Dans ces cinq arrêts les requérants étaient voisins immédiats du projet de construction autorisé par le permis de construire. Dans chacune de ces affaires, le voisin immédiat a établi que le projet par sa nature, sa dimension, sa proximité était susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien : le projet limite les possibilités de location du bien du requérant ; le projet limite les possibilités d'agrandissement de l'exploitation agricole ; conception architecturale et importance du projet de construction ; incidence du projet sur l'activité d'épandage...

1.3. Rejets au fond, sans que le juge administratif ne se prononce sur la recevabilité du recours

Dans 6 arrêts la Cour administrative d'appel ne s'est pas prononcée sur la fin de non-recevoir soulevée par le bénéficiaire ou l'auteur du permis litigieux, lequel faisait valoir explicitement que le requérant n'avait pas intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2 et que par conséquent sa requête était irrecevable.

Dans toutes ces affaires les juges d'appel ont appliqué une jurisprudence traditionnelle qui l'autorise à écarter du débat une question de recevabilité – même dans le cas où le défendeur a explicitement opposé au recours une ou plusieurs fins de non-recevoir – lorsqu'il apparaît que

les conclusions présentées par le requérant aux fins d'annulation de la décision litigieuse doivent être rejetées au fond (CE, 18 juillet 1973, Monus : Rec. p. 527. – R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13 éd., 2008, n° 470, p. 389). Le juge administratif s'est ici prononcé « sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir », c'est-à-dire sans avoir à s'arrêter sur une question de recevabilité dont le règlement pourrait – peut-être – s'avérer délicat.

L'autre idée qui sous-tend cette jurisprudence est qu'il vaut mieux régler une affaire au fond que prononcer un rejet pour défaut d'intérêt à agir du requérant. Cette irrecevabilité occulterait ce qu'est l'état du droit quant à la question litigieuse et qui, de plus, pourrait faire croire au requérant que son succès n'a été empêché que pour des raisons de procédure (R. Chapus, Droit du contentieux administratif, op. cit.).

1.4. Permis de construire ou d'aménager délivré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013. Inapplicabilité de l'article L. 600-1-2

Dans 13 arrêts la Cour administrative d'appel a estimé que les dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme – entrées en vigueur à compter du 19 août 2013 – ne s'appliquaient pas aux recours formés contre les permis litigieux, ceux-ci ayant été délivrés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013.

Ces arrêts montrent bien que dans l'état antérieur du droit le juge administratif interprétait différemment la notion d'intérêt à agir d'un voisin immédiat qui contestait la légalité d'une autorisation d'urbanisme. Un requérant qui était seulement voisin d'un terrain d'assiette du projet justifiait de ce fait d'un intérêt à contester le permis litigieux, celui-ci n'étant pas tenu de faire état, pour justifier de son intérêt à agir, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou la localisation du projet de construction. Le fait que sa parcelle soit contigüe à celle d'implantation du projet litigieux suffisait, à lui seul, à montrer qu'il était voisin immédiat de la construction et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux :

> « (...) que, d'autre part, il ressort des pièces du dossier que cette société est propriétaire des parcelles cadastrées X jouxtant au nord-est le terrain d'assiette du projet ; que la SCI justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté contesté ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée à la demande de première instance, tirée du défaut d'intérêt pour agir de la SCI des Lanthanides doit être écartée » (CAA Nantes, 18 avril 2014 : n° 13NT00971. – Permis de construire délivré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013).

Le juge administratif adoptait ici un raisonnement par « présomption ». Il se contentait de la qualité de voisin immédiat de la construction pour admettre l'intérêt à agir du requérant, sans qu'il fût besoin pour ce dernier de préciser en quoi ce voisinage serait troublé par l'opération immobilière envisagée (A. Lallet, concl. sur CE, 10 juin 2015, Brodelle et Gino : précité).

B. Analyse sommaire des arrêts de la CAA de Nantes

1.1. Irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

CAA Nantes, 24 juillet 2015 : n° 14NT02367

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Terrains agricoles situés à 150 mètres de la construction autorisée. Absence d'incompatibilité entre l'exploitation agricole des parcelles et le projet de construction. Absence de visibilité. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Absence d'un intérêt à agir. Irrecevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation.

Le TA de Rennes avait annulé le permis de construire litigieux après avoir admis l'intérêt à agir du requérant.

La CAA de Nantes annule le jugement du TA de Rennes au motif que le requérant n'avait pas intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2.

Les éléments dont le requérant faisait état pour établir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont considérés par le juge administratif comme insuffisants pour justifier son intérêt à agir.

Le requérant faisait ici valoir que ses parcelles agricoles se trouvaient à environ 150 mètres de la construction projetée.

Quant aux défendeurs – la commune et le bénéficiaire du permis de construire – ils apportaient différents éléments de nature à établir que les atteintes invoquées – s'agissant des conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant – étaient dépourvues de réalité. Ceux-ci soutenaient que les parcelles du requérant étaient en état de friches et de landes, que lesdites parcelles sont situées à 180 m de la propriété du requérant, que le domicile du requérant est situé à deux kilomètres du projet et qu'il n'existe pas de visibilité entre la propriété du requérant et la sienne, en raison de la présence des bâtiments d'une colonie de vacances.

Pour former sa conviction sur la recevabilité de la requête le juge administratif prend en compte l'ensemble de ces éléments, lesquels lui permettent d'apprécier les effets du projet litigieux sur la situation propre du requérant. Il ressort de cette analyse que la construction autorisée n'est pas de nature à affecter les conditions d'occupation d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant :

> « 5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Fontenay est propriétaire de plusieurs parcelles situées à proximité de la parcelle d'assiette du projet litigieux, la plus proche d'entre elles, cadastrée section AB n° 89, se trouvant à environ 150 mètres de la construction autorisée par le permis de construire du 17 octobre 2013 ; que, cependant, ces parcelles et notamment celle

cadastrée AB n° 89 sont des terrains à usage agricole, sur lesquels la construction projetée n'aura aucune incidence directe ; qu'il n'est à cet égard pas établi que ces parcelles sont effectivement exploitées et que l'activité agricole qui y serait exercée serait à l'origine de nuisances sonores ou autres, qui rendrait cette activité incompatible avec l'implantation de construction à usage d'habitation à environ 150 mètres ; que par ailleurs, dès lors que M. Fontenay n'a aucun projet de construction sur ses parcelles et que celles-ci ne sont pas constructibles, la circonstance que la construction de M. Cabioch pourrait, un jour, limiter ses propres possibilités de construction ne constitue pas une incidence directe du projet sur les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance des biens appartenant à M. Fontenay ; qu'enfin, si le projet litigieux conduit à urbaniser un secteur naturel protégé, cette seule circonstance, dans la mesure où M. Fontenay ne possède aucune construction à usage d'habitation dans ce secteur, mais seulement des terrains agricoles, n'est pas nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ceux-ci conformément aux dispositions précitées de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ; qu'il suit de là que M. Cabioch et la commune de l'île de Batz sont fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a estimé que M. Fontenay était recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre le permis de construire du 17 octobre 2013 ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Cabioch et la commune de l'île de Batz sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 11 juillet 2014, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'arrêté du 17 octobre 2013 ; qu'il y a lieu, dès lors, d'annuler ce jugement et de rejeter la demande présentée par M. Fontenay devant le tribunal administratif de Rennes ».

Pour apprécier l'intérêt à agir, le juge administratif doit prendre en compte la configuration des lieux et les incidences des travaux sur la propriété du requérant, et ce à partir des éléments fournis par le requérant et le défendeur.

CAA Nantes, 24 juillet 2015 : n° 14NT02410

Permis de construire en vue d'une extension d'une maison d'habitation. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Terrains agricoles situés à 150 mètres de la construction autorisée. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Absence d'un intérêt à agir. Irrecevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire afin de procéder à l'extension d'une maison d'habitation.

Le TA de Rennes avait rejeté sa requête au fond.

La CAA de Nantes considère que le requérant n'a pas à intérêt à agir - au sens de l'article L. 600-1-2 – contre le permis de construire et que par conséquent celui-ci n'était pas recevable à former un recours contre ledit permis.

Les éléments dont le requérant faisait état pour établir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont considérés par le juge administratif comme insuffisants pour justifier son intérêt à agir.

Le requérant faisait ici valoir essentiellement que ses parcelles agricoles se trouvaient à environ 150 mètres de la construction projetée.

Quant au défendeur, bénéficiaire du permis de construire, il apportait différents éléments de nature à établir que les atteintes invoquées – s'agissant des conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant – étaient dépourvues de réalité. Celui-ci soutenait que les parcelles du requérant étaient en état de friches et de landes, que lesdites parcelles sont situées à 180 de la propriété du requérant, et qu'il n'existe pas de visibilité entre la propriété du requérant et la sienne, en raison de la présence des bâtiments de colonie de vacances.

Pour former sa conviction sur la recevabilité de la requête le juge administratif prend en compte l'ensemble de ces éléments, lesquels lui permettent d'apprécier les effets du projet litigieux sur la situation propre du requérant. Il ressort de cette analyse que la construction autorisée n'est pas de nature à affecter les conditions d'occupation d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. D...est propriétaire de plusieurs parcelles situées à proximité de la parcelle d'assiette du projet litigieux, la plus proche d'entre elles, cadastrée section AB n° 89, se trouvant à environ 150 mètres de la construction autorisée par le permis de construire du 23 décembre 2013 ; que cependant, ces parcelles et notamment celle cadastrée AB n° 89 sont des terrains à usage agricole, sur lesquels la construction projetée n'aura aucune incidence directe ; que si le projet litigieux conduit à étendre une construction dans un secteur naturel protégé, cette seule circonstance, dans la mesure où M. D...ne possède aucune construction à usage d'habitation dans ce secteur mais seulement des terrains agricoles, n'est pas nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ceux-ci ; qu'il suit de là que M. E...est fondé à soutenir qu'en vertu des dispositions précitées de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, M. D...n'était pas recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre le permis de construire du 23 décembre 2013 ».

Pour apprécier l'intérêt à agir la configuration des lieux et les incidences des travaux sur la propriété du requérant, et ce à partir des éléments fournis par le requérant et le défendeur.

CAA Nantes, 21 novembre 2016 : n° 16NT02302

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). « Voisin immédiat » du projet litigieux. Eléments de nature à établir la qualité de « voisin immédiat » du projet litigieux (non). Obligation de fournir une pièce permettant de déterminer l'emplacement respectif du projet et de la propriété du requérant (oui). Demande manifestement irrecevable (oui). Rejet de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire d'une maison d'habitation.

Le vice-président du TA d'Orléans avait rejeté sa demande comme manifestement irrecevable. Invité par le tribunal à justifier son intérêt à agir contre le permis litigieux, il ne l'avait pas suffisamment établi au regard des exigences de l'article L. 600-1-2.

La CAA rejette le recours intenté contre cette ordonnance.

La CAA précise ici que pour se prévaloir de la qualité de voisin immédiat du projet litigieux, le requérant doit fournir au tribunal un document permettant de déterminer l'emplacement respectif de sa propriété et du projet litigieux. Faute d'avoir fourni cet élément au tribunal, il n'établit pas sa qualité de « voisin immédiat » et sa demande est jugée irrecevable. On voit par là qu'il ne suffit pas pour le requérant de prouver qu'il est propriétaire d'une parcelle voisine de celle où le projet litigieux doit être implanté :

> « Considérant que M. E...a fait valoir devant le tribunal administratif qu'il était un voisin immédiat de la construction envisagée dès lors qu'il était propriétaire, par l'intermédiaire d'une SCI dont il est le gérant, d'une maison d'habitation située à l'extrémité sud de la parcelle X et qu'il exploite des terres agricoles contigües à cette parcelle ; que pour établir cette qualité de voisin immédiat, il n'a toutefois versé au dossier aucune pièce permettant de déterminer l'emplacement respectif de sa propriété et du bâtiment dont la construction était envisagée, lesquels ne ressortent notamment ni du plan ni du constat d'huissier produits en première instance ».

CAA Nantes, 28 décembre 2016 : n° 14NT03298

Permis de construire un hypermarché. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Nuisance sonore (non) Dépréciation de la valeur vénale de la propriété (non). Absence de visibilité du projet. Atteinte à l'accès des parcelles du requérant (non). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Irrecevabilité. Rejet de la requête de Mme F.

Permis de construire un hypermarché Leclerc. Recours en annulation. Légalité du PC (oui).

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Voisin immédiat (oui). Importance du projet (oui). Proximité du projet à l'habitation du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Recevabilité de la requête de Mme B.

Les requérants demandaient l'annulation d'un permis de construire un hypermarché.

Le TA de Caen avait rejeté sa requête.

La commune défenderesse contestait l'intérêt à agir du requérant.

Le premier requérant faisait valoir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation et d'utilisation et de jouissance de son bien et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

À cette fin, le requérant faisait état de différents éléments de nature à établir l'atteinte qu'il invoquait pour justifier son intérêt à agir.

Ces éléments n'étaient pas particulièrement précis et étayés. Le requérant se bornait à faire état des nuisances sonores qui résulteraient de l'exploitation de l'hypermarché et de la perte de la valeur vénale de la propriété occasionnée par l'hypermarché.

Après avoir examiné ces allégations, la Cour administrative d'appel de Nantes considère qu'elles ne sont pas établies de façon certaine, en particulier, parce que l'accès au domicile du requérant se fait par une autre voie que celle du futur centre commercial et qu'il n'existe pas de visibilité directe entre sa maison et le centre commercial :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du plan produit par la société, et non contesté par les intéressées, que si l'habitation de Mme F...se situe à 312 m de l'angle le plus proche du futur centre commercial, elle est séparée du terrain d'assiette du projet par plusieurs constructions faisant obstacle à toute visibilité directe du centre commercial depuis sa maison ; que ni les nuisances sonores qu'elle invoque, ni la dépréciation de la valeur vénale de son habitation, ne sont établies de manière certaine par les pièces du dossier, l'accès au domicile de Mme F... se faisant par une autre voie que celui du futur centre commercial ; que dans ces conditions, et en dépit de l'importance du projet, qui comprendra une surface de plancher de près de 12 000 m², et de la taille de la commune qui comprenait à cette date un peu moins de 6 000 habitants, Mme F...ne présentait pas un intérêt à agir suffisant pour contester le permis de construire litigieux »

Quant à la seconde requérante, elle faisait valoir que le centre commercial autorisé était de nature à affecter directement les conditions d'occupation et d'utilisation et de jouissance de son bien et qu'elle avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

À cette fin, la requérante faisait valoir que du fait de la nature de la construction, de l'importance du projet – un hypermarché de 11 000 m2 – de sa localisation – à 217m de son habitation et en surplomb de celle-ci – elle avait en principe intérêt à agir contre le permis litigieux.

La Cour administrative d'appel de Nantes considère que la requérante a intérêt à agir compte tenu de l'importance du projet et de la proximité dudit projet de son habitation :

> « Considérant en revanche, que l'habitation de Mme B..., se situe à 217 m du projet litigieux ; qu'elle n'est séparée de la parcelle d'assiette du futur centre commercial que par un chemin puis par une parcelle agricole dépourvue de toute construction ; que si le chemin en cause est bordé par un merlon arboré, il n'est pas contesté que le terrain de Mme B... se trouve en surplomb par rapport à la parcelle d'assiette du futur centre commercial, que la hauteur des arbres longeant le chemin doit être régulièrement réduite à la demande de la mairie et conformément au règlement du lotissement et que les végétaux plantés, constitués notamment de noisetiers, perdent leurs feuilles à l'automne ou en hiver ; que compte tenu de l'ensemble de ces éléments, et alors même qu'il n'est pas certain que Mme B... pourra apercevoir soit le bâtiment du centre commercial, soit

ses places de stationnement, depuis son habitation, qui comprend notamment un pignon aveugle en direction du futur centre commercial, l'intéressée doit être regardée, compte tenu de l'importance du projet et de la proximité de son habitation, comme ayant un intérêt à agir contre le permis litigieux ».

La CAA conclut à la légalité du permis litigieux.

CAA Nantes, 13 février 2017 : n° 15NT02347.

Permis de construire pour l'édification de deux maisons d'habitation. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Absence d'un intérêt à agir. Irrecevabilité de la requête.

Le GAEC X demandait l'annulation d'un permis de construire deux maisons d'habitation.

Le président du TA de Rennes avait rejeté par ordonnance cette requête en annulation, celle-ci étant manifestement irrecevable.

La CAA de Nantes confirme le jugement du TA de Nantes, le GAEC X n'ayant pas intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2.

Les éléments dont les requérants font état pour établir que leur exploitation agricole serait directement affectée par les travaux envisagés par le bénéficiaire du permis sont considérés par le juge administratif comme insuffisants. Ces éléments ne sont pas de nature à établir le caractère certain des atteintes que leur causerait l'autorisation litigieuse : ils ne sont pas de nature à « démontrer » que les deux constructions envisagées auraient pour effet de faire obstacle à la mise en œuvre du plan d'épandage pour lequel le GAEC a obtenu une autorisation préfectorale. La requête en annulation est par conséquent rejetée, le requérant n'ayant pas intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-1 contre le permis de construire.

> « 8. Considérant qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que la distance qui sépare le bâtiment d'élevage le plus proche des constructions litigieuses est très largement supérieure aux dispositions du règlement sanitaire départemental imposant, en application des dispositions de l'article L. 111-3 du code rural et de la pêche maritime, une distance d'au moins 50 mètres entre un bâtiment d'élevage et tout immeuble habité par des tiers, générant ainsi un périmètre d'exclusion réciproque de mêmes dimensions ; que si les requérants allèguent également que leurs installations sont situées sous les vents dominants, ils n'ont produit aucun document l'attestant de manière formelle ; qu'ils indiquent enfin qu'aucun épandage n'est possible à moins de cent mètres d'une habitation en vertu des dispositions de l'article 27-3 de l'arrêté interministériel du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées d'élevage, et qu'ils ne pourront de ce fait pas utiliser, comme ils avaient prévu de le faire dans le cadre de leur plan d'épandage autorisé par l'autorité préfectorale, la totalité de la superficie de la parcelle cadastrée section YV n° 108, dont les dimensions exactes ne sont d'ailleurs

nullement précisées, située à proximité du terrain d'assiette d'une des constructions litigieuses ; que, toutefois, les distances minimales d'épandage fixées par l'article 27-3 cité plus haut varient, selon ses termes mêmes, entre 10 et 100 mètres selon la catégorie d'effluents d'élevage dont il s'agit, la distance de cent mètres relevée par les requérants ne s'appliquant que pour les " autres cas ", alors que, s'agissant de lisiers et purins, matières devant, selon les documents produits par les requérants, être épandus sur la parcelle YV n° 108, la distance d'épandage est de cinquante mètres, cette distance pouvant être soit réduite à 15 mètres ou portée à 100 mètres selon le dispositif technique utilisé ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le dispositif utilisé par le GAEC de Kertanguy serait, s'agissant d'un " enfouisseur ", effectivement de nature à porter à cent mètres la distance d'épandage par rapport aux limites de la parcelle YV n° 108, l'usage d'un tel dispositif générant seulement l'exigence de respecter une distance minimale de quinze mètres, et ce alors même que les parcelles cadastrées section AA n° 186 et 187 sur lesquelles doivent être édifiées les constructions litigieuses sont situées à plus de cinquante mètres des limites de la parcelle YV n° 108 ; que M. C...et le GAEC de Kertanguy n'établissent pas ainsi le caractère certain des atteintes que leur causeraient les autorisations de construire litigieuses ; que s'ils allèguent également projeter d'étendre la zone d'épandage à proximité d'autres terrains du lotissement du domaine de Kergaradec destinés à faire prochainement l'objet de nouvelles autorisations de construire, ils ne font état, à la date des autorisations de construire litigieuses, d'aucune autorisation d'épandage sur ces parcelles, alors même que, selon les dispositions de l'article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme, l'intérêt à agir pour contester un permis de construire s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ; que, ainsi, faute pour M. C...et le GAEC de démontrer que leur exploitation serait directement affectée selon les différentes hypothèses indiquées ci-dessus, c'est sans commettre d'erreur de droit ni méconnaître l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que le président de la chambre du tribunal administratif de Rennes a rejeté par ordonnance, sans audience publique, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, la demande de M. C...et du GAEC de Kertanguy comme manifestement irrecevable (...) ».

CAA Nantes, 15 mai 2017 : n° 16NT03890

Permis de construire pour l'édification d'un centre commercial. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Absence d'un intérêt à agir. Irrecevabilité. Rejet de la requête.

La société requérante demandait l'annulation d'un permis de construire en vue de l'édification d'un centre commercial.

Le président du TA de Rennes avait rejeté par ordonnance cette requête en annulation, au motif qu'elle était manifestement irrecevable.

La CAA de Nantes infirme le jugement du TA de Nantes.

Elle conclut néanmoins sur un autre fondement à l'irrecevabilité de la requête, l'auteur du recours n'ayant pas intérêt à agir.

La Société requérante faisait valoir que la construction autorisée par le permis litigieux était de nature à affecter directement les conditions d'utilisation du centre commercial qu'elle gère.

Selon la Cour d'appel de Nantes, l'auteur du recours ne le démontre pas dès lors que le centre commercial qu'il exploite est implanté à plus de 6 kilomètres en ligne directe du site d'implantation du projet et est desservi par une autre voie à grande circulation que celle utilisé par les futurs clients du centre commercial.

La société requérante ne « démontre » donc pas l'existence d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir contre le permis qu'elle critique. La requête est irrecevable et est donc rejetée.

Nota. Reste à savoir si le requérant pouvait ainsi à arguer de ce que l'activité qu'abrite la construction litigieuse, indépendamment de toute considération immobilière, lui porterait préjudice. En principe l'intérêt à agir ne peut résulter que des effets propres à la construction autorisée, eu égard, au premier chef, à sa situation, à ses dimensions, à son architecture et à son aspect extérieur. En outre, la construction se caractérise également par sa destination et sa nature, ce qui justifie que ces incidences sur l'environnement, le cadre de vie, la sécurité et la santé publiques, la commodité du voisinage ou de la circulation soient pris en compte (V. A. Lallet, conclusions sur CE, 10 juin 2015 : n° 386121).

CAA Nantes, 14 juin 2017 : n° 15NT01986

Permis de construire pour l'édification d'une écurie. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Défendeur. Éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité (oui). Absence d'un intérêt à agir. Irrecevabilité. Rejet de la requête.

Les requérants demandaient l'annulation d'un permis de construire une structure équine comprenant un hangar à fourrage et un barn de vingt-six boxes.

Le TA de Caen a rejeté leur requête.

La CAA de Nantes considère que les requérants n'avaient pas intérêt à agir contre le permis litigieux.

Pour apprécier l'intérêt à agir des requérants, l'arrêt analyse de manière concrète et globale les circonstances de l'espèce soumise à son appréciation.

Pour forger sa conviction, la Cour administrative d'appel s'appuie ici clairement sur l'ensemble des pièces du dossier, à savoir sur les éléments fournis par le demandeur, mais aussi sur les éléments avancés par le défendeur.

S'agissant des éléments fournis par les demandeurs, le juge d'appel estime qu'ils ne sont pas de nature à établir que la construction autorisée serait de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leurs parcelles, et ce alors même qu'ils sont voisins immédiats de la parcelle sur laquelle le projet doit être implanté.

> « Pour contester le permis de construire litigieux, M. et Mme D... indiquent qu'ils sont propriétaires de deux parcelles immédiatement voisines de l'assiette du projet, l'une, distante de 8,40 mètres, recevant un verger et l'autre, à 42,11 mètres, attenante au château dont ils sont également propriétaires ; qu'ils font également valoir que, compte tenu de la configuration des lieux, ils auront, depuis leur château, une vue directe sur le projet litigieux et que la mise en œuvre de ce projet d'exploitation agricole entraînera nécessairement des nuisances olfactives et sonores de nature à affecter les conditions de jouissance de leur bien ;
>
> Considérant toutefois que le projet n'est pas incompatible avec le voisinage d'un verger, ni avec le terrain vierge de toute construction attenant au château et est inclus dans un vaste tènement agricole ; qu'il n'est par suite pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ces parcelles ».

1.

Quant aux éléments fournis par le défendeur, ceux-ci sont de nature à conforter la conviction du juge, en ce sens qu'ils tendent à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité, eu égard à la distance et à l'existence de haies et de routes entre la propriété des requérants et le lieu d'implantation de la construction.

> « Considérant (...) que, par ailleurs, ainsi qu'il ressort des autres pièces du dossier, notamment des photographies et plans produits par les défendeurs, il est constant que le terrain d'assiette du projet est séparé de la parcelle habitée par les requérants et accueillant leur château par deux routes, la route départementale n°87 puis la route de la Grotte ; que ce château est, en outre, situé à 400 mètres du projet ; que selon la photographie prise depuis l'allée du château, laquelle n'est pas utilement contestée, le projet ne pourra être visible à partir de cet édifice pour en être caché par un épais rideau d'arbres de haute tige pérenne ; qu'enfin, compte tenu de cette distance et de la configuration des lieux et alors au surplus que le règlement sanitaire départemental du Calvados, en son article 153-4, accepte l'installation de ce type d'exploitation à cinquante mètres au moins des habitations, les requérants ne peuvent sérieusement soutenir qu'ils auront à subir des nuisances olfactives et sonores ».

Cet arrêt est topique de l'évolution qu'ont provoquée les dispositions de l'article L. 600-1-2, quant à la façon dont le juge apprécie désormais l'intérêt à agir du requérant. Ici le juge adopte clairement une approche plus subjective de l'intérêt à agir. Il analyse concrètement à partir des éléments fournis par le requérant et le défendeur l'impact du projet sur les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien, pour en déduire que les requérants ne sont pas in fine directement affectés par le projet autorisé.

CAA Nantes, 14 juin 2017 : n° 15NT02010

Permis de construire une maison individuelle. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte à la vue des requérants (non). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Irrecevabilité. Rejet de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison individuelle.

Le TA de Caen avait rejeté sa requête.

Le bénéficiaire du permis défendeur contestait l'intérêt à agir du requérant.

Le requérant faisait valoir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation et d'utilisation et de jouissance de son bien et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

À cette fin, le requérant faisait état de différents éléments de nature à établir l'atteinte qu'il invoquait pour justifier son intérêt à agir, dont des constats d'huissier.

Le requérant alléguait qu'il existait une vue sur la construction projetée à partir de leur propriété et que par conséquent ladite construction affecterait directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

Après avoir examiné cette allégation, la Cour administrative d'appel de Nantes conclut qu'elle est dépourvue de réalité, eu égard à la hauteur de la construction envisagée, de la distance qui la sépare de la propriété des requérants, de l'absence de co-visibilé entre le projet et l'immeuble des requérants :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le permis de construire litigieux porte sur la construction d'un immeuble à usage d'habitation d'une surface hors œuvre nette de 160 m² pour une hauteur de 7,72 mètres ; qu'elle est distante de 375 mètres de l'immeuble de M. et Mme C...et de 410 mètres de celui de M. et Mme J... dont elle est séparée par des prés entrecoupés de haies bocagères et d'arbres de hautes tiges ; que si les requérants allèguent qu'il existe une vue sur la construction projetée à partir de leurs propriétés, il ressort des photographies du constat d'huissier qu'ils ont eux-mêmes commandé à cette fin que la vue à partir de la propriété de M. et Mme C..., à travers la végétation, n'est que très furtive et partielle, alors que ni ce procès-verbal de constat, ni celui commandé par M. et Mme D..., ne font état d'une covisibilité avec la propriété de M. et MmeJ... ; que, dans ces conditions, eu égard aux caractéristiques du projet, à la configuration des lieux et à la distance séparant le projet autorisé des immeubles des requérants, la covisibilité alléguée n'est pas de nature à établir, compte tenu de son caractère très limité, que la construction autorisée serait susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leurs biens alors même que les requérants avaient acquis leur propriété dans l'espoir de vivre dans un cadre bucolique et que M. et Mme J...exploitent un gîte touristique ; que, par suite, et sans que les requérants puissent utilement alléguer que la construction contestée porterait atteinte à l'intérêt des lieux environnants et qu'elle préfigurerait l'urbanisation future du secteur, M. et Mme J...et autres ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Caen a rejeté leur demande ».

CAA Nantes, 3 juillet 2017 : n° 16NT020168

Permis de construire d'un garage. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte à la vue et au cadre de vie des requérants (non). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Irrecevabilité. Rejet de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un garage.

Le TA de Rennes avait rejeté sa requête.

La commune défenderesse contestait l'intérêt à agir du requérant.

Le requérant faisait valoir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation et d'utilisation et de jouissance de son bien et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

À cette fin, le requérant faisait état de différents éléments de nature à établir l'atteinte qu'il invoquait pour justifier son intérêt à agir.

Ces éléments n'étaient pas particulièrement précis et étayés. Le requérant se bornait à faire état de l'atteinte à la vue et au cadre de vie qui serait causée par le projet en litige.

Après avoir examiné cette allégation, la Cour administrative d'appel de Nantes conclut qu'elle est dépourvue de réalité, le projet n'étant pas de nature à porter atteinte ni à la vue ni au cadre de vie des requérants :

> « que, pour justifier de cet intérêt à agir, la SCI se borne à faire état de l'atteinte à la vue et au cadre de vie qui seraient causées par le projet en litige ; que, toutefois, alors même que le projet, comme déjà indiqué, ne concerne qu'une construction annexe de faibles dimensions, destinée à être implantée sur un terrain où sont déjà édifiées plusieurs autres constructions et que la propriété de la SCI requérante, qui n'est pas située sur une parcelle adjacente au terrain dont la requérante est propriétaire, ne dispose pas de vues sur le projet, ces considérations ne sauraient être regardées comme établissant que le projet litigieux affecte directement les conditions d'utilisation ou de jouissance de ce bien au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme ; qu'il en va de même de la circonstance, laquelle ne saurait présenter un caractère permanent, selon laquelle " l'ombre vespérale " projetée par le projet litigieux, d'une hauteur limitée à 5,40 m au faitage, emporterait une privation d'ensoleillement de l'habitation édifiée sur la propriété de la requérante, laquelle est au surplus déjà bordée en limite séparative, sur ce même côté, par une haie végétalisée ; que la commune de Pleumeur-Bodou est ainsi fondée à soutenir que la SCI Nicol Poul Bren ne justifie pas, en l'espèce, d'un intérêt lui donnant intérêt pour agir, au sens des dispositions précitées de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, à l'encontre du permis de construire délivré le 5 mars 2014 à la SCI de Bringwiller ».

L'arrêt montre que le juge administratif vérifie très précisément la réalité des éléments qui sont invoqués par le requérant pour justifier de son intérêt à agir. Il écarte les allégations qu'il juge insuffisamment étayées. La construction litigieuse était située en face de l'habitation des requérants, l'autre côté de la voie.

CAA Nantes, 30 octobre 2017 : n° 16NT01616

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Demandeur propriétaire d'un terrain non-bâti. Atteinte à la vue paysagère du requérant (non). Atteinte à l'accès des parcelles du requérant (non). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Intérêt à agir (non). Irrecevabilité. Rejet de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation.

Le TA de Rennes avait rejeté sa requête.

La commune défenderesse contestait l'intérêt à agir du requérant.

Le requérant faisait valoir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation et d'utilisation et de jouissance de son bien et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

À cette fin, le requérant faisait état de différents éléments de nature à établir l'atteinte qu'il invoquait pour justifier son intérêt à agir.

Ces éléments n'étaient pas particulièrement précis et étayés. Le requérant se bornait à faire état de l'atteinte à la vue paysagère qui serait causée par le projet en litige et des difficultés d'accès à ces parcelles résultant de la construction.

Après avoir examiné ces allégations, la Cour administrative d'appel de Nantes conclut qu'elles sont dépourvues de réalité, le projet n'étant pas de nature à porter atteinte ni à la vue du requérant ni à l'accès à ses parcelles :

> 4. Considérant que le propriétaire d'un terrain non construit est recevable, quand bien même il ne l'occuperait ni ne l'exploiterait, à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager si, au vu des éléments versés au dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques et à la configuration des lieux en cause, de nature à affecter directement les conditions de jouissance de son bien ;
>
> 5. Considérant, d'abord, qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles dont M. E est propriétaire, mais pas voisin immédiat, se situent respectivement à 185, 140, 235, 271 et 392 m. de la parcelle X sur laquelle se situe le permis litigieux ; qu'en ce qui concerne les parcelles Y et Z constituées selon les écritures de première instance de pâtures, le requérant n'allègue pas qu'il les occuperait, ni qu'elle ferait l'objet d'une utilisation agricole par un tiers et que la présence d'une maison d'habitation sur la parcelle X serait susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation ou

d'utilisation de ces parcelles ; qu'en ce qui concerne les autres parcelles, compte tenu de la distance importante avec la parcelle A, de l'existence visible à partir de ces parcelles d'autres constructions et de la faible taille de la construction envisagée, M. E n'établit que construction projetée aurait une incidence sur " la vue paysagère " dont il se prévaut ;

6. Considérant, ensuite, que si M. Esoutient que la voie d'accès à ses parcelles, dont il ne détient pas les conditions matérielles de la jouissance celles-ci étant données à bail et cultivées par des exploitants agricoles, ne permet pas le croisement des véhicules avec les machines agricoles et qu'ainsi, la construction autorisée par l'arrêté attaqué aurait une incidence directe sur les conditions d'utilisation ou de jouissance de ses biens, il ressort cependant des pièces du dossier que, dans le secteur concerné, il existe déjà une dizaine de constructions avec des voies de communications et de dessertes qui resteront suffisantes nonobstant une construction supplémentaire ; que, dès lors, M. E. n'établit pas que la construction projetée serait de nature à affecter directement les conditions d'occupation ou de jouissance de ses parcelles ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. E n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 11 avril 2014.

1.2. Recevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

CAA Nantes, 19 décembre 2016 : n° 15NT02378

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Annulation du PC.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat du projet litigieux. Conditions. Terrain mitoyen de celui servant d'assiette au projet (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation du bien (oui) Intérêt à agir (oui). Recevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire d'une maison d'habitation.

Le TA d'Orléans avait rejeté sa requête.

La commune défenderesse et le bénéficiaire du permis contestaient l'intérêt à agir du requérant.

Le requérant, voisin immédiat du projet litigieux, faisait valoir qu'eu égard à la nature de la construction, à son importance et à sa localisation il avait intérêt à agir, le projet étant de nature à porter atteinte aux conditions d'occupation de son bien.

La CAA de Nantes rappelle « qu'eu 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 ».

La Cour considère ensuite, sans plus de précisions, que le projet par sa nature, son importance, sa localisation est susceptible de porter atteinte aux conditions dans lesquelles les requérants occupent leur bien :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. et Mme B...sont propriétaires d'une maison située 10 rue Georget à Tours, sur un terrain mitoyen de celui devant servir d'assiette au projet autorisé par l'arrêté attaqué, projet qui, par sa nature, son importance et sa localisation est susceptible de porter atteinte aux conditions dans lesquelles les requérants occupent leur bien ; que les requérants justifient ainsi d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation de cet arrêté ».

Arrêt qui n'est pas plus circonstancié.

Le permis de construire est annulé, celui-ci ayant été délivré en méconnaissance du règlement UC 13 du PLU.

CAA Nantes, 13 février 2017 : n° 15NT02347.

Permis de construire pour l'édification d'une maison d'habitation. Recours en annulation.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction. Obligations minimales du demandeur. Eléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation.

Le TA d'Orléans a estimé la requête irrecevable pour défaut d'intérêt à agir.

La CAA annule le jugement du TA au motif que le requérant avait intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.

Il est d'abord précisé qu'eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt pour 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.

En l'espèce, la société requérante est propriétaire de la parcelle attenante au terrain d'assiette du projet en litige, sur lequel elle a fait édifier une maison d'habitation. Elle se prévaut expressément de la situation de la construction projetée en surplomb par rapport à son terrain, en soutenant que cette situation accentuera l'impact visuel de la construction en litige et limitera les possibilités de location du bien détenu par la société ; qu'elle fait ainsi état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction, de nature à lui conférer intérêt pour agir au sens des dispositions précitées de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Autrement dit, eu égard à ces éléments factuels auquel fait état le requérant le juge d'appel considère que la construction envisagée est bien de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien dont elle propriétaire.

En l'espèce, le défendeur n'a pas contesté l'intérêt à agir du requérant. Il n'a apporté aucun élément de nature à établir que les atteintes alléguées étaient dépourvues de réalité.

CAA Nantes, 15 juin 2017 : n° 16NT02323

Permis de construire une maison individuelle. Recours en annulation. Annulation du PC. Méconnaissance des dispositions combinées de l'article L. 111-3 du code rural et de la pêche maritime et de l'arrêté du 7 février 2005.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte aux conditions d'utilisation du bien du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Intérêt à agir (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison individuelle.

Le TA de Nantes avait rejeté sa requête.

La commune défenderesse contestait l'intérêt à agir du requérant.

Le requérant faisait valoir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation et d'utilisation et de jouissance de son bien et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

À cette fin, le requérant faisait état de différents éléments de nature à établir l'atteinte qu'il invoquait pour justifier son intérêt à agir.

Ces éléments n'étaient pas particulièrement précis et étayés. Le requérant se bornait à indiquer que le projet litigieux serait de nature à affecter directement les conditions d'utilisation de son bien en cas d'agrandissement de son exploitation agricole. Il ne justifiait pas pour autant d'un projet d'extension de son exploitation.

S'appuyant sur les éléments dont il est ainsi fait état, la Cour administrative d'appel considère que la construction de la maison d'habitation est effectivement de nature à affecter directement les conditions d'utilisation du bien du requérant :

> « Considérant que la construction de la maison d'habitation projetée qui se situe à proximité immédiate de l'exploitation agricole de M. C... qui y exerce une activité d'élevage de bovins est de nature à affecter directement les conditions d'utilisation de son bien, notamment en cas d'agrandissement de son exploitation, alors même qu'il ne justifierait pas d'un projet d'extension et que le projet litigieux serait " particulièrement modeste " ; que, par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu, il ne ressort nullement des pièces du dossier que l'extension des installations de l'exploitation agricole de M. C... ne pourrait s'effectuer qu'à l'arrière des bâtiments existants ; que, par suite, les fins de non-recevoir opposées à la demande de M. C...doivent être écartées ».

Cet arrêt est intéressant en ce sens qu'il montre que la notion d'intérêt à agir peut être interprétée par le juge administratif de manière « souple », et ce malgré des dispositions de l'article L. 600-1-2. On a ici apparemment un contrôle à « géométrie variable » sur la notion d'intérêt à agir.

L'examen par le juge administratif de la requête au fond montre que la construction litigieuse – situé dans un rayon de 100 mètres des bâtiments de l'exploitation – était loin d'être à proximité immédiate de la propriété du requérant. Bien au contraire, ce projet de construction était « séparé des bâtiments

d'élevage par un terrain sur lequel sont édifiées trois constructions, une forte végétation, une voie publique ».

En réalité, si le projet porte atteinte à l'utilisation du bien du requérant c'est parce que celui-ci ne pourra plus à terme agrandir son exploitation si une construction est implantée à moins de 100 mètres de son élevage. L'article L. 111-3 du Code rural prévoit que des bâtiments d'élevage ne peuvent être implantés à moins de 100 mètres des habitations existantes.

Il apparaît aussi – semble-t-il – que dans l'arrêt rapporté la Cour administrative d'appel interprète de manière « souple » l'intérêt à agir parce que, sur le fond, le projet de construction méconnaissait l'article L. 111-3 du Code rural. Ces dispositions interdisent également que des bâtiments à usage d'habitation soient implantés à moins de 100 mètres de bâtiments abritant des animaux.

En l'occurrence, adopté une interprétation par trop « robuste » de l'intérêt à agir sur la base de l'article L. 600-1-2 aurait immanquablement conduit à écarter un recours contre une autorisation d'urbanisme qui était illégale. Autrement dit, le juge administratif serait ici enclin à interpréter de manière moins rigide l'intérêt à agir lorsqu'il apparaît que l'autorisation contestée est manifestement illégale.

Cet arrêt montre donc – semble-t-il – que le recours pour excès de pouvoir conserve un caractère objectif, qui s'attache à un recours dans l'intérêt de la légalité.

CAA Nantes, 3 juillet 2017 : n° 16NT01053

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Annulation du permis de construire.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat du projet litigieux. Conditions. Intérêt à agir (oui). Recevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire d'une maison d'habitation.

Le TA d'Orléans avait rejeté sa requête.

La commune défenderesse contestait l'intérêt à agir du requérant.

Le requérant, voisin immédiat du projet litigieux, faisait valoir qu'eu égard à la nature de la construction et à sa conception architecturale, à l'importance du projet – une habitation de 368 m2 – et à sa localisation – le projet était situé aux limites séparatives de leur propriété – ils avaient intérêt à agir.

La CAA de Nantes rappelle d'abord « qu'eu 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 ».

La Cour considère ensuite que le requérant à intérêt à agir dès lors qu'il fait bien état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction :

> « 3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. et Mme A...sont propriétaires de la parcelle cadastrée X à Saint-Ay, mitoyenne du terrain d'assiette du projet et qui supporte leur résidence principale ; qu'ils font état devant la cour de la proximité du projet, lequel emporte l'édification d'une maison d'une surface de plancher de 368 m2,

par rapport aux limites séparatives de leur propriété et de la nature de celui-ci, du fait notamment de sa conception architecturale ; qu'ils justifient, dans ces conditions, contrairement à ce que fait valoir la commune de Saint-Ay, d'un intérêt à agir contre les deux permis de construire contestés ».

Ici c'est l'ampleur du projet, sa situation par rapport à la propriété des requérants et le parti architectural retenu par le projet qui emporte la conviction du juge administratif quant à l'intérêt à agir du requérant.

Le permis de construire est annulé, celui-ci ayant été délivré au vu d'un dossier de demande incomplet.

CAA Nantes, 2 octobre 2017 : n° 16NT01347

Permis de construire pour la restauration et l'extension d'un ancien moulin. Recours en annulation. Légalité du PC (oui).

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte à une activité d'épandage (oui) Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Intérêt à agir (oui). Recevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire pour la restauration et l'extension d'un ancien moulin.

Le TA de Rennes avait annulé ce permis de construire.

En appel, la commune défenderesse contestait l'intérêt à agir du requérant.

Le requérant faisait valoir que la construction autorisée était de nature à affecter directement les conditions d'occupation et d'utilisation et de jouissance de son bien et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

À cette fin, le requérant faisait état de différents éléments de nature à établir l'atteinte qu'il invoquait pour justifier son intérêt à agir. Il faisait état du fait que sa parcelle, limitrophe de celle du projet de construction, bénéficiait d'une autorisation d'épandage et que par conséquent ledit projet aurait un impact sur cette autorisation, dès lors que l'épandage est interdit près des habitations.

Après avoir examiné cette allégation, la Cour administrative d'appel de Nantes conclut que le projet est effectivement de nature à porter atteinte aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien et que, par conséquent, il a intérêt à agir contre le permis litigieux :

> « Considérant, ainsi que l'a relevé le tribunal, que l'Earl " Ferme du Domaine " justifie, en sa qualité de locataire de la parcelle cadastrée section D n° 334, qui est limitrophe de la parcelle d'assiette de la construction projetée et sur laquelle elle bénéficie d'une autorisation d'épandage, d'un intérêt à agir contre le permis de construire litigieux dès lors que la construction projetée aura, en raison de la faible distance la séparant de cette parcelle agricole, une incidence directe sur ses conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance, compte tenu des règles de distance minimale imposées aux activités

d'épandage par l'arrêté du 27 décembre 2013 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ainsi que par le règlement sanitaire départemental ; que, la SCI " Ferme des Aubriais ", qui est propriétaire de cette parcelle, justifie, elle-aussi d'un intérêt à agir contre le permis de construire litigieux ».

I bis. Recevabilité-intérêt à agir (C. urb., art. L.600-1-3)

> « Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

L'intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme s'apprécie non plus à la date où le recours est exercé, mais à la date d'affichage en mairie de la demande du pétionnaire.

Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement de la date d'affichage en mairie ?

Les bases Legifrance et Dalloz contiennent un seul arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes qui fonde l'irrecevabilité de la requête sur les dispositions de l'article L. 600-1-3 (CAA Nantes, 30 mars 2017 : n° 16NT01901).

En l'espèce les requérants ne faisaient pas état, à la date du permis litigieux, d'aucune autorisation d'épandage sur leurs parcelles de nature à démontrer que leur exploitation serait directement affectée par les travaux autorisés par ledit permis.

La non-application de ces dispositions par la Cour tend à montrer qu'il n'est pas fréquent qu'un requérant « fabrique » un intérêt à agir artificiel, par la voie d'acquisition ou de location in extremis d'immeubles se situant dans le voisinage de la construction projetée, et ce uniquement à des fins dilatoires ou de négociations pécuniaires. Cette non-application pourrait aussi montrer le caractère dissuasif de l'article L. 600-1-3.

II. Cristallisation des moyens invocables

C. urb, art. R. 600-4 (ancien) :

> « Saisi d'une demande motivée en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués ».

CJA art. R. 611-7-1 :

> « Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, le président de la chambre chargée de l'instruction peut, sans clore l'instruction, fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux.
>
> Les lettres remises contre signature portant notification de cette ordonnance ou tous autres dispositifs permettant d'attester la date de réception de cette ordonnance sont envoyés à toutes les parties en cause un mois au moins avant la date mentionnée au premier alinéa.
>
> Le président de la formation de jugement, ou, au Conseil d'Etat, le président de la chambre, peut retirer l'ordonnance prise sur le fondement du premier alinéa par une décision qui n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours. Cette décision est notifiée dans les formes prévues au deuxième alinéa ».

Ces dispositions confèrent au juge administratif le pouvoir de fixer, par ordonnance, sans clore l'instruction, la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux, et ce lorsqu'il estime que l'affaire est en état d'être jugée. Cette ordonnance doit être adressée aux parties en cause au moins un mois avant la date à laquelle ces derniers ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux.

Ces dispositions initialement insérées à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme sont désormais précisées et généralisées à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative.

Cette évolution procédurale est destinée à accélérer le traitement des requêtes, en particulier dans le domaine du contentieux de l'urbanisme, en permettant au juge administratif de procéder à une « cristallisation des moyens », notamment pour faire obstacle à des manœuvres dilatoires. Certains requérants peuvent être tentés d'égrener successivement les moyens invoqués. La jurisprudence « Intercopie » autorise ces derniers à invoquer sommairement un moyen de chaque cause juridique – légalité externe et légalité interne – dans le délai de recours contentieux et, ensuite, de préciser lesdits moyens au fil du temps. Cet état du droit n'est pas sans inconvénients, dès lors qu'il faut alors soumettre ces moyens successivement au

principe du contradictoire, l'objectif recherché par le requérant étant de faire durer l'instance et de reporter au maximum la mise en œuvre du projet, voire d'obtenir son abandon.

A. Combien de saisines motivées du juge ?

S'agissant des dispositions de l'article R. 600-4 du Code de l'urbanisme, seuls trois arrêts de la Cour administrative d'appel y font référence (Base Légifrance).

Quant aux dispositions de l'article R. 611-7-1 du Code de justice administrative, il n'existe pas d'arrêt de la Cour administrative d'appel qui applique ces dispositions (Base Légifrance).

CAA Nantes, 30 janvier 2015 : n° 14NT01316

Les requérants demandaient l'annulation d'un permis de construire.

Le TA de Caen avait rejeté leur demande.

En appel, le bénéficiaire du permis litigieux demandait à la Cour administrative d'appel de Nantes de mettre en œuvre les dispositions de l'article R. 600-4 du Code de l'urbanisme.

Dans l'arrêt, la Cour administrative d'appel ne se prononce pas sur cette demande.

CAA Nantes, 3 avril 2015 : n° 14NT00285

Les requérants demandaient l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation.

Le TA de Caen avait rejeté leur demande.

En appel, le bénéficiaire du permis litigieux demandait à la Cour administrative d'appel de Nantes de fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne pourront plus être invoqués en application des dispositions de l'article R. 600-4.

Dans l'arrêt, la Cour administrative d'appel ne se prononce pas sur cette demande.

CAA Nantes, 15 janvier 2016 : n° 15NT02003

Les requérants demandaient l'annulation d'un permis de construire en vue de la rénovation d'une maison d'habitation.

Le TA d'Orléans avait rejeté leur demande.

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes révèle que les dispositions de l'article R. 600-4 ont été appliquées au cours de l'instruction de l'affaire :

« Les parties ont été informées le 4 novembre 2015 de ce que, en application des dispositions de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, aucun moyen nouveau n'était plus susceptible d'être invoqué après le 20 novembre suivant à midi ».

CAA Nantes, 17 mai 2017 : n° 15NT03217

CAA Nantes, 17 mai 2017 : n° 15NT03613

Les requérants demandaient l'annulation du PLU de la commune de Saint-Hilaire-de-Rietz.

Le Tribunal administratif de Nantes avait rejeté leurs requêtes.

La CAA confirme le jugement du TA et rejette également les recours.

Les arrêts mentionnent que la clôture de l'instruction a été fixée au 19 décembre 2016 à 12 heures par une ordonnance du 25 novembre 2017, sans faire référence à l'article R. 611-7-1 du Code de justice administrative.

La cour administrative d'appel de Nantes ne nous a pas communiqué davantage d'informations sur l'application de ces dispositions.

En réalité, il est très difficile d'identifier dans les bases de données les arrêts faisant application des dispositions de l'ancien article R. 600-4 ou de l'article R. 611-7-1 car les arrêts – ou les jugements – ne font pas systématiquement référence aux articles susvisés lorsqu'ils sont appliqués par le juge administratif. C'est dire que les arrêts cités ci-dessus ne reflètent que partiellement l'état de la jurisprudence. La lecture des autres arrêts de la Cour en matière d'urbanisme permet de constater que ces dispositions sont en fait régulièrement appliquées.

B. Réponse du juge ? En cas de « cristallisation », délai fixé par le juge ?

Un seul arrêt : CAA Nantes, 17 mai 2017 : n° 15NT02003.

III. Annulation partielle du permis de construire et régularisation du permis en cours de procédure

A. Annulation partielle du permis de construire (art. L. 600-5)

> « Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation ».

Combien d'annulations partielles de permis (préciser si possible l'année) ? Quelle proportion sur l'ensemble des annulations ?

- 2013 : 1 pour 22 annulations totales
- 2014 : 6 pour 45 annulations totales
- 2015 : 3 pour 63 annulations totales
- 2016 : 0 pour 18 annulations totales
- 2017 : 4 pour 15 annulations totales

L'analyse des arrêts de la Cour administrative d'appel de Nantes montre également que les dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme ont été invoquées dans 41 affaires (source Légifrance).

1.1. Dans 14 arrêts la Cour administrative d'appel a prononcé l'annulation partielle des permis litigieux

5 des 14 arrêts mentionnés par la Cour administrative d'appel de Nantes figurent sur le site Légifrance

- Le vice tenant au non-respect des exigences de l'article UC 12 du POS en matière de place de stationnement ne concerne qu'une partie du projet autorisé. Cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif et dès lors ne saurait justifier qu'une annulation partielle du permis litigieux. Il y a lieu de fixer à deux mois le délai, courant à compter de la notification du présent arrêt, dans lequel le bénéficiaire du permis pourra demander la régularisation du permis dont est prononcée l'annulation partielle (CAA Nantes, 17 janvier 2014 : n° 12NT00692)

- La méconnaissance des dispositions des articles UD 7 et UD 11 du règlement du POS affecte des parties identifiables des bâtiments nos 2 et 3 respectivement concernés et qu'elle est susceptible d'être régularisée par un permis de construire modificatif ; que, dès lors, elle entraîne l'annulation du permis de construire du 30 mai 2011 en tant seulement que trois terrasses sont implantées au rez-de-chaussée du bâtiment n° 3 et que trois châssis sont insérés dans la pente de toiture ouest du bâtiment n° 2 ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de fixer à deux mois le délai courant à compter de la notification du présent arrêt dans lequel la société SNI Plaine Normande pourra demander la régularisation du permis dont est prononcée l'annulation partielle (CAA Nantes, 17 janvier 2014 : n° 12NT01423)
- Le vice affectant le permis litigieux ne concerne qu'une partie du projet autorisé ; que cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente et ne saurait dès lors entraîner qu'une annulation partielle de cet arrêté; que, compte-tenu des effectifs susceptibles d'être accueillis sur le site et des conditions d'accès à ce dernier, le respect des exigences de l'article N2 du PLU impliquait la réalisation d'au moins 20 places de stationnement ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de fixer à trois mois le délai, courant à compter de la notification du présent arrêt, dans lequel la Société X. pourra demander la régularisation du permis dont est prononcée l'annulation partielle (CAA Nantes, 17 avril 2015 : n° 14NT00537)
- Le vice tiré de l'irrégularité de la toiture, à un seul versant, de l'extension destinée à abriter la cuisine, affectant l'autorisation de construire délivrée à M. et Mme F..., ne concerne qu'une partie identifiable du projet autorisé ; que cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente ; que, dès lors, elle ne saurait justifier qu'une annulation partielle de cet arrêté ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de fixer à trois mois le délai, courant à compter de la notification du présent arrêt, dans lequel M. et Mme F...pourront demander la régularisation du permis dont est prononcée l'annulation partielle (CAA Nantes, 12 juin 2015 : n° 14NT01864)
- La méconnaissance des dispositions susvisées de l'article 1AU3 du règlement du plan local d'urbanisme affecte une partie identifiable du projet autorisé et elle est susceptible d'être régularisée par un permis de construire modificatif ; que, dès lors, elle entraîne l'annulation du permis d'aménager du 30 juillet 2012 et du permis modificatif du 15 juin 2013 en tant seulement qu'ils prévoient l'aménagement d'une voie en impasse à l'extrémité nord-est du lotissement ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de fixer à trois mois le délai courant à compter de la notification du présent arrêt dans lequel la communauté d'agglomération de Saint-Lô pourra demander la régularisation des permis dont est prononcée l'annulation partielle (CAA Nantes, 22 septembre 2015 : n° 14NT01325)
-

1.2. Dans 5 arrêts, la Cour administrative d'appel de Nantes a refusé de prononcer l'annulation partielle des permis litigieux, l'opération envisagée n'étant pas susceptible de faire l'objet d'une annulation partielle

- Les illégalités susmentionnées du permis de construire du 20 juillet 2006 au regard, tant des dispositions des articles R. 421-25 et R. 421-26 du code de l'urbanisme, que de celles de l'article R. 111-8 du même code, entraînent l'annulation totale dudit permis. Dès lors, les conclusions de la société Setrad tendant à ce qu'il soit fait application des dispositions précitées de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ne pouvaient qu'être rejetées (CAA Nantes, 25 juin 2008 : n° 07NT03015).
- Compte tenu des motifs d'illégalité des permis de construire contestés, qui mettent en cause la conception de l'ensemble du projet, la délivrance d'un permis de construire modificatif n'est pas de nature à assurer le respect des dispositions précitées du Plu. Il n'y avait donc pas lieu de faire application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (CAA Nantes, 13 juillet 2012 : n° 11NT00006).
- En raison de l'existence d'un parc de stationnement commun aux deux bâtiments, l'opération envisagée constitue un ensemble immobilier unique, qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une annulation partielle sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme en tant qu'elle porterait sur le seul immeuble édifié avenue X et avenue Y (CAA Nantes, 2 mai 2014 : n° 13NT00038).
- En l'absence de toute précision apportée sur ce point par les parties, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'illégalité qui affecte, au regard des règles d'implantation en limites séparatives fixées par l'article UA2 7 du PLU, la conception d'ensemble du projet, serait susceptible d'être régularisée par un permis de construire modificatif portant sur un bâtiment dont les conditions mêmes d'implantation sont remises en question. Il y a, dès lors, lieu d'annuler les permis contestés, sans que puissent être mises en œuvre les dispositions précitées de l'articles L. 600-5 du code de l'urbanisme (CCA Nantes, 28 septembre 2016 : n° 15NT00339).
- l'illégalité tenant à la méconnaissance de l'article A1 et A2 du règlement du PLU affecte l'ensemble du projet contesté et n'est pas susceptible de donner lieu à régularisation par la délivrance d'un permis modificatif. En conséquence, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions précitées de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (CAA Nantes, 2 octobre 2017 : n° 16NT01347).
-

1.3. Dans 25 arrêts la Cour administrative d'appel de Nantes a estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-5

- En l'occurrence, la Cour a estimé que les permis litigieux ne se trouvaient entachés d'aucune des illégalités invoquées par le requérant et que par conséquent il ne saurait y avoir lieu pour le juge administratif de faire application des dispositions de l'article L. 600-5. À défaut de tout moyen de nature à entraîner l'annulation, même partielle, du permis litigieux, les requérants ne pouvaient utilement demander l'application des dispositions susvisées.

1.4. Infirmation ou confirmation du jugement de première instance

- Dans un premier arrêt la Cour a estimé que les requérants n'étaient pas fondés à soutenir qu'en prononçant une annulation partielle le Tribunal administratif de Nantes se serait mépris sur les pouvoirs qu'il tenait de l'article L. 600-5 (CAA Nantes, 29 décembre 2017 : n° 15NT03732).
- Dans une seconde décision, la Cour a estimé que la commune était fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le TA de Rennes avait partiellement annulé le permis de construire (CAA Nantes, 5 février 2016 : n° 15NT00369)

B. Régularisation du permis en cours de procédure (art. L. 600-5-1)

> « Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations »

1° Combien de sursis à statuer prononcés par le juge administratif ?

L'analyse des arrêts de la Cour administrative d'appel de Nantes – à partir de la base Légifrance – montre que les dispositions de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme ont été invoquées dans 20 affaires.

La Cour a prononcé un sursis à statuer dans cinq affaires.

1.1. Dans trois arrêts la Cour a constaté que le permis de construire litigieux était illégal, celui-ci n'ayant pas été précédé d'une autorisation de défrichement, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 341-7 du nouveau code forestier. La Cour a estimé que cette omission était susceptible d'être régularisée par la délivrance d'un permis de construire modificatif et que, par conséquent, il y avait lieu de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt afin que, dans ce délai, les bénéficiaires du permis procèdent à la régularisation prescrite et notifient à la Cour le permis de construire modificatif obtenu (CAA Nantes, 10 novembre 2017 : n° 15NT02037 ; CAA Nantes, 10 novembre 2017 : n° 15NT02043 ; CAA Nantes, 10 novembre 2017 : n° 15NT00244).

1.2. Dans un autre arrêt la Cour a constaté que le dossier joint à la demande de permis de construire était incomplet et que cette irrégularité avait été de nature à exercer une influence

sur l'appréciation portée par le maire de Pléneuf-Val-André sur la demande de permis. Le permis litigieux avait donc été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme.

La Cour a ensuite estimé que le vice dont était ainsi entaché le permis contesté était susceptible de régularisation par la délivrance d'un permis modificatif. En conséquence, les juges d'appel ont décidé, avant de statuer sur la requête, de surseoir à statuer dans l'attente de notification à la Cour, par les bénéficiaires du permis, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, d'un permis de construire modificatif délivré au vu d'un dossier de demande de PC respectant les exigences de l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme (CAA Nantes, 28 mars 2014 : n° 12NT00081).

1.3. Dans un dernier arrêt la Cour a constaté que le permis de construire avait été délivré par une autorité incompétente. Ce vice étant susceptible d'être régularisé par la délivrance d'un permis modificatif, la Cour a décidé, avant de statuer sur la requête, de surseoir à statuer dans l'attente de notification à la Cour, par les bénéficiaires du permis, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt, d'un permis de construire modificatif délivré par une autorité compétente (CAA, 10 octobre 2014). Par un arrêté du 31 décembre 2014 la commune de Saint-Malo a délivré à la société B. un permis de construire modificatif. Et, par un arrêt en date 20 mars 2015, la Cour a rejeté le recours intenté contre le permis modificatif du 31 décembre 2014 (CAA Nantes, 21 mars 2014 : n° 12NT02598).

Délai fixé par le juge de la régularisation ?

3 mois en 2014, 6 mois en 2017.

Combien de permis régularisés dans le délai fixé ?

1 en 2014.

2° Synthèse

L'analyse des arrêts de la Cour administrative d'appel permet aussi de mettre en lumière les raisons pour lesquelles il n'a pas été fait application de l'article L. 600-5-1.

2.1. Le permis de construire litigieux n'est pas susceptible d'être régularisé par un permis modificatif

Dans 4 arrêts, la Cour administrative d'appel a écarté l'application de l'article L. 600-5-1 au motif que le vice entraînant l'illégalité du permis de construire litigieux n'était pas susceptible d'être régularisé par un permis de construire modificatif. Par exemple :

- Le vice affectant le permis de construire attaqué tiré du défaut d'enquête publique préalable n'est pas susceptible d'être régularisé par la délivrance d'un permis modificatif (CAA Nantes, 12 décembre 2014 : n° 13NT03426)
- « Considérant qu'en l'absence de toute précision apportée sur ce point par les parties, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'illégalité qui affecte, au regard des règles d'implantation en limites séparatives fixées par l'article UA2 7

du PLU, la conception d'ensemble du projet, serait susceptible d'être régularisée par un permis de construire modificatif portant sur un bâtiment dont les conditions mêmes d'implantation sont remises en question ; qu'il y a, dès lors, lieu d'annuler les permis contestés, sans que puissent être mises en œuvre les dispositions précitées des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme » (CAA Nantes, 28 septembre 2016 : n° 15NT00339)

- Le vice affectant le permis de construire et tiré de l'irrégularité de la composition du dossier de demande de PC n'est pas susceptible de faire l'objet d'une régularisation par la délivrance d'un permis modificatif.
- L'illégalité dont est entaché le permis de construire – laquelle est tirée de la méconnaissance de l'article A1 du règlement du PLU – affecte l'ensemble du projet contesté et n'est pas susceptible de donner lieu à régularisation par la délivrance d'un permis modificatif (CAA Nantes, 2 octobre 2017 : n° 16NT01347).
-

2.2. Le permis litigieux a été régularisé au cours de l'instance

Dans 1 arrêt, la Cour administrative d'appel a écarté l'application de l'article L. 600-5-1 au motif que le ou les vices de nature à entraîner l'illégalité du permis de construire avaient été régularisés en cours d'instance (CAA Nantes, 30 janvier 2015 : n° 14NT01316)

2.3. Le permis contesté est régulier

Dans 8 arrêts, la Cour administrative d'appel a implicitement écarté l'application de l'article L. 600-5-1, le permis litigieux – et dans certains cas, le permis modificatif – étant régulier (CAA Nantes, 2 mai 2014 : n° 12NT02454 ; CAA Nantes,10 octobre 2014 : n° 13NT02458 ; CAA Nantes, 11 mai 2015 : n° 13NT02054 ; CAA Nantes, 20 mai 2016 : n° 15NT00003 ; CAA Nantes, 26 octobre 2016 : 15NT00853 ; CAA Nantes, 5 décembre 2016 : n° 15NT01570 ; CAA Nantes, 15 septembre 2017 : n° 16NT00023 ; CAA, 10 juillet 2017 : n° 16NT0325).

2.4. Inapplicabilité de l'article L. 600-5-1 lorsque le permis litigieux est suspendu

Lorsque le permis litigieux est suspendu parce que les conditions d'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont réunies, le juge des référés, qui statue en urgence, n'est pas habilité à faire usage des pouvoirs conférés au juge du fond par l'article L. 600-5-1 et de surseoir à statuer pour permettre au bénéficiaire de régulariser l'autorisation contestée (CAA Nantes, 1er décembre 2017 : n° 16NT03666).

IV. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (C. urb. art. L.600.7)

> « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif 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.
>
> Lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement est l'auteur du recours, elle est présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes ».

Ces dispositions ouvrent la possibilité pour le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme – permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager – de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire devant le juge administratif, appelé à statuer sur le permis litigieux.

Pour que l'auteur du recours pour excès de pouvoir intenté contre un permis soit condamné à des dommages et intérêts, il faut que :

- son recours excède la défense de ses intérêts légitimes (les associations de protection de l'environnement, régulièrement déclarées, sont présumées agir dans les limites de la défense de leurs intérêts légitimes) ;
- son recours cause un préjudice excessif au bénéficiaire du permis ;
- qu'il présente ses conclusions en dommages et intérêts par un mémoire – et non un nouveau recours – distinct, exposé devant le juge administratif saisi du recours.

A. Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ?

Les arrêts figurant dans la base Légifrance montrent que la Cour administrative d'appel de Nantes a été saisie par les bénéficiaires des permis litigieux de 14 demandes, aux fins de condamner les auteurs de la requête à des dommages et intérêts sur le fondement de l'article L. 600-7. La Cour administrative d'appel de Nantes a admis par ailleurs – dans un seul arrêt – que les dispositions de l'article L. 600-7 sont applicables aux déclarations de non-opposition à travaux.

Les données qui nous ont été communiquées par la Cour administrative d'appel de Nantes font état de 18 demandes, lesquelles ont toutes été rejetées.

Avant la réforme, il existe deux arrêts qui condamnent les requérants à une amende pour recours abusif : 08NT01720 et 08NT01721 (2 x 500 euros) :

> « Considérant que par lettre du 5 juin 2009, reçue le 11 juin suivant, M. X a été invité par le greffe de la Cour à justifier de l'accomplissement des formalités de notification de sa requête ; qu'en réponse à cette demande de régularisation, M. X a produit deux lettres recommandées, adressées au préfet de l'Orne et à la société Innovent, respectivement, les 17 juin 2009 et 19 juin 2009, soit après l'expiration du délai, prévu par les dispositions précitées de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, de quinze jours francs à compter du dépôt de sa requête ; que, par suite, la requête d'appel de M. X est irrecevable et ne peut, dès lors, qu'être rejetée ;
>
> Sur l'amende pour recours abusif :
>
> Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative : Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros ;
>
> Considérant, d'une part, que la faculté prévue par ces dispositions constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la société Innovent tendant à ce que M. X soit condamné à payer cette amende, ne sont pas recevables ;
>
> Considérant, d'autre part, qu'en l'espèce, la requête de M. X présente un caractère abusif ; qu'il y a lieu de condamner M. X à payer une amende de 500 euros sur le fondement des dispositions précitées » (CCA Nantes, 7 avril 2010 : n° 08NT01720).

> « Considérant que par lettre du 5 juin 2009, reçue le 11 juin suivant, M. X a été invité par le greffe de la Cour à justifier de l'accomplissement des formalités de notification de sa requête ; qu'en réponse à cette demande de régularisation, M. X a produit deux lettres recommandées, adressées au préfet de l'Orne et à la société Innovent, respectivement, les 17 juin 2009 et 19 juin 2009, soit après l'expiration du délai prévu par les dispositions précitées de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, de quinze jours francs à compter du dépôt de sa requête ; que, par suite, la requête d'appel de M. X est irrecevable et ne peut, dès lors, qu'être rejetée ;
>
> Sur l'amende pour recours abusif :
>
> Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative : Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros ;
>
> Considérant, d'une part, que la faculté prévue par ces dispositions constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la société Innovent tendant à ce que M. X soit condamné à payer cette amende, ne sont pas recevables ;

Considérant, d'autre part, qu'en l'espèce, la requête de M. X présente un caractère abusif ; qu'il y a lieu de condamner M. M. X à payer une amende de 500 euros sur le fondement des dispositions précitées (CAA Nantes, 7 avril 2010 : n° 08NT01721).

B. Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ?

Aucun des 14 arrêts ne condamne les requérants à des dommages et intérêts pour recours abusif.

L'analyse des arrêts de la Cour permet de dégager les raisons pour lesquelles les conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts ont été rejetées par le juge d'appel.

1) Conditions de procédure. Absence de mémoire distinct. Irrecevabilité.

Le bénéficiaire du permis litigieux doit présenter ses conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts dans un mémoire distinct, et ce afin de se conformer aux dispositions de l'article L. 600-7. À défaut, la demande en dommages et intérêts est rejetée par le juge administratif.

Dans un arrêt, la Cour a déclaré irrecevable la demande reconventionnelle en dommages et intérêts pour recours abusif au motif que cette demande n'avait pas été présentée conformément aux dispositions de l'article L. 600-7 lequel exige que cette demande soit présentée par un mémoire distinct, exposé devant le juge administratif chargé du recours en annulation du permis litigieux

2) Conditions de fond

Dans 13 arrêts les conclusions reconventionnelles en dommages-intérêts pour recours abusif sont rejetées parce que les conditions de fond – cumulatives – fixées à l'article L. 600-9 ne sont pas réunies. La Cour estime qu'il ne ressort pas des pièces du dossier ou de l'instruction que le recours intenté par les requérants contre le projet litigieux aurait été mis en œuvre dans des conditions qui excèderaient la défense de leurs intérêts légitimes. Ces solutions sont essentiellement fondées sur le fait que les requérants étaient les voisins immédiats du projet, que lesdits requérants avaient une vue directe sur le projet en cause, ou encore que les statuts de l'association requérante donnaient à celle-ci un intérêt légitime pour contester le projet en cause.

Aux yeux de la Cour administrative d'appel de Nantes les recours intentés contre les autorisations d'urbanisme apparaissaient ainsi comme étant légitimes. Rien apparemment dans les dossiers soumis au juge ne laissait entrevoir que les recours auraient été intentés dans des conditions qui excèderaient la défense des intérêts légitimes des requérants, ces derniers étant dans la quasi-totalité des cas des voisins immédiats des constructions susceptibles de

leur causer différentes « nuisances » : bruit et odeur liés à la construction d'un bâtiment d'élevage d'animaux, pertes de vues...

3) Jugement faisant droit à la demande d'annulation

Dans un arrêt la Cour rejette les conclusions reconventionnelles au motif que l'arrêt a fait droit à la demande d'annulation présentée par le requérant. Dans cette hypothèse, le juge administratif considère qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-7, les conditions légales à l'application de ces dispositions n'étant pas réunies.

4) Analyse sommaire des jugements cités :

CAA Nantes, 14 novembre 2014 : n° 13NT00180

PC une maison individuelle. Recours en annulation. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Entrée en vigueur. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant demandait l'annulation du permis de construire une maison individuelle.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire du permis de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif

Conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 18 juin 2014, la Cour administrative d'appel de Nantes a d'abord estimé que les dispositions nouvelles de l'article L. 600-7 étaient applicables à l'espèce, et ce alors même que le permis de construire avait été délivré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 juillet 2013. Ces dispositions qui instituent des règles de procédure concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme, sont en effet, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours, quelle que soit la date à laquelle est intervenue la décision administrative contestée (CE, avis, 18 juin 2014, SCI Mounou : n° 376113 ; Rec. Lebon). Elles peuvent en outre être appliquées pour la première fois en appel.

La CAA de Nantes a ensuite considéré que l'une des conditions auxquelles est subordonné l'engagement de la responsabilité du requérant – et tenant à ce que le recours ait été exercé dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant – n'était pas remplie. Les conclusions du bénéficiaire du permis de construire tendant à ce que le requérant leur alloue une somme de 30 000 euros au titre de l'article L. 600-7 ont par conséquent été rejetées.

Les juges d'appel se bornent ici à constater que rien, dans les pièces du dossier, ne démontre que le recours intenté par le requérant aurait été « mis en œuvre dans des conditions qui excèderaient la défense de ses intérêts légitimes ».

Nota. La CAA a estimé que le requérant n'était pas fondé à demander l'annulation du PC litigieux.

CAA Nantes, 30 décembre 2014 : 13NT01278

Permis d'aménager un terrain pour 9 lots à usage d'habitation. Recours en annulation. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non). Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis d'aménager un terrain pour 9 lots à usage d'habitation (TA de Caen avait rejeté sa requête en annulation).

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire du permis d'aménager demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis d'aménager lui aurait causé un préjudice matériel et un préjudice moral excessifs – évalués respectivement à 236 734,50 et 3 000 euros – dès lors qu'il n'avait pas pu mener à bien son projet d'urbanisme pendant huit ans.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par la CAA de Nantes.

D'une part, les juges d'appel estiment qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la présente requête aurait excédé la défense des intérêts légitimes de la société requérante, et ce en dépit des différents procès intervenus concernant le projet de lotissement en cause, lequel a dû être modifié pour tenir compte de la création d'un emplacement réservé sur une partie du terrain d'assiette.

D'autre part, la Cour relève que le bénéficiaire du permis d'aménager litigieux n'établit pas avoir subi un préjudice excessif à compter de 2006, dès lors qu'il avait la disposition du terrain et que les recours introduits n'avaient pas de recours suspensif. Autrement dit, rien n'interdisait au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme d'engager les travaux malgré les recours introduits par la société requérante.

Nota. La CAA a estimé que le requérant n'était pas fondé à demander l'annulation du permis d'aménagement litigieux.

CAA Nantes, 17 avril 2015 : n° 14NT00537.

Permis de construire pour l'aménagement d'un bâtiment existant en refuge pour animaux. Recours en annulation. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire pour l'aménagement d'un bâtiment existant en refuge pour animaux. Le permis avait été délivré au profit de la SPA.

Dans un mémoire distinct, la SPA, bénéficiaire de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis d'aménager lui aurait causé un préjudice – évalué à 22 879,52 euros – dès lors que ce recours lui aurait occasionné des frais de justice et aurait porté atteinte à l'image et à la réputation de la SPA.

Le juge administratif se borne à relever qu'il n'est pas établi que la contestation du requérant aurait été mise en œuvre dans des conditions qui excéderaient la défense de ses intérêts légitimes. Les conclusions tendant à ce que le requérant soit condamné à des dommages et intérêts pour recours abusif ont été par conséquent rejetées.

Nota. Le permis de construire est partiellement annulé, le projet autorisé ne comportant pas un nombre suffisant d'emplacements de stationnement au regard du règlement du PLU. La CAA fait ici jouer les dispositions de l'article L. 600-5, la SPA disposant d'un délai de trois mois pour déposer une demande de permis de construire afin de régulariser les dispositions irrégulières du permis litigieux.

CAA, 6 octobre 2015 : n° 14NT01575

Permis de construire trois habitations dans un lotissement. Recours en annulation. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation de permis de construire trois habitations dans un lotissement.

Dans un mémoire distinct, la Société Les lotissements Normands, bénéficiaire des permis de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice – évalué à 50 000 euros – et ce en raison du retard à la vente des constructions litigieuses et des actes de vandalismes dont auraient fait l'objet lesdites constructions.

L'action en dommages et intérêts est rejetée, les conditions auxquelles est subordonnée cette action n'étant pas remplies.

La Cour administrative d'appel considère tout d'abord l'appel interjeté par le requérant, en sa qualité de voisins immédiats, n'a pas excédé la défense de ses intérêts légitimes. Autrement dit, un voisin immédiat d'une construction a priori un intérêt légitime à contester le permis de construire (Dès lors, la Cour n'examine pas le respect des dispositions de l'article L. 600-1-2).

La CAA estime ensuite que la Sté bénéficiaire du permis de construire ne démontre qu'elle aurait subi un préjudice excessif. Le retard à la vente des constructions litigieuses et l'incidence financière des actes de vandalisme ne suffisent pas ici à caractériser l'existence d'un préjudice excessif qu'aurait subi le bénéficiaire des permis en cause.

Nota. Les permis de construire litigieux sont annulés par la CAA de Nantes pour méconnaissance des règles de hauteur, fixées par le règlement du PLU.

CAA, 29 avril 2016 : n° 15NT01796

Permis de démolir et de construire en vue de l'édification d'un immeuble d'habitat collectif. Recours en annulation. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non). Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation des permis de démolir et de construire en vue de l'édification d'un immeuble d'habitat collectif.

Dans un mémoire distinct, la Société bénéficiaire des permis de démolir et de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice – évalué à 646 329,49 euros – et ce en raison notamment de la succession de recours formés par le requérant, des frais spécifiques qu'elle a dû engagé pour faire face au blocage de l'opération, de la perte commerciale liée au recours et de la mauvaise image donnée à la société par ces multiples recours.

L'action en dommages et intérêts est rejetée par la CAA de Nantes, les conditions auxquelles est subordonnée cette action n'étant pas remplies.

En premier lieu, il n'est pas établi que le recours formé par les requérants contre les permis litigieux aurait excédé la défense de leurs intérêts légitimes. Les requérants sont les « voisins immédiats » du projet en cause, lequel porte sur un projet immobilier d'une certaine importance, emportant la création

de 32 nouveaux logements en lieu et place d'un ancien hôtel particulier et d'un parc arboré. Le projet en question est ainsi de nature à affecter l'environnement et les conditions d'existence des requérants.

En second lieu, la société n'établit pas le préjudice subi. Elle ne démontre pas en quoi elle aurait personnellement eu, consécutivement au recours, à supporter des frais excédant ceux habituellement attachés à toute opération immobilière, et ce alors même que les travaux n'ont pas été entrepris. La construction n'a pas été démolie et aucun chantier de construction n'a été entrepris.

CAA, 21 juin 2016 : n° 14NT00887

Permis de construire un bâtiment agricole. Recours en annulation. Irrecevabilité de la requête. Absence de notification de la requête en appel à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation (C. urb., art. 600-1). Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un bâtiment agricole.

La CAA a estimé que la requête était irrecevable, le requérant n'ayant pas justifié, dans les délais impartis, de l'accomplissement, en appel, des formalités de notification de sa requête à l'auteur de la décision et au titulaire du permis litigieux.

Dans un mémoire distinct, la Société bénéficiaire du permis demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice, évalué à 121 187 euros.

La demande en dommages-intérêts est rejetée de manière lapidaire au motif « qu'il ne résulte pas de l'instruction que la contestation du requérant serait mise en œuvre dans des conditions qui excèderaient la défense de leurs intérêts légitimes ».

CAA Nantes, 18 juillet 2016 : n° 15NT00962

Permis de construire en vue d'édifier un immeuble collectif de dix-huit logements et un commerce. Recours en annulation. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. QPC. L. 600-7 contraires au principe d'égalité (non). L. 600-7 contraire aux articles 2 et 17 de la DDHC (non).

Les requérants demandaient l'annulation du permis de construire délivré en vue d'édifier un immeuble collectif de dix-huit logements et un commerce.

Dans un mémoire distinct, la Société bénéficiaire du permis demandait à la CAA de condamner les requérants à des dommages et intérêts pour recours abusif.

Ces derniers ont soulevé une QPC devant la Cour administrative d'appel de Nantes.

Les juges d'appel ont refusé de renvoyer la QPC au Conseil d'État.

D'une part, en adoptant les dispositions en cause le législateur a entendu favoriser la production de logements, accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives. Ces objectifs répondent à des considérations d'intérêt général et ne sont donc pas de nature à faire estimer que l'article L. 600-7 en cause serait contraire au principe d'égalité devant la loi. D'autre part, le moyen tiré de la violation des articles 2 et 17 de la DDHC n'est pas assorti de précisions suffisantes pour permettre d'apprécier son caractère effectif.

CAA Nantes, 9 janvier 2017 : n° 15NT01787

Permis de construire en vue de l'édification de quatre bâtiments collectifs comprenant 16 logements et 5 maisons individuelles. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant demandait l'annulation de Permis de construire en vue de l'édification de quatre bâtiments collectifs comprenant 16 logements et 5 maisons individuelles.

La requête en annulation est rejetée par la Cour administrative d'appel.

Dans un mémoire distinct, la Société bénéficiaire du permis de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice – évalué à 61 970 euros – et ce en raison du préjudice que lui causeraient les retards de commercialisation consécutifs au recours juridictionnel.

L'action en dommages et intérêts est rejetée par la CAA de Nantes, les conditions auxquelles est subordonnée cette action n'étant pas remplies.

Selon la Cour il ne résulte pas de l'instruction que la procédure introduite par l'association à l'encontre du PC aurait été mise en œuvre dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes qui résultent de ces statuts. Les statuts de l'association sont ainsi de nature à prouver que l'association défendait des intérêts légitimes. La Société bénéficiaire du permis litigieux n'était donc pas fondée à demander l'allocation de dommages et intérêts à raison du préjudice que lui causeraient les retards de commercialisation consécutifs à cette procédure.

CAA Nantes, 1er février 2017 : n° 15NT02658

Permis de construire un garage. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant, voisin immédiat de la construction, demandait l'annulation de Permis de construire un garage, lequel avait été délivré à titre de régularisation de la construction.

La requête en annulation est rejetée par la Cour administrative d'appel.

Dans un mémoire distinct, la personne bénéficiaire du permis de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice.

L'action en dommages et intérêts est rejetée par la CAA de Nantes, les conditions auxquelles est subordonnée cette action n'étant pas remplies.

Selon la Cour il ne résulte pas de l'instruction que la procédure introduite par le requérant à l'encontre du PC aurait été mise en œuvre dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes, ledit requérant habitant « à proximité immédiate du projet litigieux ». Le fait que le requérant soit voisin immédiat de la construction est ainsi de nature à prouver que celui-ci défendait ses intérêts légitimes. Les conclusions de la personne bénéficiaire du permis tendant à ce que le requérant l'indemnise au titre de l'article L. 600-7 sont par conséquent rejetées.

CAA Nantes, 1er février 2017 : n° 15NT03877

Permis de construire en vue de transformer un bâtiment en 9 logements. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant, voisin immédiat de la construction, demandait l'annulation de Permis de construire délivré par le maire de Saint-Gilles-Croix-de-Vie en vue de transformer un bâtiment en 9 logements.

La requête en annulation est rejetée par la Cour administrative d'appel.

Dans un mémoire distinct, la société bénéficiaire du permis de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice.

L'action en dommages et intérêts est rejetée par la CAA de Nantes, les conditions auxquelles est subordonnée cette action n'étant pas remplies.

Selon la Cour il ne résulte pas de l'instruction que la procédure introduite par le requérant à l'encontre du PC aurait été mise en œuvre dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes, ledit requérant habitant « à proximité immédiate du projet autorisé, d'une hauteur de près de 10 mètres, sur lequel il a une vue ». Le fait que le requérant soit voisin immédiat de la construction et qu'il est une vue directe sur ledit bâtiment est ainsi de nature à prouver que celui-ci défendait ses intérêts légitimes. Les conclusions de la personne bénéficiaire du permis tendant à ce que le requérant l'indemnise au titre de l'article L. 600-7 sont par conséquent rejetées.

CAA Nantes, 8 mars 2017 : n° 15NT01701

Permis de construire un bâtiment à vocation d'élevage avicole. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Modalités procédurales. Mémoire distinct (non). Irrecevabilité. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant, voisin immédiat de la construction, demandait l'annulation du permis de construire un bâtiment d'élevage avicole.

La requête en annulation est rejetée par la Cour administrative d'appel.

Au cours de l'instance en annulation pour excès de pouvoir, le bénéficiaire du permis de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice.

La CAA a jugé que les conclusions reconventionnelles tendant à ce que le requérant soit condamné à payer des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis litigieux en raison de « l'action initiée » étaient irrecevables, dès lors que ledit requérant n'avait pas présenté – en méconnaissance de l'article L. 600-7 – ses conclusions indemnitaires par mémoire distinct.

La Cour relève qu'en tout état de cause lesdites conclusions ne peuvent qu'être rejetées, dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction que la contestation des requérants, voisin de la construction projetée, serait mise en œuvre dans des conditions qui excèderaient la défense de leurs intérêts légitimes. Le fait que le requérant soit voisin de la construction serait ainsi de nature à prouver que celui-ci défendait ses intérêts légitimes.

CAA Nantes, 3 juillet 2017 : n° 16NT01053

Permis de construire une habitation, une piscine un garage et un local technique.. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Rejet. Arrêt faisant entièrement droit aux conclusions en annulation du permis de construire.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une habitation, une piscine un garage et un local technique

La CAA annule le permis de construire au motif que celui-ci a été accordé au vu de dossier de demande incomplet.

Dans un mémoire distinct, la personne bénéficiaire du permis de construire demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice.

L'action en dommages et intérêts est rejetée par la CAA de Nantes au motif que l'arrêt de la CAA fait entièrement droit aux conclusions du requérant et que, par suite, celui-ci ne peut pas être condamné à verser des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis de construire.

La solution des juges d'appel est ainsi fondée sur une règle qui n'est pas formellement inscrite à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. Si le requérant obtient l'annulation du permis de construire il bénéficie en quelque d'une présomption irréfragable que son droit de recours n'a pas été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense de ses intérêts légitimes. Interprétation particulièrement constructive des dispositions en cause. La Cour ne recherche pas si cette condition est remplie.

CAA Nantes, 29 septembre 2017 : n° 15NT02199

Déclaration de travaux en vue de réaliser une véranda. Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant, voisin immédiat de la construction, demandait l'annulation de la déclaration de travaux délivrée par le maire de la Baule en vue de réaliser une véranda.

La CAA juge qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête en annulation, le maire de la Baule ayant retiré la déclaration querellée et le bénéficiaire de ladite déclaration ayant déclaré ne plus vouloir donner suite à son projet de construction.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire de la déclaration demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice.

L'action en dommages et intérêts est rejetée par la CAA de Nantes, les conditions auxquelles est subordonnée cette action n'étant pas remplies.

Selon la Cour il ne résulte pas de l'instruction que la procédure introduite par le requérant à l'encontre de la déclaration aurait été mise en œuvre dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes, ledit requérant étant « voisin immédiat du projet litigieux qui doit être édifié en limite séparative et sur lequel il a une vue directe ». Le fait que le requérant soit voisin immédiat de la construction et qu'il est une vue directe sur ledit bâtiment est ainsi de nature à prouver que celui-ci défendait ses intérêts légitimes. Les conclusions de la personne bénéficiaire du permis tendant à ce que le requérant l'indemnise au titre de l'article L. 600-7 sont par conséquent rejetées.

CAA, 20 octobre 2017 : n° 15NT02216

Permis de construire un immeuble à usage d'habitation. Recours en annulation. Irrecevabilité de la requête. Absence de notification de la requête en appel à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation (C. urb., art. 600-1). Action en dommages-intérêts pour recours abusif. Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant, voisin immédiat de la construction litigieuse, demandait l'annulation d'un permis de construire une maison à usage d'habitation.

La CAA a estimé que la requête était irrecevable, le requérant n'ayant pas justifié, dans les délais impartis, de l'accomplissement des formalités de notification de sa requête à l'auteur de la décision et au titulaire du permis litigieux.

Dans un mémoire distinct, la personne bénéficiaire du permis demandait à la CAA de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre les permis de construire litigieux lui aurait causé un préjudice de 30 000 euros en raison du surcoût des frais de construction de leur maison et un préjudice de 22 900 euros représentant les loyers qu'ils ont dû acquitter ainsi que les troubles de toute nature dans leur condition d'existence.

Selon la Cour il ne résulte pas de l'instruction que la procédure introduite par le requérant à l'encontre de la déclaration aurait été mise en œuvre dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes, ledit requérant étant « voisin immédiat du projet litigieux ». Le fait que le requérant soit voisin immédiat de la construction est ainsi de nature à prouver que celui-ci défendait ses intérêts légitimes. Les conclusions de la personne bénéficiaire du permis tendant à ce que le requérant l'indemnise au titre de l'article L. 600-7 sont par conséquent rejetées.

C. Montant des dommages et intérêts demandés ?

Montant des dommages et intérêts réclamés :

- 30 000 € (CAA Nantes, 14 novembre 2014 : n° 13NT00180)

- 236 734,50 € et 3 000 € (CAA Nantes, 30 décembre 2014 : 13NT01278 ; le bénéficiaire du permis n'a pas pu mener à bien son projet d'urbanisme pendant huit ans)

- 22 879,52 € (CAA Nantes, 17 avril 2015 : n° 14NT00537 (Le recours aurait occasionné au bénéficiaire du permis des frais de justice et aurait porté atteinte à l'image et à la réputation de sa société)

- 50 000 € (CAA, 6 octobre 2015 : n° 14NT0157 ; retard à la vente des constructions litigieuses et actes de vandalismes dont auraient fait l'objet les constructions projetées)

- 646 329,49 € (CAA, 29 avril 2016 : n° 15NT01796 ; frais spécifiques que le titulaire du permis a dû engager pour faire face au blocage de l'opération, de la perte commerciale liée au recours et de la mauvaise image donnée à la société par ces multiples recours)

- 121 187 € (CAA, 21 juin 2016 : n° 14NT00887)

- Non mentionné (CAA Nantes, 18 juillet 2016 : n° 15NT00962)

- 61 970 € (CAA Nantes, 9 janvier 2017 : n° 15NT01787 ; retards de commercialisation consécutifs au recours juridictionnel.

- 5 000 € (CAA Nantes, 1er février 2017 : n° 15NT02658)

- 38 341 € (CAA Nantes, 1er février 2017 : n° 15NT03877)

- 35 000 € (CAA Nantes, 8 mars 2017 : n° 15NT01701)

- 7 000 € (CAA Nantes, 3 juillet 2017 : n° 16NT01053)

- CAA Nantes, 29 septembre 2017 : n° 15NT02199

- 30 000 euros en raison du surcoût des frais de construction de leur maison et un préjudice de 22 900 euros représentant les loyers qu'ils ont dû acquitter ainsi que les troubles de toute nature dans leur condition d'existence (CAA, 20 octobre 2017 : n° 15NT02216)

D. Combien de désistements du requérant ?

Les arrêts cités, en eux-mêmes, ne permettent pas de savoir si les dispositions de l'article L. 600-7 ont contribué à prévenir les contestations dilatoires ou abusives. En revanche, ce contentieux montre que les opérations de construction – en particulier, les constructions de logement et de bâtiments agricoles nécessaires à l'activité économique – sont effectivement retardées par des recours intentés par les voisins et, plus exceptionnellement, par des associations, ce qui entraîne notamment des retards dans la commercialisation des logements. Hormis dans un arrêt, tous les recours pour excès de pouvoir intentés contre les permis ont été rejetés.

V. Enregistrement des transactions (L.600-8)

a. Combien d'enregistrements auprès des services fiscaux ? Opaques ?

Ces informations - qualifiées d'opaques par la Cour – ne nous ont pas été communiquées.

b. Combien d'actions du porteur de projet « floué » pour demander la restitution des sommes à défaut d'enregistrement ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par la Cour administrative d'appel.

VI. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R.800-1- 1CJA)

a. Combien de dossiers où le TA statue en premier et dernier ressort ? Nombre de décisions rendues ? Nombre de décisions à rendre ?

b. La notion de « bâtiment à usage principal d'habitation » est-elle opérante ?

c. Combien de pourvois en cassation devant le CE ? Combien de refus d'admission en cassation devant le TA ?

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Caen

Entretien mené le 9 avril 2018 par Soazic MARIE

avec :

M. Robert Le Goff, président du tribunal administratif de Caen

Mme Laury Michel, conseiller auprès du tribunal administratif de Caen

***

Le ressort du tribunal administratif de Caen couvre les départements du Calvados, de l'Orne et de la Manche. Aucune agglomération de ces départements n'est située en zone tendue.

Le contentieux de l'urbanisme représente 11% des affaires traitées par la juridiction, pour un volume annuel de 250 dossiers (en 2016), chiffre en sensible baisse depuis 2010 où ont été comptabilisés environ 400 dossiers.

Ce contentieux touche essentiellement les départements de la Manche (avec sur ce territoire comprenant une importante façade maritime encore largement à l'état naturel, une grande part de contentieux liés à l'application de la loi Littoral) et du Calvados (essentiellement autour de projets sur l'agglomération caennaise).

Le délai moyen général de jugement est actuellement de 13 mois et il est plus particulièrement de 10 mois pour le contentieux des autorisations d'urbanisme, et de 16 mois pour celui des documents d'urbanisme. La juridiction entend réduire encore ces délais, déjà plus courts que ceux observés en moyenne au niveau national[1], en se fixant un objectif de 10 voire 8 mois, les dossiers en urbanisme étant classés prioritaires.

I. Eléments généraux d'appréciation

1. Sur l'appropriation par les catégories professionnelles concernées des nouvelles dispositions

[1] 15 mois pour les autorisations d'urbanisme et 18 mois pour les documents d'urbanisme.

Les différentes catégories professionnelles concernées ont manifestement intégré les nouvelles dispositions issues de la réforme de 2013. Les acteurs en connaissent la teneur mais en font une utilisation très mesurée.

2. Sur les difficultés d'application de ces nouvelles dispositions

Les nouvelles dispositions ne soulèvent pas de difficulté particulière pour leur application.

3. Sur les conséquences de la mise en œuvre des nouvelles dispositions sur les délais de jugement

Les nouvelles dispositions n'ont pas d'impact notable sur les délais de jugement, compte tenu de l'utilisation très modérée qui en est faite.

Au demeurant, les magistrats ont relevé qu'en matière de délai, si l'efficacité devait être recherchée, celle-ci ne doit pas être obtenue au détriment d'une bonne justice. La compression des délais de jugement rencontre donc une limite dans la nécessité de laisser aux parties et en dernier lieu au juge le temps nécessaire pour que la discussion juridique atteigne une maturité suffisante.

Il est à cet égard relevé que le contentieux de l'urbanisme présente des spécificités (recherche de preuves, exploitation de photographies, plans…) faisant obstacle à une trop grande réduction du délai qui serait incompatible avec la nécessité de respecter le contradictoire.

II. Mise en œuvre des nouvelles dispositions issues de l'ordonnance de 2013

1. Recevabilité et intérêt à agir (L. 600-1-2 et L. 600-1-3)

a) Données quantitatives

-Sur la mise en œuvre de l'article L. 600-1-2 :

*en 2018 : aucune décision d'irrecevabilité n'a été rendue ;

*en 2017 : 3 décisions d'irrecevabilité ont été rendues par jugement (aucune par ordonnance)[2].

Le moyen tiré de l'irrecevabilité des recours sur ce fondement est généralement rejeté.

- Sur la mise en œuvre de l'article L. 600-1-3 : aucune décision d'irrecevabilité n'a été prononcée sur ce fondement. La juridiction n'a par ailleurs jamais été amenée à examiner si un requérant pouvait se prévaloir de la réserve prévue à cet article des « circonstances particulières » permettant d'apprécier l'intérêt à agir à une date postérieure à celle de l'affichage de la demande d'autorisation en mairie.

b) Eléments d'appréciation

Les dispositions issues de l'ordonnance de 2013 n'ont pas fondamentalement changé la manière dont les juges du tribunal administratif de Caen apprécient l'intérêt à agir des requérants. Dans cette approche, qui s'inscrit dans une tradition libérale exprimant l'attachement au droit au recours, la proximité immédiate avec le projet ne constitue pas un critère déterminant. Ainsi, un requérant situé à 800 mètres d'un projet a pu se voir reconnaître un intérêt à agir.

L'ordonnance de 2013 se situe davantage sur le terrain de la preuve de l'intérêt à agir. A cet égard, il est observé par la juridiction caennaise que, très généralement, les parties discutent d'emblée de la question de la recevabilité et transmettent spontanément et dans de brefs délais les éléments tendant à établir la preuve de l'intérêt à agir. Aussi, la disposition du projet de loi ELAN (art. L. 600-1-2-1) tendant à imposer sous peine d'irrecevabilité de la requête la production des actes de nature à établir l'occupation ou la détention régulière de son bien par les requérants ainsi que leurs statuts par les associations ne paraît pas présenter un intérêt majeur pour cette juridiction.

[2] Notamment : TA Caen, 14 déc. 2017, n° 1700400. En l'espèce, ont été considérés comme dépourvus d'un intérêt à agir contre un permis de construire portant sur la transformation d'un bâtiment agricole en habitation :
-un requérant voisin du terrain d'assiette du permis de construire faisant valoir que le changement de destination a pour effet de créer sur son pan ouest six ouvertures de toit entraînant des vues directes sur son terrain, dès lors que ce terrain est utilisé pour faire paître des bovins et « qu'en se bornant à soutenir, d'une part, que les vues ainsi créées et les nuisances sonores potentiellement générées par l'ouverture de ces fenêtres nuiront à la quiétude de ses animaux, alors que le bâtiment en cause est destiné à être une simple maison d'habitation et, d'autre, part, que les places de stationnement sont situées à proximité de son terrain, il n'établit pas que le projet est susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de son bien » ;
-un requérant propriétaire d'une parcelle située à proximité du terrain d'assiette du projet faisant valoir que les ouvertures de toit et une fenêtre créent des vues sur sa propriété et sa maison, dès lors qu'il « n'expose pas en quoi ces vues sont susceptibles d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de son bien, alors qu'il ressort des pièces du dossier, d'une part, que la construction sur laquelle porte le permis de construire n'est pas située dans l'alignement du terrain de l'intéressé et, d'autre part, que sa maison et une partie de son terrain pourront seulement être aperçues, en hiver, et à condition de tourner la tête, depuis les fenêtres du bâtiment faisant l'objet du changement de destination ».

2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4)

a) Données quantitatives

13 saisines motivées ont été formulées auprès du juge.

7 ont été refusées, 6 acceptées.

Lorsqu'elles ont été acceptées, le délai fixé par le juge était de 1 mois.

b) Eléments d'appréciation

Les deux chambres du tribunal administratif de Caen adoptent à cet égard une politique différente, seule une chambre ayant satisfait aux demandes de cristallisation des moyens.

Le chiffre des décisions faisant droit à une telle demande reste en tout état de cause globalement faible. Les parties font en effet preuve d'une certaine discipline dans la présentation des moyens. Il n'est pas observé de pratiques consistant -de la part des avocats ou des personnes publiques en particulier- à « égrener » les moyens pour prolonger le temps de l'instruction, lequel est donc maîtrisé par le juge sans qu'il soit besoin de recourir au mécanisme de cristallisation. Lorsqu'un moyen est invoqué tardivement dans l'instruction, ce n'est généralement pas à des fins dilatoires et au contraire, sert à alimenter utilement le débat et contribue à « bien dire » le droit. Dans ces conditions, le mécanisme de cristallisation est considéré uniquement comme un rempart contre des stratégies contentieuses qui seraient exceptionnelles.

Au regard de ce qui précède, la proposition du rapport Maugüé consistant à rendre automatique la cristallisation des moyens suscite la plus grande réserve chez les magistrats interviewés. Non seulement une telle disposition ne paraît pas nécessaire mais plus encore, elle pourrait empêcher la production de moyens contribuant à épuiser utilement le débat juridique.

3. Annulation partielle du permis et régularisation en cours d'instance (L. 600-5 et L. 600-5-1)

a) Données quantitatives

L'annulation partielle sur le fondement de l'article L. 600-5 est exceptionnelle[3].

Peu de sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation ont été décidés sur le fondement de l'article L. 600-5-1.

b) Eléments d'appréciation

Le faible nombre de sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation (L. 600-5-1) ne s'explique nullement par une quelconque réticence à utiliser le mécanisme, jugé au contraire positif, mais par le fait que lorsque les parties régularisent un vice entachant une autorisation d'urbanisme, elles le font avant même que le juge ait pris la décision de surseoir à statuer. Cette régularisation a parfois fait suite à la demande adressée par le juge aux parties en vue de présenter leurs observations sur une décision de prononcer le sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation, y compris dans des délais très courts (par exemple un délai de 15 jours pour présenter ces observations, délai dans lequel des signatures manquantes ont pu être obtenues), le délai étant adapté à la nature du vice à régulariser.

Le caractère exceptionnel du prononcé d'annulations partielles est quant à lui lié aux motifs d'illégalité des autorisations attaquées devant le tribunal dans la période concernée et qui étaient de nature à entraîner l'annulation totale de ces autorisations (notamment pour la partie importante du contentieux portant sur l'application de la loi littoral, compte tenu de la rigueur des règles applicables).

Dans ces conditions, les membres du tribunal administratif interrogés ont exprimé leur réticence à l'égard de la modification envisagée des dispositions concernées dans le projet de loi ELAN et visant à lier la compétence du juge administratif pour la mise en œuvre des articles L. 600-5 et L. 600-5-1.

4. Condamnation à des dommages et intérêts en cas de recours abusif (L. 600-7)

Les demandes de dommages et intérêts sur le fondement de l'article L. 600-7 ont été très peu nombreuses devant la juridiction caennaise (2 à 3). Aucune condamnation n'a été prononcée.

Certes, la juridiction semble adopter une attitude très mesurée dans l'appréciation du caractère abusif des recours, qui traduit là encore un attachement certain au droit au recours. Il n'est d'ailleurs pas dans sa culture de prononcer des condamnations à payer une amende pour recours abusif sur le fondement de l'article R. 741-12 du CJA.

[3] En particulier : TA Caen, 29 sept. 2017, n° 1601836, prononçant l'annulation d'un permis de construire une piscine non couverte, un pool house et un local technique, uniquement en tant qu'il autorise la réalisation du pool house, les vices dont est entaché le permis de construire concernant exclusivement ce pool house, et sa construction étant divisible de celle de la piscine et du local technique.

Mais, outre le fait que, dans le ressort de cette juridiction, les recours introduits dans des conditions qui peuvent être regardées comme abusives apparaissent tout à fait exceptionnels, les conditions très restrictives posées par l'article L. 600-7 expliquent aussi en grande partie les chiffres présentés. En particulier, la condition liée au caractère « excessif » du préjudice (avec la difficulté qu'il y a à dégager des critères permettant de qualifier le préjudice d' « excessif ») ferme largement les possibilités de prononcer une telle condamnation.

A cet égard, les membres du tribunal considèrent que la nouvelle rédaction de l'article L. 600-7 dans le projet de loi ELAN serait très certainement susceptible de conduire à un accroissement du nombre de condamnations à des dommages et intérêts, plus particulièrement à l'encontre des associations pour lesquelles la simple introduction d'un recours semble souvent une fin « en elle-même » en ce qu'elle paralyse la réalisation des projets concernés.

5. Enregistrement des transactions (L. 600-8)

Le tribunal administratif de Caen n'a pas eu connaissance de transactions enregistrées et n'a pas été saisi d'actions en restitution de porteurs de projets à défaut d'enregistrement.

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R. 81-1-1 CJA)

Sans objet.

7. Sursis à statuer en attente de la régularisation d'un document d'urbanisme (L. 600-9)

Le tribunal administratif de Caen n'a pas mis en œuvre cette disposition. Aucune demande en ce sens ne lui a d'ailleurs été adressée.

III. Autres éléments d'appréciation

1. Sur la qualité des documents d'urbanisme

Les membres du tribunal administratif de Caen interrogés ont souligné les grandes difficultés que soulève la mauvaise qualité des documents d'urbanisme pour le traitement du contentieux de l'urbanisme.

Ces défauts ne se concentrent pas nécessairement sur les articles 11 et 12 des PLU. Ils sont plus généralement liés à l'absence de précision dans le vocabulaire utilisé mais également au recours à des expressions ambiguës (« densité légère » par exemple) et en conséquence susceptibles d'interprétations divergentes, voire révélant des incohérences (par exemple l'affirmation par principe du maintien du caractère de « hameau » et la possibilité par ailleurs reconnue de procéder à des opérations susceptibles de remettre en cause ce caractère).

2. Sur l'impact de la jurisprudence Danthony dans le contentieux de l'urbanisme

Les membres de la juridiction caennaise interrogés jugent significatif l'impact de la jurisprudence *Danthony* dans le contentieux de l'urbanisme dont ils ont à traiter. Cette jurisprudence permet pour une large part de neutraliser les conséquences des vices entachant les procédures d'enquête publique.

3. Autres remarques

Une suggestion a été formulée pour améliorer l'efficacité du traitement du contentieux de l'urbanisme. Il s'agirait d'imposer une motivation des décisions rendues sur les requêtes en référé suspension, le cas échéant dans le cadre d'un référé suspension spécifique. Cette motivation porterait plus particulièrement sur le ou les moyens propres à créer –ou non- un doute sérieux sur la légalité de la décision. Elle permettrait aux bénéficiaires d'autorisations d'anticiper d'éventuelles régularisations nécessaires et aux requérants de pouvoir décider en toute connaissance de cause de poursuivre ou non l'action au fond.

Une telle proposition s'inscrit d'ailleurs dans la logique du nouvel article L. 600-4-2 figurant dans le projet de loi ELAN et prévoyant qu'en cas de rejet de la demande de suspension d'une autorisation d'urbanisme, le requérant devrait confirmer le maintien de sa requête à fin d'annulation dans un délai d'un mois, à défaut de quoi il serait réputé s'être désisté.

Pour conclure, il a été souligné que les dispositions issues de la réforme de 2013 ont répondu à la préoccupation de lutter contre les recours abusifs. En conséquence, ces dispositions sont logiquement peu utilisées dans le ressort géographique des juridictions où ce type de recours est très rare. Dans ces conditions, il importe de laisser à chaque juridiction une liberté d'appréciation dans la mise en œuvre desdites dispositions. En conséquence, les membres du tribunal administratif de Caen interrogés estiment qu'il serait inapproprié, voire contre-productif du point de vue d'une « bonne justice », d'instituer des mécanismes visant à systématiser l'exercice par le juge administratif des pouvoirs que le code de l'urbanisme lui reconnaît, que ce soit par l'affirmation du caractère automatique de certains dispositifs

(cristallisation des moyens) ou en liant la compétence du juge (par exemple pour la mise en œuvre des articles L. 600-5 et L. 600-5-1).

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif Nantes

Jean-François Struillou
Directeur de recherche au CNRS
DCS (UMR CNRS 6297)
Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes
Jean-francois.struillou@univ-nantes.fr

Compte-rendu et questionnaire résultant de l'entretient du 12 janvier 2018 . Entretien avec :

- M. Ragil, Président de la première chambre
- Mme Ferrand, Rapporteur public, première chambre
- M. Dussuet, Président de la sixième chambre
- Mme Piquet, Rapporteur public, sixième chambre

I. Données Quantitatives

A. Données relatives au contentieux du permis de construire

1. Recevabilité-intérêt à agir (L.600-1-2 et L.600-1-3)

a) Combien de décisions d'irrecevabilité sue le fondement des critères de l'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme ? Dont combien par ordonnance ?

Première chambre : 43 dossiers.

A. « sans qu'il soit besoin » ou écartée :

(1) par jugement

1107056, 15 octobre 2013
1307681, 28 août 2014
1306890, 18 novembre 2014
1209518, 2 décembre 2014
1202447, 16 décembre 2014
1212053, 3 mars 2015
1401295, 28 juillet 2015
1307423, 25 août 2015
1306298, 3 novembre 2015
1309479, 1er décembre 2015
1304105, 1er décembre 2015
1308391, 29 mars 2016
1307945, 26 avril 2016 (désistement)
1308151, 10 mai 2016 (désistement)
1507325, 10 mai 2016
1406069, 10 mai 2016
1508600, 5 juillet 2016
151774, 30 août 2016
1501775, 30 août 2016
1406537, 30 août 2016
1405479, 15 novembre 2016 (écartée)
1404896, 25 octobre 2016
1406403, 25 octobre 2016
1406931 et 1505988, 25 octobre 2016 (écartée)
1407852, 25 octobre 2016
1406822, 15 novembre 2016
1400230, 27 décembre 2016
1603596, 27 décembre 2016
1405236, 7 février 2017
1510468, 7 février 2017
1407624, 21 février 2017 (écartée)
1409832, 7 février 2017
1500543, 11 avril 2017
1504368, 11 avril 2017
1501569, 25 avril 2017
1500575, 25 avril 2017
1502523, 6 juin 2017 (écartée)

(2) par ordonnance

1408409, 3 novembre 2014
1408412, 3 novembre 2014

B. Irrecevable :

1) Par jugement :

1303891, 29 septembre 2015

1404475, 26 avril 2016

1406072, 19 septembre 2017

2) Par ordonnance :

1506678, 3 décembre 2015.

<u>Sixième chambre :</u>

- Deux décisions d'application positives :

- n° 1000219 M. R, 7 novembre 2013
- n° 1510242, M. et Mme R, 10 novembre 2017

- Deux décisions de rejet explicites :

- n° 1307631 M. et Mme F. , 21 avril 2016

Tout le reste des décisions, FNR invoquée mais « rejet, sans qu'il soit besoin »

b) Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement de la date d'affichage en mairie ?

Première chambre :

1 dossier « irrecevable » : 1303891, 29 septembre 2015

Sixième chambre :

- sur le L. 600-1-3, 4 décisions écartant le FNR

- n° 1306304, 1306305, 3 décembre 2015
- n° 140137, 17 décembre 2015
- n° 1401310, 14 janvier 2016
- n° 1307631, 21 avril 2016

2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4 C. urb.)

a) Combien de saisines motivées du juge ?

Première chambre : pas d'information sur ce point

Selon le Tribunal administratif, « les logiciels informatiques ne permettent pas déterminer quels dossiers ont fait l'objet d'une cristallisation des moyens ».

« Il ressort toutefois de la pratique de la chambre qu'il est appliqué dans 75 % des cas lorsque le dossier concerne un contentieux relatif à un permis de construire et que le requérant est assisté par un avocat. De plus, cet article est aussi appliqué par le magistrat en fonction de la pratique des avocats.

Dans ce cas, la fixation de la date à compter de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués est faite indirectement après l'enregistrement du premier mémoire en défense, ce qui permet un dossier en état d'être jugé rapidement ».

Sixième chambre :

- 4 saisines sur la base des visas des décisions

b) Réponse du juge ? En cas de « cristallisation », délai fixé par le juge ?

Première chambre : pas d'information sur ce point

Sixième chambre :

- 1 application, délai d'un mois donné : n° 1307310, 1403341, 31 mars 2016

3. Annulation partielle du permis de construire (à estimer depuis 2010 puisque cette mesure existait déjà mais a été améliorée par la réforme de 2013) et régularisation du permis en cours de procédure (L.600-5 et L.600-5-1)

a) Combien d'annulations partielles de permis (préciser si possible l'année) ?

Première chambre :

15 annulations partielles de permis :

Application

1006683 / 1104264, 20 novembre 2012
1004707, 12 février 2013
1203590, 9 juillet 2013
1111541, 5 novembre 2013
1203071, 5 novembre 2013
1111537, 5 novembre 2013
1111539, 5 novembre 2013
1108887, 1er avril 2014
1212035, 30 décembre 2014
1210596, 29 septembre 2015
1307884, 21 juin 2016
1402534, 21 juin 2016
1405479, 15 novembre 2016
1400230, 27 décembre 2016
1408725, 23 mai 2017

Le Tribunal nous a communiqué un jugement d'annulation partielle :

1

N° 1302989

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE NANTES

N°1302989

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. et Mme Philippe PREVOST

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Lesigne

Rapporteur

Le tribunal administratif de Nantes

M. Martin

(1ère chambre)

Rapporteur public

Audience du 21 juin 2016

Lecture du 19 juillet 2016

26-01-01-01-03

C

Vu la procédure suivante :

Par un jugement n° 1302989 du 19 janvier 2016, le Tribunal a sursis à statuer sur la requête présentée par M. et Mme P. jusqu'à l'expiration du délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement, imparti à M. et Mme E. pour notifier au tribunal un permis de construire modificatif régularisant le permis délivré au regard des dispositions de l'article UB 4.1.3 du règlement du plan d'occupation des sols.

Le permis de construire modificatif en date du 1er mars 2016 a été communiqué au Tribunal par courrier enregistré le 4 mars 2016.

Par mémoire en date du 21 avril 2016, M. et Mme P. maintiennent leurs conclusions initiales tendant à l'annulation de l'arrêté du 29 janvier 2009 du maire de la commune de Saint-Michel-Chef-Chef accordant à M. E. un permis de construire pour des travaux d'extension et de surélévation d'un bâtiment existant à usage d'habitation situé rue de la Paix et tendant à ce que soit mise à la charge de la commune une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et demandent en outre au Tribunal d'annuler le permis modificatif du 1er mars 2016.

Ils soutiennent que :

-la preuve d'un raccordement des eaux pluviales au réseau collecteur n'est pas rapportée ;

- le permis modificatif est entaché d'un défaut de base légale, dès lors que les travaux autorisés par le permis de construire initial étaient achevés.

Par un mémoire en date du 21 avril 2016, M. et Mme E. concluent au rejet de la requête et des nouvelles conclusions de M. et Mme P. et demandent qu'il soit mis à la charge de ces derniers une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en date du 31 mai 2016, la commune de Saint-Michel-Chef-Chef conclut au rejet de la requête ;

Elle soutient que :

- les nouvelles conclusions de M. et Mme P. sont irrecevables dès lors qu'elles n'ont pas fait l'objet des formalités de notification prévues par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;

- le projet est désormais conforme à l'article UB 4.1.3 du règlement du plan local d'urbanisme ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lesigne,

- les conclusions de M. Martin, rapporteur public,

- et les observations de Me Taron, représentant M. et Mme P., de Me Léon représentant la commune de Saint-Michel-Chef-Chef et de Me Currie, représentant M. et Mme E..

1. Considérant que par un jugement avant plus amplement dire droit en date du 19 janvier 2016, le Tribunal, après avoir écarté les autres moyens tendant à l'annulation de l'arrêté du 29 janvier 2009, a sursis à statuer, sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme sur la requête présentée par M. et Mme P. jusqu'à l'expiration du délai de trois mois imparti à M. et Mme E. pour notifier au tribunal un permis de construire modificatif régularisant le permis délivré au regard des dispositions de l'article UB 4.1.3 du règlement du plan d'occupation des sols ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article UB 4.1.3 du règlement du plan local d'urbanisme, intitulé *« Eaux pluviales »* : *« Les aménagements réalisés sur le terrain doivent garantir l'écoulement des eaux pluviales dans le réseau collecteur »* ; qu'en exécution du jugement précité du 19 janvier 2016, les époux E. ont déposé une demande de permis modificatif portant sur le raccordement des descentes d'eau pluviales au réseau collecteur ; que

l'existence de ce raccordement apparaît dans le plan de coupe joint à la demande de permis modificatif ; qu'un permis modificatif a été accordé par arrêté du maire de Saint-Michel-Chef-Chef en date du1er mars 2016 ; que si les requérants invoquent un défaut de base légale de cet arrêté dès lors que « les travaux étaient achevés », il est constant que, par le jugement mentionné au point 1, le tribunal a estimé, par son jugement avant dire droit, que l'illégalité présentée par le permis attaqué était régularisable par un permis de construire modificatif et a dès lors, sur ce point, épuisé sa compétence ; que le moyen doit dès lors être écarté ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de M et Mme P. doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

4. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que la commune de Saint-Michel-Chef-Chef, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamnée à payer une somme au titre des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par ladite commune et M. et Mme E. sur le même fondement ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. et Mme P. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Michel-Chef-Chef et par M. et Mme E. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme Philippe P., à la commune de Saint-Michel-Chef-Chef et à M. et Mme E..

Délibéré après l'audience du 21 juin 2016 à laquelle siégeaient :

M. Ragil, président,

M. Lesigne, premier conseiller,

Mme Ameline, conseiller,

Lu en audience publique le 19 juillet 2016.

Pas d'annulation partielle :

1112616/ 1112617, 1er avril 2014
1111738 , 14 avril 2014
1106576, 13 mai 2014
1205036, 16 septembre 2014
1209518, 2 décembre 2014
1209930, 30 décembre 2014
0501809 et 0502006, 30 décembre 2014
1402180, 23 juin 2015
1308136, 25 août 2015
1308146, 25 août 2015
1309479, 1er décembre 2015
1404475, 26 avril 2016
1304711, 26 avril 2016
1405708, 30 août 2016

Sixième chambre :

- 3 annulations partielles, 1 en 2011 et 2 en2015 :

- n° 085527, 3 novembre 2011
- n° 1300989, 25 juin 2015
- n° 1207572, 15 octobre 2015

Quelle proportion sur l'ensemble des annulations ? Cette information ne nous a pas été communiquée.

b) Combien de sursis à statuer prononcés par le juge (préciser si possible l'année) ?

<u>Première chambre</u>

- Une application :

- 1302989, 19 janvier 2016

- Pas d'application :

1112616, 1112617, 1er avril 2014
0501809 et 0502006, 30 décembre 2014
1402180, 23 juin 2015
1308136, 25 août 2015
1308146, 25 août 2015
1401182, 13 octobre 2015
1309479, 1er décembre 2015
1404475, 26 avril 2016
1304711, 26 avril 2016
1302989, 19 juillet 2016
1405708, 30 août 2016
1408649, 1408895, 27 décembre 2016
1400230, 27 décembre 2016
1601883 et 1602098, 14 mars 2017
1408725, 23 mai 2017
1502523, 4 juillet 2017
1406072, 19 septembre 2017
1508331, 19 septembre 2017

<u>Sixième chambre :</u>

- Pas de sursis à statuer prononcé, le reste des questions est dès lors sans objet.

c) Délai fixé par le juge de la régularisation ?

Sans réponse

d) Combien de permis régularisés dans le délai fixé ?

4. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (L.600.7)

a) Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ?

<u>Première chambre</u> : (20 dossiers)

Sur 20 demandes aucune application positive, par suite, les autres questions sont sans objet

1) Conclusions distinctes :
   - 1401295, 28 juillet 2015 (irrecevable et pas d'excès)
   - 1305834, 29 septembre 2015 (irrecevable et pas d'excès)

2) Pas d'excès vis-à-vis de l'intérêt légitime :

1209510, 30 décembre 2014
1210285, 13 janvier 2015
1304313, 7 juillet 2015
1308136, 25 août 2015
1308146, 25 aout 2015
1501775, 30 août 2016
1405479, 15 novembre 2016
1407513, 21 février 2017
1501569, 25 avril 2017
1500575, 25 avril 2017
1408725, 23 mai 2017
1507798, 19 septembre 2017
1608494, 3 octobre 2017

(3) Désistement

1504534, 11 janvier 2016
1506678, 3 décembre 2015 (pas de production d'un mémoire distinct devant être regardé comm renonçant à ce prévaloir de cet article)
1308151, 10 mai 2016
1502603, 10 mai 2016
1506101, 9 juin 2016

<u>Sixième chambre</u> :

- Sur 13 demandes aucune application positive, par suite, les autres questions sont sans objet.

b) Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ?

Sans réponse

c) Montant des dommages et intérêts ?

Sans réponse

d) Montant des intérêts alloués par le juge ?

Sans réponse

e) Combien de désistements du requérant ? Dont combien consécutifs à une demande de dommages et intérêt ?

5. Enregistrement des transactions (L.600-8)

a) Combien d'enregistrements auprès des services fiscaux ? Opaques ?

Sixième chambre : Aucune transaction constatée

Première chambre : Aucune transaction constatée

b) Combien d'actions du porteur de projet « floué » pour demander la restitution des sommes à défaut d'enregistrement ?

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R.800-1- 1CJA)

Combien de dossiers où le TA statue en premier et dernier ressort ? Nombre de décisions rendues ? Nombre de décisions à rendre ?

Première chambre et sixième chambre : 922 dossiers

- 6 recours en cassation

- 1 décision du Conseil d'Etat

- 5 non-admissions.

b) La notion de « bâtiment à usage principal d'habitation » est-elle opérante ?

Sans réponse

c) Combien de pourvois en cassation devant le CE ? Combien de refus d'admission en cassation devant le TA ?

B. Données relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-9)

« Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes :

1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ;

2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce ».

3. Votre juridiction a-t-elle rendu des jugements mettant en œuvre l'article L 600-9 ? A-t-elle été conduite, dans le cadre de l'instruction, à demander des précisions aux services instructeurs concernés quant aux modalités et possibilités de régularisation ?

Première chambre

La première chambre du TA de Nantes a écarté l'application de l'article L. 600-9 dans 15 jugements. Aucun jugement ne fait application de l'article L. 600-9.

1) « Il n'y a pas lieu de faire application »

- 1201530, 28 août 2014
- 1406353, 29 septembre 2015
- 1403286, 1er mars 2016
- 14010404, 1er mars 2016
- 1403471, 10 janvier 2017
- 1403508, 10 janvier 2017

- 1403513, 10 janvier 2017
- 1403521 ; 1405085, 10 janvier 2017
- 1403793, 10 janvier 2017
- 1405213, 10 janvier 2017
- 1407106, 10 janvier 2017
- 1407145, 10 janvier 2017,
-

2) « Sans qu'il soit besoin de statuer »

- 1403285, 1er mars 2016
- 1401422, 1er mars 2016
- 1403674, 1er mars 2016

Sixième chambre

Quant à la sixième chambre, elle a appliqué les dispositions de l'article L. 600-9 dans deux jugements. Dans le premier cas, pour lever l'irrégularité tenant à l'absence d'information des conseillers municipaux préalablement à l'approbation du PLU. Dans le second, pour permettre la régularisation d'un article du règlement du PLU. Dans la première affaire, la régularisation est intervenue dans le délai fixé. Le Tribunal a alors statué après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le recours a été rejeté. Dans la seconde affaire, le délai fixé par la régularisation vient juste d'expirer et le Tribunal n'a pas encore statué.

Le Tribunal administratif ne nous a pas communiqué ces jugements.

4. Quel est le pourcentage de jugement faisant application de cette disposition par rapport au nombre de jugement rendu sur des recours intentés contre des documents d'urbanisme ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par le Tribunal administratif de Nantes.

5. Pouvez-vous nous communiquer les décisions qui font application de cette disposition ?

Le Tribunal administratif de Nantes ne nous a pas communiqué les décisions qui font application des dispositions de l'article L. 600-9.

II. Eléments d'appréciation

Au Tribunal administratif de Nantes, le contentieux de l'urbanisme relève de la première et de la sixième chambre. La première chambre juge le contentieux relevant du ressort de la Loire-

Atlantique et du littoral vendéen. Quant à la sixième chambre, elle juge le contentieux relevant de la Région Pays de la Loire, hormis les affaires attribuées à la première chambre.

6. C. urb., art. L. 600-9. Est-ce qu'il vous semble que toutes les catégories professionnelles (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises…) concernées par ces dispositions se les sont appropriées ? Si tel ne vous paraît pas être le cas, quelle en est, selon vous, la cause ? Quelles mesures permettraient d'y remédier ?

Les catégories professionnelles concernées par ces dispositions se les sont appropriées.

À l'origine l'article L. 600-9 était invoqué par les grandes agglomérations plus souvent que par les communes rurales. Cette situation pouvait s'expliquer par le fait que les premières font plus souvent appel que les secondes à un avocat spécialisé en droit de l'urbanisme. Aujourd'hui, cette différence tend à s'estomper l'article L. 600-9 étant connu tant par les collectivités locales que par les catégories professionnelles intéressées.

7. Les dispositions de l'article L. 600-9 ou certaines d'entre elles soulèvent-elles des difficultés particulières d'application ? À supposer que tel soit le cas, vous paraît-il possible de remédier à tout ou partie de ces difficultés ?

Les dispositions de l'article L. 600-9 présentent un intérêt certain lorsque le PLU est entaché d'un vice susceptible d'être régularisé et que les autres moyens invoqués dans les conclusions ne sont pas fondés. L'application de l'article L. 600-9 permet en effet de maintenir en vigueur le PLU litigieux pendant la période de régularisation, c'est-à-dire jusqu'à ce que le Tribunal administratif statue sur le recours (le jugement interviendra après l'expiration du délai fixé par le juge pour permettre à la commune ou l'intercommunalité de régulariser la délibération litigieuse).

L'intérêt de ce mécanisme n'est toutefois pas le même selon que l'illégalité constatée est de nature à entraîner l'annulation totale du PLU ou seulement l'annulation partielle de ce document.

Dans le premier cas, l'article L. 600-9 permet d'éviter l'annulation totale d'un document dont l'élaboration a nécessité plusieurs années d'instruction et dont le coût est élevé. Le sursis à statuer contribue de la sorte à sécuriser le document d'urbanisme. Il s'agit là de permettre à la collectivité locale de mener les projets envisagés dans le document d'urbanisme litigieux tout en sécurisant les décisions prises sur la base dudit document.

En cas d'annulation partielle, l'urgence à régulariser paraît en revanche bien moins prégnante dans la mesure où l'annulation ne vise qu'un élément du PLU. Dans cette situation, le maintien en vigueur de cet élément du PLU ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité.

L’autre intérêt du sursis à statuer est qu’il autorise le juge administratif à mettre en avant – au cours de l’instruction du recours – la possibilité pour la commune ou l’intercommunalité de régulariser le document d’urbanisme litigieux. Sur ce point, le mécanisme de l’article L. 600-9 présente un intérêt bien plus fort que le dispositif mis en place par l’article L. 600-5-1.

S’agissant du permis de construire, l’auteur et le bénéficiaire de cet acte cherchent le plus souvent à régulariser l’acte pendant l’instruction de l’affaire, et ce par le biais d’un permis modificatif. Il y a ici une sorte d’automatisme de leur part, un permis modificatif étant le plus souvent déposé en vue de régulariser le permis litigieux.

S’agissant des plans locaux d’urbanisme, la situation est plus délicate en ce sens que les autorités locales ne cherchent pas en règle générale à régulariser le document d’urbanisme litigieux au cours de l’instruction de l’affaire. Une telle régularisation soulève à leurs yeux davantage de difficultés parce que le PLU est un document complexe et que ses enjeux socio-économiques et politiques sont forts. En outre, les procédures d’élaboration et de révision sont des procédures complexes et onéreuses pour les budgets locaux. Déclencher une procédure de modification ou de révision – alors qu’un recours est pendant devant la juridiction administrative – peut en outre soulever un « branle-bas de combat » sur le plan politique. La mise en œuvre de l’article L. 600-9 par le juge administratif permet de lever ces réticences et de donner un « cadre légal » à la régularisation du document d’urbanisme dont la légalité est contestée.

Force est néanmoins de constater que l’article L. 600-9 soulève des difficultés particulières d’application.

S’agissant de la procédure à mettre en œuvre pour l’application desdites dispositions, celle-ci est lourde et complexe.

Il faut d’abord identifier très tôt l’illégalité susceptible d’être régularisée et s’assurer que les autres moyens soulevés ne sont pas fondés. Ensuite, avant que le juge ne sursoie à statuer, il est nécessaire que celui-ci invite les parties à formuler leurs observations, ce qui nécessite aussi le respect d'un certain délai.

Une fois que le Tribunal administratif a prononcé le sursis à statuer, le juge doit surveiller le respect du délai imparti à l’autorité locale pour régulariser le document d’urbanisme. Une fois ce délai expiré, il faut vérifier que la régularisation est bien intervenue.

Enfin, le Tribunal administratif doit se réunir à nouveau pour statuer sur la requête, et ce après avoir une nouvelle fois invité les parties à présenter leurs observations.

Malgré sa lourdeur et sa complexité, le mécanisme de l’article L. 600-9 reste néanmoins intéressant lorsqu’il s’agit de « sauver » un document d’urbanisme dont l’instruction a nécessité plusieurs années et qui présente un coût élevé. Le maintien en vigueur du PLU permettra de sécuriser certaines situations juridiques, en particulier les autorisations d’urbanisme délivrées sur la base du PLU en cause.

En revanche, il n'est pas du tout certain qu'il soit aussi intéressant de mobiliser une procédure de régularisation aussi lourde et complexe – prévue en l'occurrence par l'article L. 600-5-1 – pour obtenir la régularisation d'un simple permis de construire. Dans la plupart des affaires, les bénéficiaires du permis de construire prennent d'eux-mêmes l'initiative de demander un permis modificatif lorsqu'ils constatent que le permis litigieux est entaché d'une illégalité. Toutes proportions gardées, les dispositions de l'article L. 600-5-1 paraissent ainsi bien moins "utiles" que celles de l'article L. 600-9, la régularisation pouvant avoir lieu sans qu'il soit nécessaire de mettre en œuvre un mécanisme aussi lourd et complexe que celui prévu à l'article L. 600-5-1. Exceptionnellement, ces dernières dispositions peuvent avoir un intérêt, en particulier, économique. C'est ainsi que dans une affaire où était contestée la régularité d'un permis de construire un parc éolien, le bénéficiaire du permis à demander au juge administratif qu'il soit sursis à statuer pour permettre la régularisation du permis litigieux. Le parc éolien n'étant rentable qu'à partir de l'implantation d'un certain nombre d'éoliennes, l'annulation partielle du permis n'aurait pas permis d'assurer la rentabilité du projet.

8. Article L. 600-9. Quelles conséquences la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle sur les délais du jugement ?

Avant de répondre à cette question, il convient de rappeler que les jugements des recours intentés contre les PLU sont considérés comme étant prioritaires. Ces jugements doivent intervenir en principe dans un délai inférieur à un an.

Il n'est pas certain par ailleurs que la mise en œuvre de l'article L. 600-9 ait nécessairement des conséquences importantes sur les délais du jugement.

D'une part, les retards à juger les recours intentés contre les PLU tiennent parfois moins à la mise en œuvre de l'article L. 600-9 qu'à d'autres facteurs. Les retards à juger résultent ici – le plus souvent – du fait que les parties au procès tardent à répondre aux mémoires qui leur sont adressés, font preuve de mauvaise volonté pour adresser à la juridiction les pièces réclamées, ou encore soulèvent des moyens nouveaux à la dernière minute.

D'autre part, si le mécanisme de l'article L. 600-9 est de nature à allonger le délai du jugement de première instance, la mise en œuvre de ce mécanisme de régularisation peut aussi avoir pour effet de faire obstacle à ce que la décision des juges du fond ne soit frappée d'appel. La régularisation du PLU et le rejet du recours par le juge de première instance peuvent être de nature à dissuader le requérant de faire appel. C'est dire que l'allongement des délais du jugement dû à l'application de l'article L. 600-9 peut être "compensé" lorsque la régularisation du PLU permet d'éviter effectivement que le jugement ne fasse l'objet d'un appel.

Enfin, on peut aussi avancer que l'allongement des délais du jugement dû à la mise en œuvre de l'article L. 600-9 est dans certains contentieux largement "compensé" par l'intérêt qu'il y a à maintenir en vigueur le plan local d'urbanisme pendant la période impartie aux autorités locales pour régulariser le document d'urbanisme litigieux.

8 bis. S'agissant des délais de jugement, que pensez-vous d'une proposition qui a pu être émise d'imposer un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme (V. par exemple, Proposition de loi visant à imposer au juge administratif un délai à respecter pour statuer sur les requêtes contre les autorisations d'urbanisme : AN, 1er février 2011, n° 3124) ?

Il peut être envisagé d'imposer un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme. Dans d'autres contentieux aussi complexes – comme par exemple le contentieux électoral – le juge administratif est tenu de statuer dans des délais plus courts. Les dossiers contentieux en matière d'urbanisme ne présentent pas tous d'ailleurs la même complexité. Certaines affaires portant sur le classement d'une parcelle ou sur des autorisations d'urbanisme pourraient très certainement être jugées plus rapidement lorsque celles-ci ne soulèvent pas de difficultés particulières.

L'on constate également qu'il existe d'ores et déjà des affaires en matière d'urbanisme qui sont jugées plus rapidement que d'autres. En règle générale, le Tribunal administratif de Nantes instruit avec davantage de célérité les recours intentés contre les documents d'urbanisme ainsi que les recours intentés contre les autorisations d'urbanisme lorsque celles-ci présentent des enjeux socio-économiques importants, notamment les permis de construire des logements.

La fixation d'un délai de jugement de six mois pour le contentieux de l'urbanisme risque néanmoins de soulever des difficultés.

D'une part, le déroulement de la procédure d'instruction implique de respecter un délai relativement long aux fins d'assurer le respect du principe du contradictoire, lequel exige que les mémoires et les pièces soumises au juge administratif soient communiquées à l'autre partie. On a ainsi un délai d'instruction qui semble "incompressible" et apparemment en décalage à l'exigence qui voudrait que l'affaire soit jugée dans un délai de six mois.

D'autre part, en réduisant le délai du jugement on prend le risque de banaliser le procès, mais aussi et surtout de lui faire perdre de son sens. Le recours pour excès de pouvoir doit être « une procédure à fins utiles » et pour cela il faut que le débat devant le juge administratif soit suffisant pour « vider le litige ». Si l'instruction est menée par trop rapidement, le risque est que le dossier contentieux perde une partie de sa substance faute d'échanges suffisants entre les parties au procès et le juge administratif. Certains aspects du dossier n'ayant pas été abordés – ou l'ayant été de manière superficielle – le risque est que les parties soient davantage tentées de faire appel du jugement de première instance. Le raccourcissement des délais du jugement pourrait ainsi avoir des effets contraires à ceux recherchés.

Enfin, en cas d'urgence, le requérant peut assortir son recours d'une demande de référé-suspension qui permet de suspendre l'exécution de la décision attaquée. Les délais du jugement ne seraient donc pas aujourd'hui aussi pénalisants dans la mesure où il existe une procédure de référé-suspension. Reste que cette procédure ne paraît plus aussi intéressante que dans l'état ancien du droit. Auparavant lorsque la demande de sursis à exécution avait été

rejetée, les constructeurs commençaient les travaux prévus par l'autorisation d'urbanisme. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, les banques refusant de débloquer les fonds tant que le recours n'a pas été rejeté de manière définitive.

In fine, on peut aussi s'interroger sur l'opportunité de cette proposition visant à imposer un délai de jugement de six mois. Plutôt que de fixer de nouvelles règles tendant ainsi à imposer un délai de jugement, ne serait-il pas plus intéressant de mobiliser les instruments juridiques qui permettent déjà de juger plus rapidement certains recours en matière d'urbanisme ? Par exemple, le tri sélectif des dossiers permet de juger plus rapidement certains dossiers lorsque des enjeux forts de nature socio-économique ou politique sont attachés auxdits dossiers. En d'autres termes, plutôt que de vouloir enfermer – in abstracto – tout le contentieux de l'urbanisme dans un délai de six mois, quelles que soient la nature et l'importance du document ou de l'autorisation d'urbanisme litigieux, ne conviendrait-il pas d'adopter une approche plus pragmatique face à ce contentieux, et ce à partir des enjeux desdits dossiers ? Ainsi le juge administratif ne traiterait pas avec la même urgence un recours intenté contre un PLU lorsque la contestation porte sur le classement d'une parcelle ou lorsqu'est en cause la protection de l'environnement. Pour ce faire, il existe déjà des outils. Il conviendrait par conséquent de les appliquer davantage plutôt que de vouloir enfermer le contentieux de l'urbanisme dans un carcan qui ne correspond toujours à la réalité dudit contentieux. L'état du droit permet déjà au juge de repérer les affaires qui doivent sortir rapidement en raison des intérêts socio-économiques qui s'attachent aux dites affaires. En outre, le juge administratif est aussi parfois saisi par les avocats – avec beaucoup de circonspection, il est vrai – pour qu'une affaire particulière soit enrôlée rapidement en raison des intérêts socio-économiques qui s'attachent à l'affaire.

8 ter. D'autres mesures vous paraissent-elles souhaitables en matière de délais ?

Il faut d'abord souligner que la durée anormale de l'instance est due le plus souvent aux parties elles-mêmes. On reproche souvent au juge administratif d'être responsable de l'allongement des délais du jugement. En réalité, c'est le comportement même des parties qui retarde le jugement. L'allongement du procès tient à ce que les parties tardent à produire et échanger entre elles leurs différents mémoires et pièces, ou encore attendent la dernière minute pour faire valoir des arguments auprès de la juridiction : cela n'aboutit qu'à retarder encore le jugement de l'affaire, pour permettre aux magistrats de prendre en compte ces éléments nouveaux. Si la partie qui n'a pas observé le délai à elle imparti, celle-ci peut faire l'objet s'il y a lieu d'une mise en demeure de la part du juge, ce qui retarde d'autant le jugement de l'affaire. Certains requérants ont d'ailleurs tout intérêt à faire tarder le jugement pour faire en sorte que le projet soit bloqué. Le calendrier prévisionnel des instances (CPI) présente ici un intérêt tout particulier pour faire obstacle à ces comportements dilatoires (Cf. aussi réponses à la question 9).

Afin que les parties produisent et échanges entre elles leurs différents mémoires dans des délais plus raisonnables, il pourrait néanmoins être envisagé d'encadrer les différents actes de

la procédure contentieuse dans des délais impératifs. Il faudrait toutefois que le temps imparti en la matière aux parties soit suffisant pour que le principe du caractère contradictoire de l'instruction soit respecté.

9.1. Il semble que la « cristallisation de moyens invocables » anciennement prévue par l'article R 600-4 C. urb. et désormais régie par l'article R. 611-7-1 CJA soit rarement accordée. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent cette situation ? Pensez-vous que le dispositif du CJA sera plus efficace que celui que prévoyait le Code de l'urbanisme ?

Les dispositions de l'article R. 611-7-1 du CJA sont rarement utilisées, le Tribunal administratif de Nantes faisant un usage restreint de ce mécanisme sauf dans des cas particuliers. De même, les anciennes dispositions de l'article R. 600-4 ont été rarement mises en œuvre.

Les raisons qui expliquent cette situation tiennent à ce que le juge recourt à d'autres instruments juridiques – considérés comme plus efficaces – pour aboutir au résultat recherché, à savoir faire obstacle au comportement de certains plaideurs qui n'hésitent pas à présenter au bout de plusieurs mois, alors que l'instruction est sur le point d'être close, des moyens nouveaux. le juge préfère ici recourir au CPI (calendrier prévisionnel des instances). Ce dispositif permet « de donner un rythme à l'instruction » et d'informer les parties des phases et des délais pour produire les mémoires sans pour autant limiter les moyens susceptibles d'être invoqués. Ce calendrier fixe ainsi le délai moyen du jugement, le délai effectif pour une affaire déterminée pouvant se situer en deçà ou au-delà du délai moyen. Connu de tous, ce délai doit permettre à chaque partie à l'instance de produire ses écritures de manière à éviter des écritures tardives.

Afin d'éviter tout retard du jugement, le CPI est aussi couplé, lorsque les conditions apparaissent réunies, à une plus grande utilisation de la procédure dite de « clôture de l'instruction avec effet immédiat », prévue par les dispositions combinées des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

L'application de ces différents dispositifs est de nature à « encaler l'affaire » et par là même à faire obstacle à ce que le juge administratif ne soit saisi à la dernière minute de nouveaux moyens.

L'autre raison qui fait que les règles permettant au juge d'ordonner la « cristallisation des moyens » ne sont que peu utilisées tient à ce que ce mécanisme est susceptible d'être mal perçu par le justiciable. Ce dernier peut estimer que la mise en œuvre de ce dispositif est de nature à le désavantager par rapport à l'autre partie. L'application de ce dispositif serait de la sorte susceptible de rompre « l'égalité des armes » entre les parties. Il en résulte que le juge administratif préfère se fonder sur d'autres règles procédurales pour faire obstacle à la présentation par les parties d'écritures tardives, produites à la dernière minute, et auxquelles il faut répondre. Comme on l'a dit, est ici utilisé le calendrier prévisionnel des audiences, voire la procédure de clôture de l'instruction avec effet immédiat. Ceci ne signifie pas pour autant

que l'article R. 611-7-1 est dénué d'intérêt : il peut être utilisé dans des cas particuliers, cette utilisation étant en réalité très variable selon les magistrats.

In fine, l'application limitée de l'article R. 611-7-1 du Code de justice administrative conduit à se demander s'il n'est pas préférable, ici aussi, d'améliorer les outils existant plutôt que de vouloir mettre en place à tout prix de nouveaux instruments. Bien souvent, cette démarche n'apporte pas grand-chose de neuf pour régler les difficultés pour lesquelles ces nouveaux dispositifs ont été instaurés, dès lors qu'il existe déjà des instruments pour parvenir au but recherché. En outre, ces règles nouvelles suscitent à leur tour des difficultés d'interprétation et d'application.

10. *L. 600-7 Conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts pour recours abusif*. Les dispositions de l'article L. 600-7 ne paraissent pas, elles non plus, avoir beaucoup d'effet. Il a été envisagé, pour en faciliter l'application, de supprimer la référence faite au *« préjudice excessif »*. Cela vous paraît-il de nature à permettre plus facilement la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts ? Quels sont, selon vous, les obstacles à la mise en œuvre de cette disposition ? Intérêt dissuasif ?

Le Tribunal administratif de Nantes n'a jamais alloué des dommages et intérêts au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme au motif que le recours intenté par le requérant contre le permis de construire ou le permis d'aménager serait abusif. Dans 13 affaires, le Tribunal administratif de Nantes a rejeté les conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts, présentées par les bénéficiaires des permis litigieux.

Ces dispositions présentent cependant un intérêt dissuasif. Dans certaines affaires, la simple présentation dans un mémoire distinct de conclusions reconventionnelles tendant à la condamnation de l'auteur du recours à des dommages et intérêts a conduit le requérant à se désister du recours qu'il avait intenté. De même, la possibilité pour le juge de condamner le requérant à supporter la charge des frais irrépétibles peut avoir un effet dissuasif.

Ces affaires révèlent également que les désistements ont lieu surtout lorsque les requérants sont peu informés de la jurisprudence administrative. Les requérants conseillés par des avocats spécialisés en droit de l'urbanisme sont bien moins « impressionnés » par les dispositions de l'article L. 600-7[4].

S'agissant de la suppression de la référence faite au "préjudice excessif", cette suppression ne paraît pas être de nature à faciliter la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts. Les conclusions demandant au juge administratif la condamnation du requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif sont rejetées non pas sur le fondement de l'absence de "préjudice excessif", mais parce que le recours n'a pas été intenté dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant.

[4] En d'autres termes « si ce mécanisme prend dans ses mailles la sardine, il laisse s'échapper le requin ».

Cette condition légale tenant à « la défense des intérêts légitimes du requérant » n'est d'ailleurs pas dépourvue d'ambiguïté. Dans la mesure où le juge administratif admet l'intérêt à agir du requérant, il paraît ensuite difficile à ce même juge d'admettre que le droit du requérant à former un recours contre l'autorisation d'urbanisme a été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent les intérêts légitimes dudit requérant. En outre, le fait que le requérant n'ait pas intérêt à agir contre la décision litigieuse ne suffit pas – loin de là – pour établir que le recours excèderait la défense de ses intérêts légitimes. On voit par là qu'il ne peut être fait droit à des conclusions reconventionnelles à des dommages et intérêts que dans les hypothèses où le comportement du requérant montre effectivement qu'il a exercé son droit au recours de manière abusive.

Il faut enfin souligner qu'en Loire-Atlantique des conventions prévoyant le désistement des requérants sont passées entre les parties au procès. Le juge administratif est ainsi amené régulièrement à donner acte de ces désistements par voie d'ordonnance. On suppose que ces désistements ont lieu parce que les requérants ont obtenu satisfaction à l'amiable. Reste que le juge administratif n'est nullement informé de la teneur des conventions qui ont été conclues en la matière par les parties au procès.

11. Est-ce qu'il vous paraît souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ». Si oui, de quelle manière ? Notamment serait-il souhaitable que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile ?

Il ne paraît pas souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité » (Cf. Infra, les réponses apportées à la question 14).

11 bis. Passer de l'excès de pouvoir au *plein contentieux* est-il souhaitable dans cette perspective ?

Il ne paraît pas souhaitable de passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux pour permettre au juge administratif de remplir davantage une mission de « facilitateur du rétablissement de la légalité », notamment parce que le juge administratif n'a pas la même connaissance des dossiers qui prélude à l'édiction de la décision. Le risque ici est que le juge administratif prenne *in fine* des « mauvaises décisions », éloignées des préoccupations de l'administration.

11 ter. Les contentieux de l'urbanisme étant des contentieux « techniques », pensez-vous qu'il faille développer le recours à l'expertise, y compris dans un rôle de conciliation ?

Il ne paraît pas indispensable de développer l'expertise dans le contentieux de l'urbanisme. La technicité de ce contentieux est parfaitement maîtrisée par le juge administratif qui dispose en

règle générale des informations et éléments techniques nécessaires pour statuer sur les requêtes soumises au Tribunal administratif.

En outre, la technicité des affaires ne soulève pas de problème majeur, dès lors que le juge dispose en règle générale dans le dossier qui lui est soumis des documents techniques qui lui sont nécessaires pour rendre son jugement. Certains dossiers comportent parfois des expertises sur les normes techniques applicables, ces expertises étant réalisées par les services techniques des administrations ou par les services d'incendie et de secours. Dans l'une ou l'autre de ces hypothèses, le juge ne va pas demander une contre-expertise.

Au cas où un dossier ne comporterait pas les pièces techniques nécessaires, le juge est habilité à réclamer aux parties les pièces qui font défaut.

Quant à la conciliation, il ne paraît pas non plus nécessaire de développer ce type de mode de règlement des litiges. Il est extrêmement rare que le juge administratif soit saisi d'une demande de règlement amiable du litige. Dans le ressort du Tribunal administratif de Nantes une seule affaire d'urbanisme a ainsi fait l'objet d'une demande de conciliation de la part de la commune, et ce pour régler un conflit de voisinage.

En revanche, les ordonnances du juge administratif donnant acte aux requérants de leur désistement témoignent de l'existence de protocoles d'accord entre les parties. Dans ces conventions le requérant s'engage à se désister de son recours, peut-être en contrepartie d'une modification du projet initial pour en diminuer l'impact immédiat ou plus probablement en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou encore de l'octroi d'un avantage en nature. Le juge administratif n'est pas tenu informé de la teneur de ces « transactions » : il en prend acte sans en connaître ni en rechercher les motifs.

12. Quel regard portez-vous sur la qualité des documents d'urbanisme, notamment sur celle des articles 11 et 12 des PLU (aspect extérieur des constructions – obligations en matière d'aires de stationnement) ? Sur ce point, auriez-vous des exemples à fournir de dispositions qui auraient posé des problèmes d'interprétation/d'application à votre juridiction et pourriez-vous, éventuellement, fournir des pistes d'évolution pour améliorer les choses ?

Contrairement à ce qui est suggéré dans la question ce ne sont pas les articles 11 et 12 du règlement du PLU qui soulèvent le plus de problèmes d'interprétation et d'application. L'article 11 laisse en règle générale une marge d'appréciation au juge administratif, lequel applique ledit article sans rencontrer pour ce faire de difficultés majeures.

Quant à l'article 12, si celui-ci laisse au juge une marge d'appréciation plus réduite, il ne soulève pas de difficultés particulières.

Les difficultés d'interprétation et d'application concernent surtout les articles 6 et 7 du règlement du PLU, ces dispositions ayant pour objet de régir l'implantation des constructions par rapport aux voies publiques et aux limites séparatives de propriété.

Ces difficultés tiennent essentiellement à la façon dont ces dispositions ont été rédigées. Trop souvent, le règlement se borne en la matière à recopier d'autres règlements sans considération aucune avec la réalité de l'urbanisation que ledit règlement est censé régir. Les bureaux d'étude ont ainsi trop tendance à recopier des règlements d'autres communes sans se soucier de la réalité du bâti. Par exemple, un règlement peut imposer un recul des constructions par rapport à la voirie d'un ou plusieurs mètres, alors que dans le quartier ou ces règles sont censées s'appliquer les constructions déjà édifiées sont toutes implantées à la limite des voies et emprises publiques...

Une autre difficulté d'interprétation du règlement du PLU tient aussi à l'écriture du règlement, qui manque de cohérence. Il prévoit parfois « tout et son contraire ». Une autre difficulté est liée « aux exceptions des exceptions » qui obligent le juge à rechercher si le cas qui lui est soumis relève ou non de l'exception prévue par le règlement.

13. Quelle est, à vos yeux, l'importance de « l'impact » de la jurisprudence *Danthony* sur le contentieux de l'urbanisme ?

« Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, 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, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

La jurisprudence « Danthony » a un impact certain sur le contentieux de l'urbanisme : sa mise en œuvre permet d'éviter des annulations pour vice de procédure. Concomitamment cette jurisprudence permet de limiter les cas d'application de l'article L. 600-9.

Le contentieux de l'urbanisme montre également que les parties à l'instance se sont bien appropriées la jurisprudence « Danthony », celle-ci étant fréquemment invoquée. Reste que cette jurisprudence n'est pas toujours applicable : elle ne concerne que le vice de procédure et il faut que le vice en question n'ait pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ou encore que le vice affectant le déroulement de la procédure n'ait pas privé les intéressés d'une garantie.

Il convient d'ajouter que la jurisprudence « Danthony » n'est pas « forcément une révolution ». Dans l'état ancien du droit, les notions de vices substantiels et de vices non-substantiels permettaient de parvenir au même résultat, c'est-à-dire d'écarter un vice dans le déroulement de la procédure administrative préalable, dès lors qu'il ne ressortait pas du dossier que cette irrégularité n'avait pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision, ou encore n'avait pas privé les intéressés d'une garantie.

14. Avez-vous d'autres remarques ? Par exemple, que pensez-vous d'une technique consistant à permettre à l'auteur d'un PLU ou à l'autorité de délivrance d'une autorisation (et dans ce cas

aussi à son bénéficiaire) de saisir le juge, dès la décision prise, en rendant publique sa saisine afin que tout tiers puisse intervenir, dans le but de purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles, qui deviendraient alors non invocables dans d'éventuels contentieux ultérieurs concernant directement ou indirectement le même acte ? Procédure de « rescrit procédural ». Faire valider devant le juge administratif la légalité externe des décisions administratives (projet de loi « Darmanin », pour un Etat au service d'une société de confiance).

Il paraît difficile et inopportun de transformer l'office du juge administratif, et ce en lui conférant la mission de vérifier la légalité externe des décisions d'urbanisme en amont du procès.

D'une part, s'agissant des actes des collectivités locales, il appartient au contrôle de légalité et non au juge administratif de vérifier la légalité de ces actes. Quant aux décisions prises par les autres autorités administratives, il appartient avant tout auxdites autorités de vérifier la légalité des décisions qu'elles édictent. Autrement dit, il n'appartient pas au juge administratif de pallier les insuffisances et les défaillances du contrôle de légalité ou d'une manière générale les carences de l'administration.

D'autre part, confier au juge administratif le pouvoir de vérifier la légalité des décisions en amont du procès risque d'aboutir à certaines dérives. Si un tel mécanisme était institué, l'auteur d'une décision autorisant un projet de construction ou d'aménagement serait naturellement incité à saisir à tout coup le juge administratif pour que celui-ci délivre un « brevet de légalité » au projet dont s'agit. Un tel mécanisme contribuerait par conséquent à encombrer un peu plus les juridictions administratives.

Une évolution en ce sens aurait pour autre inconvénient d'allonger la durée du procès. Dans ce cadre nouveau, le juge administratif serait amené à se prononcer deux fois. Une première fois pour purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles. Une seconde fois sur le fond de l'affaire, pour autant que seules les irrégularités formelles ne seraient plus invocables dans les éventuels contentieux ultérieurs concernant le même acte. Il y a donc ici de fortes chances pour que le juge administratif soit effectivement saisi deux fois, ce qui aura immanquablement pour effet de retarder le règlement du contentieux. Une première fois pour purger l'acte de ses vices de procédure. Une seconde fois pour statuer sur le fond de l'affaire. L'adoption d'un tel dispositif risque donc d'avoir un effet contraire à celui recherché.

Enfin, l'instauration d'une procédure consistant pour l'auteur d'une décision d'urbanisme à faire valider devant le juge administratif la légalité externe des décisions d'urbanisme paraît méconnaître la séparation de la juridiction administrative et de l'administration, c'est-à-dire la séparation des organes jugeant et administrant. Le juge ne peut pas en principe se comporter en administrateur en collaborant à la confection d'une décision d'urbanisme. Admettre le contraire revient à faire du juge administratif un administrateur. En l'occurrence, le juge administratif interviendrait au lieu et place de l'autorité administrative alors même qu'il n'a pas les moyens d'instruire les décisions susceptibles d'être prises par l'administration, celui-ci ne disposant pas d'ingénieurs ni de services techniques. Au surplus, le juge administratif n'a pas à décider au lieu et place des autorités locales qui ont été élues. Par exemple, en cas d'annulation du PLU pour erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il classe une parcelle en

zone non-constructible, il n'appartient pas au juge administratif de décider quel est le classement adéquat pour la parcelle en cause. Il ne peut ici enjoindre aux auteurs du PLU que la parcelle soit classée en zone U et ainsi se substituer à la volonté politique des élus. Il y a peut-être un classement plus opportun et il revient aux autorités locales de décider de ce classement sous le contrôle du juge administratif.

Finalement, si le mécanisme proposé est peut-être de nature à résoudre certains problèmes, il est tout aussi certain que celui-ci créerait d'autres difficultés. Il serait par conséquent plus pertinent de réfléchir à des mesures visant à améliorer l'existant plutôt que de vouloir créer sans cesse de nouveaux dispositifs destinés à permettre au juge administratif de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ». Comme souvent, on ne s'interroge pas suffisamment sur les difficultés pratiques aussi bien que théoriques que soulève l'application de dispositifs juridiques nouveaux.

14 bis. Avez-vous d'autres propositions ou suggestions à formuler ? Pensez-vous que la pathologie du contentieux de l'urbanisme pourrait également trouver des remèdes dans des moyens non contentieux de limiter les recours ? Quelles idées pourraient être avancées en la matière ?

La pathologie du contentieux de l'urbanisme pourrait également trouver des remèdes dans des moyens non contentieux de limiter les recours.

Tout d'abord, la rédaction des PLU et des Scot doit être améliorée. Trop souvent ces documents sont difficilement lisibles pour le juge administratif. En outre, les PLU sont plaqués sur des tissus urbains, alors même qu'ils ne sont pas du tout adaptés à l'urbanisation existante. Le règlement du PLU peut ainsi fixer des règles de recul des constructions nouvelles par rapport aux voies publiques ou aux limites séparatives de propriété qui ne sont pas du tout adaptées aux formes urbaines existantes. Dans certains cas, les autorités locales font ainsi appel à des bureaux d'étude qui plaquent des règlements non-adaptés à l'urbanisation de la commune. Il y a ici un effet « copier-coller » qui est préjudiciable à l'application de la règle d'urbanisme.

Ensuite, il conviendrait de conforter la sécurité juridique des PLU, s'agissant des parcelles situées en zone constructible. Depuis la loi Grenelle II, il n'est pas exceptionnel que les PLU classent en zone agricole ou en zone naturelle des parcelles qui étaient antérieurement situées en zone urbaine – en particulier, autour des hameaux – et ce au nom de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre l'étalement urbain.

Le Tribunal administratif de Nantes est ainsi fréquemment saisi par des propriétaires contestant le déclassement de leurs parcelles. Dans la plupart des affaires ces recours sont rejetés, le contrôle exercé par le juge administratif en la matière étant un contrôle restreint, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, en application du principe de « non-indemnisation des servitudes d'urbanisme » - fixé dorénavant à l'article L. 105-2 du Code de l'urbanisme – l'instauration de ces servitudes n'ouvre droit à aucune indemnité au profit des

propriétaires. Ces derniers ont le sentiment d'avoir été spoliés à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du PLU, ou tout au moins d'avoir subi une perte patrimoniale importante. En effet, les terrains en cause ont parfois été acquis au prix du terrain à bâtir.

Pour remédier à ces difficultés liées au classement en zone agricole ou naturelle de parcelles anciennement constructibles, le juge administratif est désarmé : il est « enfermé » dans des raisonnements anciens s'agissant tant du contrôle du classement que de l'action indemnitaire susceptible d'être engagée par le propriétaire, ces actions n'ayant dans la quasi-totalité des cas aucune chance d'aboutir (Cf. Le jugement ci-dessous cité). Il conviendrait ici de sensibiliser davantage les élus locaux aux conséquences que peut produire un déclassement de parcelles constructibles ou, en d'autres mots, au fait que ce déclassement n'est pas « neutre » pour les propriétaires. Il pourrait être envisagé également de créer en la matière une commission de conciliation, ou tout au moins une obligation de motivation au cas par cas. Cette commission serait chargée du règlement amiable de ce type de litige à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du PLU. Le commissaire enquêteur dont la mission est d'assurer le bon déroulement de l'enquête publique ne peut jouer ce rôle, l'avis qu'il émet sur le projet de PLU étant par trop général.

N° 1510259

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE NANTES

N° 1510259

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Loïc L.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Martin

Rapporteur

Le Tribunal administratif de Nantes

Mme Ferrand

Rapporteur public

(1ère chambre)

Audience du 3 octobre 2017

Lecture du 31 octobre 2017

68-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 11 décembre 2015 et 20 octobre 2016, M. Loïc L., représenté par Me Flynn, demande au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal d'Assérac du 15 juin 2015 approuvant le plan local d'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Assérac le versement à son profit d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :
- la commune a méconnu l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme en décidant, après l'enquête publique, de supprimer l'emplacement réservé n° 3 ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec l'exigence d'équilibre énoncée par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ; le plan se caractérise en effet par une augmentation explosive des espaces naturels et une diminution drastique des espaces urbanisables ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec le programme local de l'habitat, en méconnaissance de l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme ;
- le classement de sa parcelle en zone Ab est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense et un mémoire complémentaire, enregistrés les 1er avril 2016 et 25 janvier 2017, la commune d'Assérac, représentée par Me Bernot, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. L. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la suppression de l'emplacement réservé n° 3 procède de l'enquête publique ;
- le plan local d'urbanisme satisfait à l'exigence d'équilibre énoncée par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ; il est bien compatible avec le programme local de l'habitat ;
- le classement de la parcelle du requérant en zone Ab n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation ; subsidiairement, l'existence d'une telle erreur ne devrait entraîner qu'une annulation partielle de la délibération attaquée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Martin, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Ferrand, rapporteur public ;
- les observations de Me Flynn, avocat de M. L., et celles de Me Minart, avocate de la commune d'Assérac.

1. Considérant que le conseil municipal de la commune d'Assérac a prescrit, par une délibération du 15 juin 2010, la révision de son plan d'occupation des sols et sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU) ; que ce plan a été approuvé par une délibération du conseil

municipal du 15 juin 2015 dont M. L., qui est propriétaire à Assérac de la parcelle cadastrée AK 139, demande l'annulation ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-10 alors en vigueur du code de l'urbanisme : *« Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le (...) maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis recueillis en application des articles (...) L. 123-9 (...) / Après l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération du conseil municipal. (...) »* ; et qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : *« L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. »* ;

3. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées des articles L. 123-10 du code de l'urbanisme et L. 123-1 du code de l'environnement qu'il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan après l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête ; que doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur, des observations du public et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la notice explicative annexée à la délibération attaquée du 15 juin 2015 approuvant le PLU, que le conseil municipal a notamment décidé, postérieurement à la clôture de l'enquête publique, de supprimer l'emplacement réservé n° 3 ; que cet emplacement, situé dans le bourg, était destiné à l'aménagement d'une liaison piétonne ; que la commune produit une lettre des consorts Bouillo-Ferré, propriétaires des parcelles d'assiette de cet emplacement réservé, de laquelle il ressort que ces derniers ont demandé au cours de l'enquête publique que la commune renonce à maintenir ledit emplacement ; qu'ainsi, en décidant de supprimer l'emplacement en question, la commune a fait droit à cette demande ; que cette modification apportée au PLU doit, dès lors, être regardée comme procédant de l'enquête ; que la circonstance que le conseil municipal n'a pas suivi l'avis du commissaire enquêteur, favorable au maintien de cet emplacement réservé, est sans incidence à cet égard ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 121-1, alors en vigueur, du code de l'urbanisme : *« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer dans le respect des objectifs du développement durable : / 1° L'équilibre entre : / a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; / b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des*

sites, des milieux et paysages naturels ; / c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ; / d) Les besoins en matière de mobilité. / 1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; / 2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; / 3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. » ; qu'aux termes de l'article L. 146-2, alors en vigueur, du même code : *« Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte : / de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-6 ; / de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; / -des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. / (...) Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation. »* ; et qu'aux termes de l'article L. 146-6 dudit code : *« Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. (...) »* ;

6. Considérant que M. L. fait valoir que la délibération approuvant le PLU méconnaît le principe d'équilibre mentionné à l'article L. 121-1 précité du code de l'urbanisme, dès lors que les possibilités de construction sont insuffisantes pour permettre un accueil d'habitants et une offre adéquate de logements ; que, toutefois, si le plan approuvé par la délibération attaquée limite à environ 40 par an, sur une période de dix ans, le nombre de nouveaux résidents à accueillir et contingente à 27 par an l'offre de nouveaux logements au titre de la même période, ce choix qui s'inscrit dans le parti d'aménagement d'ensemble des auteurs du plan et qui respecte en la matière les préconisations du schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande-Atlantique, prend en considération la nécessité de maîtriser la pression démographique à laquelle sont soumises les communes littorales ; qu'il ressort des pièces du dossier que les auteurs du PLU ont choisi de recentrer le développement urbain sur le bourg et les cœurs de village ; qu'ils ont aussi mis l'accent sur la préservation et la valorisation des espaces naturels et agricoles et des espaces inconstructibles ; que le projet d'aménagement et de développement durables a mis en évidence la nécessité d'une gestion économe de l'espace afin d'adapter au mieux et au plus près le prélèvement d'espaces naturels ou agricoles aux besoins de renouvellement démographique ; qu'en ce qui concerne la construction de logements, ce même projet a interdit toute forme de mitage de l'espace agricoles ou naturel ; que si le requérant conteste l'augmentation importante en superficie des espaces naturels, la zone N représentant 1 184 hectares alors que la zone ND de l'ancien plan d'occupation des sols ne représentait qu'environ 700 hectares, cette augmentation est pour

grande partie induite, selon le rapport de présentation, par le classement en zonage Np des cours d'eau et de leurs abords, de vallons et des milieux réceptacles d'eaux pluviales, des principaux boisements et des secteurs humides identifiés sur le territoire communal dans L. de l'inventaire qui a été réalisé préalablement à l'élaboration du PLU ; que si, à l'inverse, la zone urbaine U et la zone à urbaniser AU représentent désormais respectivement 124 et 16 hectares contre 202 et 46 hectares à l'ancien plan d'occupation des sols, cette diminution, qui s'explique, comme il a été dit, par la volonté de la commune de recentrer l'urbanisation dans le bourg et les cœurs de villages afin de mettre un terme à la dispersion de l'habitat et la création de hameaux linéaires autorisées par l'ancien document d'urbanisme, permet néanmoins, de répondre à un objectif de création de 27 logements par an pour les dix ans à venir, avec une densité moyenne portée de 9 à 16 logements par hectare pour les zones à urbaniser afin de limiter la consommation de l'espace ; que, dès lors, c'est sans méconnaître les principes énoncés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et en cohérence avec le parti d'aménagement ci-dessus analysé que les auteurs du plan ont limité, dans les proportions susmentionnées, l'accueil de nouveaux résidents, les possibilités de construction ainsi que l'offre de logements sur le territoire communal ;

7. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1-9 alors en vigueur du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions (...) du programme local de l'habitat (...)* » ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le programme local de l'habitat mis en œuvre par la communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande-Atlantique a fixé pour la commune d'Assérac un objectif de création de 23 logements nouveaux par an, dont la réalisation de 2 logements sociaux sur la période 2014-2020 ; que comme il a été dit, le PLU d'Assérac a prévu la création de 27 logements par an durant la même période, cet objectif permettant non seulement de respecter l'objectif fixé par le programme local de l'habitat mais aussi de rattraper le déficit de nouvelles constructions constaté durant la période 2007-2013 ; qu'ainsi, nonobstant la diminution importante des surfaces de terrains ouverts à l'urbanisation induite par le PLU, M. L. n'est pas fondé à soutenir que ce plan serait incompatible avec le programme local de l'habitat ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'il appartient aux auteurs d'un PLU de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction ; que leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts ;

10. Considérant qu'il ressort du rapport de présentation du PLU que la zone Ab est composée de secteurs agricoles de transition aux abords du bourg et du village de Mesquéry dans lesquels toute construction nouvelle, y compris celle destinée aux activités agricoles, est interdite ; que, selon ce même rapport, ces secteurs de transition entre des secteurs urbains ou futurs secteurs urbanisés et secteurs agricoles revêtent une sensibilité paysagère particulière ; que les auteurs du plan local d'urbanisme y ont interdit toute nouvelle construction afin, notamment, de maintenir sur les marges du bourg et du village de Mesquery des paysages agricoles, préservés de toute constructibilité, sans préjuger d'une éventuelle extension ultérieure et à plus long terme de la zone urbaine ;

11. Considérant que la parcelle de M. L., cadastrée section AK n° 139, non construite, située aux abords immédiats du village de Mesquéry-Keravélo, est classée en zone Ab ; que si elle ouvre à l'ouest sur un vaste espace naturel protégé dont elle n'est séparée que par une route et qui s'étend jusqu'au rivage de la mer et si elle borde à l'est un vaste terrain non bâti également classé en zone Ab, elle jouxte, au nord et au sud, des parcelles bâties et se situe ainsi dans le prolongement de la zone Ua du village ; qu'elle s'inscrit ainsi dans un ensemble comportant de nombreuses constructions où l'ensemble des unités foncières sont bâties ou ont vocation à l'être ; qu'elle ne peut dès lors être regardée comme participant à la constitution d'une coupure d'urbanisation entre plusieurs îlots d'habitat mais constitue en réalité une dent creuse au sein d'un espace déjà urbanisé ; que si la commune justifie son classement en zone Ab, alors qu'elle était précédemment classée en zone Uc, par le souhait des auteurs du PLU de rompre avec la logique de l'ancien plan d'occupation des sols, qui favorisait la création de logements sous forme linéaire le long des voies de circulation, en recentrant l'urbanisation sur le bourg et les cœurs de village, cette justification ne peut s'appliquer à la parcelle en cause, compte tenu de son environnement déjà urbanisé ; que, par suite, M. L. est fondé à soutenir que ce classement est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. L. n'est fondé à demander l'annulation de la délibération du 15 juin 2015 approuvant le PLU qu'en tant qu'elle approuve le classement de la parcelle AK 139 en zone Ab ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. L., qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune d'Assérac au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Assérac le versement à M. L. de la somme de 1 500 euros au titre de ces dispositions ;

D E C I D E :

Article 1er : La délibération du 15 juin 2015 par laquelle le conseil municipal d'Assérac a approuvé le plan local d'urbanisme est annulée en tant que ce plan classe en zone Ab la parcelle cadastrée AK n° 139.

Article 2 : La commune d'Assérac versera à M. L. la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par la commune d'Assérac au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Loïc L. et à la commune d'Assérac.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2017, à laquelle siégeaient :

M. Ragil, président,

M. Martin, premier conseiller,
M. Kuperman, premier conseiller,

Lu en audience publique le 31 octobre 2017.

Le rapporteur, Le président,

L. MARTIN R. RAGIL

Le greffier,

Compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Rennes

Jean-François Struillou
Directeur de recherche au CNRS
DCS (UMR CNRS 6297)
Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes
Jean-francois.struillou@univ-nantes.fr

Partie I - Données relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-9)

« Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes :

1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ;

2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce ».

A. Le Tribunal administratif de Rennes a-t-il rendu des jugements mettant en œuvre l'article L 600-9 ?

Les jugements communiqués montrent que le Tribunal administratif de Rennes a été appelé à statuer sur les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme dans 13 jugements.

Dans ces décisions, le Tribunal administratif n'a pas mis en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9.

L'analyse des jugements permet de mettre en lumière les raisons pour lesquelles le juge n'a pas été amené à appliquer les dispositions susvisées.

*1.1.*Le PLU n'est entaché d'aucune des illégalités invoquées par le requérant

Dans 9 jugements le Tribunal administratif a considéré que la délibération approuvant l'élaboration ou la révision du PLU n'était entachée d'aucune des illégalités invoquées par le requérant. Dès lors qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à entraîner l'annulation du PLU, la requête a été rejetée et, par suite, il n'y avait pas lieu d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-9.

1.2. Annulation partielle du PLU. Annulation « en tant que »

Dans 4 jugements, le Tribunal administratif a annulé les délibérations approuvant l'élaboration ou la révision des PLU litigieux : en « tant que » ces documents d'urbanisme avaient irrégulièrement classé des parcelles en zone urbaine ou en zone naturelle, ou en « tant que » ces documents d'urbanisme avaient instauré une servitude d'inconstructibilité sur les terrains des requérants.

Dans ces jugements, le Tribunal administratif a refusé d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-9 « eu égard à la portée et au motif de l'annulation ».

On peut ici constater que lorsque l'illégalité dont est entaché le PLU n'entraîne pas l'annulation de ce document d'urbanisme dans sa totalité – le classement illégal étant divisible du reste du document – le juge administratif ne met pas en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9. Les raisons qui expliquent ce choix sont doubles. Elles ont également été évoquées lors des entretiens au Tribunal administratif de Rennes et à la Cour administrative d'appel de Nantes (Cf. les comptes rendus d'entretien).

D'une part, lorsque le PLU est partiellement annulé le maintien des dispositions à régulariser n'est pas aussi essentielle que lorsque c'est la totalité du PLU qui est censuré. L'annulation ne vise ici qu'un élément du PLU et, par conséquent, le maintien en vigueur du document en cause ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. Dans cette situation, il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber le PLU ».

D'autre part, l'application des dispositions de l'article L. 600-9 paraît ici d'autant moins pertinente qu'une autre disposition du code de l'urbanisme impose aux auteurs du document d'urbanisme – comme le souligne d'ailleurs un jugement du Tribunal administratif de Rennes – de régulariser les dispositions du PLU entachées d'illégalité, c'est-à-dire d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. Selon le Tribunal administratif de Rennes il n'y a pas ici lieu de faire droit aux conclusions de la commune demandant l'application de l'article L. 600-9, dès lors qu'en tout état de cause, la commune est tenue selon les termes mêmes de l'article L. 153-7 d'élaborer sans délai et en tenant compte du jugement d'annulation, les nouvelles dispositions applicables à la zone litigieuse (cf. TA Rennes, 17 mars 2017 : n° 1405486 ; cf. aussi, les comptes rendus d'entretien au TA de Rennes et à la CAA de Nantes).

Ces considérations font que le Tribunal administratif de Rennes – comme d'ailleurs la Cour administrative d'appel de Nantes – tend à rejeter systématiquement les conclusions à fin de sursis à statuer lorsqu'il annule partiellement un PLU.

Les dispositions de l'article L. 600-9 paraissent ainsi avoir une portée limitée.

4. Quel est le pourcentage de jugement faisant application de cette disposition par rapport au nombre de jugement rendu sur des recours intentés contre des documents d'urbanisme ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par le Tribunal administratif de Rennes.

B. Analyse sommaire de la jurisprudence du Tribunal administratif de Rennes

TA Rennes, 29 mai 2015 : n° 1303825
TA Rennes, 29 mai 2015 : n° 1303826

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité de la délibération approuvant le PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Plouharnel avait approuvé le plan local d'urbanisme de la commune.

Le Tribunal administratif de Rennes rejette les deux requêtes.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, le juge administratif rejette les recours pour excès de pouvoir intentés contre la délibération approuvant le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité.

Le PLU n'étant pas entaché d'illégalité, le juge administratif ne répond pas explicitement dans ces deux affaires aux conclusions de la commune tendant à obtenir du Tribunal que celui-ci sursoie à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme. Cette demande perd sa raison d'être en cas de rejet de la requête en annulation du PLU.

TA Rennes, 27 mars 2015 : n° 1402076

Plan local d'urbanisme. Révision. Recours en annulation. Annulation de la décision du maire de Plouvien par laquelle il a refusé de saisir le conseil municipal aux fins d'abroger partiellement le PLU en tant qu'il classe un secteur de la commune en zone 1 AUE.
Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Irrégularité partielle du PLU. Classement du secteur du Raden en zone AUE. Méconnaissance de la loi littoral (C. urb., art. L. 146-4-I). Rejet des conclusions tendant à l'application de l'article L. 600-9 eu égard à la portée et au motif de l'illégalité.

Les requérants demandaient l'annulation de la décision du maire de Plouvien par laquelle celui-ci avait refusé de saisir le conseil municipal aux fins d'abroger partiellement le PLU en tant qu'il classe en zone 1 AUE le secteur du Raden.

Le Tribunal administratif de Rennes a annulé ce refus au motif que la révision du PLU était illégale : le classement en cause méconnaissait les dispositions de l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme, issu de la loi littoral.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Le tribunal administratif rejette la demande la commune.

Selon les juges du fond, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune tendant à l'application de l'article L. 600-9 « eu égard au motif et à la portée de l'illégalité de la décision attaquée, qui appelle une nouvelle appréciation par les auteurs du PLU concernant le secteur litigieux du Raden ».

Ce jugement montre que lorsque l'illégalité dont est entachée le PLU n'a pas pour effet d'annuler le PLU dans sa totalité – le classement entaché d'illégalité étant divisible du reste du document – l'urgence à régulariser le document d'urbanisme paraît bien moins prégnante que dans l'hypothèse où l'annulation du PLU est totale. L'annulation ne vise ici qu'un élément du PLU et, par conséquent, le maintien en vigueur du document en cause ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. Dans cette situation il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber le PLU », mais aussi parce que l'on retrouve le document d'urbanisme applicable antérieurement. L'article L. 153-7 – issu de la loi SRU – précise par ailleurs qu'en cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente doit élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.

Il en résulte que dans cette situation le juge administratif rejette les conclusions demandant l'application de l'article L. 600-9.

TA Rennes, 29 avril 2016 : n° 1402492

Plan local d'urbanisme. Révision. Recours en annulation.
Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité de la révision PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal d'Étables-sur-Mer avait approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune.

Le Tribunal administratif de Rennes rejette la requête.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, le juge administratif rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre la révision du PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité.

Le PLU n'étant pas entaché d'illégalité, le juge administratif ne répond pas explicitement dans cette affaire aux conclusions de la commune tendant à obtenir du Tribunal que celui-ci

sursoie à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme. Cette demande perd sa raison d'être en cas de rejet de la requête en annulation du PLU.

TA Rennes, 24 juin 2016 : n° 1400236

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation.
Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité de la délibération approuvant le PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Riec-sur-Belon avait approuvé le plan local d'urbanisme de la commune.

Le Tribunal administratif de Rennes rejette la requête.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, le juge administratif rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre la délibération approuvant le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité.

Le PLU étant légal, le juge administratif ne se prononce pas explicitement sur les conclusions de la commune demandant au Tribunal de surseoir à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme. Cette demande perd sa raison d'être lorsque le PLU est légal.

TA Rennes, 3 mars 2017 : n° 1501681

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation.
Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Rejet de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Quiberon avait approuvé le plan local d'urbanisme de la commune.

Le Tribunal administratif de Rennes rejette la requête.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, le juge administratif rejette le recours pour excès de pouvoir intenté contre la délibération approuvant le PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité. Le litige n'implique donc pas l'application de l'article L. 600-9 :

« 13. Considérant que le présent jugement, qui rejette la requête tendant à l'annulation de la délibération en litige n'implique pas l'application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ; que, par suite, les conclusions susvisées ne peuvent être accueillies ».

TA Rennes, 17 novembre 2017 : 1404626.

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation. Annulation du PLU en tant qu'il institue sur différentes parcelles une servitude d'inconstructibilité au titre de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation partielle du PLU « en tant que ». Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération approuvant le PLU de la commune de La Mézière.

Après avoir examiné les moyens soulevés, le Tribunal administratif annule la délibération approuvant le PLU en tant qu'il institue sur les parcelles litigieuses une servitude d'inconstructibilité au titre de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme. Contrairement à ce qu'exigent ces dispositions, le règlement du PLU n'a pas défini à partir de quelle superficie il est interdit de construire sur ces parcelles.

Le juge administratif ne répond pas explicitement dans cette affaire aux conclusions de la commune tendant à obtenir du Tribunal que celui-ci sursoie à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme, le PLU ayant été annulé « en tant que ».

TA Rennes, 24 mai 2017 : n° 1404833
TA Rennes, 23 juin 2017 : n° 1500450.

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb.,

art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Dans ces deux affaires, les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Ploubazlanec avait approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune.

Le Tribunal administratif de Rennes rejette ces deux requêtes.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, le juge administratif rejette les recours pour excès de pouvoir intentés contre la révision du PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité.

Le PLU n'étant pas entaché d'illégalité, le juge administratif ne répond pas explicitement dans ces deux affaires aux conclusions de la commune tendant à obtenir du Tribunal que celui-ci sursoie à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme. Cette demande perd sa raison d'être en cas de rejet de la requête en annulation du PLU.

TA Rennes, 17 mars 2017 : 1405486.

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation. Erreur manifeste d'appréciation. Annulation du PLU en tant qu'il classe en zone naturelle des parcelles situées dans un secteur bâti.
Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation partielle du PLU « en tant que ». Rejet de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération approuvant le PLU de Quiberon.

Après avoir examiné les moyens soulevés, le Tribunal administratif annule pour erreur manifeste d'appréciation la délibération approuvant le PLU en tant que celui-ci a classé en zone naturelle des terrains situés dans un secteur bâti de la commune.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Le Tribunal administratif rejette ces conclusions. Il considère qu'il s'agit là d'une simple annulation partielle du PLU et que l'article L. 153-7 impose à la commune de régulariser les dispositions concernées par cette annulation. Il en résulte selon le juge administratif qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit aux conclusions susvisées :

« 7. Considérant qu'il résulte des motifs du présent jugement que seule l'erreur manifeste d'appréciation de la délibération en litige, en tant qu'elle prévoit la création d'un secteur 1AUbE rue de Kermorvan à Quiberon est de nature à en fonder son annulation partielle ; que les autres moyens soulevés par les sociétés requérantes ne sont en revanche pas propres à fonder une telle annulation ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme : « En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. Il en est de même des plans d'occupation des sols qui, à la date du 14 décembre 2000, ne couvrent pas l'intégralité du territoire communal concerné » ; que, dans les circonstances de l'espèce il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Quiberon qui, en tout état de cause, est, aux termes des dispositions précitées du code de l'urbanisme, tenue d'élaborer sans délai et en tenant compte du présent jugement, les nouvelles dispositions applicables à la zone de Kermorvan ».

Ce jugement montre bien que lorsque l'illégalité dont est entaché le PLU n'entraîne pas l'annulation du PLU dans sa totalité – le classement entaché d'illégalité étant divisible du reste du document – les dispositions de l'article L. 600-9 présentent un intérêt fort limité. Dans cette situation le maintien des dispositions à régulariser n'est pas aussi essentiel que lorsque c'est la totalité du PLU qui est annulée. L'annulation ne vise ici qu'un élément du PLU et, par conséquent, le maintien en vigueur du document en cause ne se pose pas avec la même acuité que lorsque le document est annulé dans sa totalité. Dans cette situation il n'y a pas « péril en la demeure parce que l'on ne fait pas tomber le PLU ».

Le sursis à statuer paraît ici d'autant moins pertinent qu'une autre disposition du Code de l'urbanisme impose aux auteurs du document d'urbanisme de régulariser les dispositions du PLU entachées d'illégalité, c'est-à-dire d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.

Ces considérations font que le juge administratif tend à rejeter systématiquement les conclusions à fin de sursis à statuer lorsqu'il annule partiellement un PLU.

TA Rennes, 1er décembre 2017 : n° 1400419

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation. Annulation du PLU en tant qu'il institue sur différentes parcelles une servitude d'inconstructibilité au titre de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Annulation partielle du PLU « en tant que ». Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Les requérants demandaient l'annulation de la délibération approuvant le PLU de la commune de Guidel.

Après avoir examiné les moyens soulevés, le Tribunal administratif annule la délibération approuvant le PLU en tant que celui-ci classe certains hameaux en secteur Ah et Nh autorisant des constructions nouvelles, le classement litigieux étant incompatible avec le Scot.

Le PLU n'étant pas entaché d'illégalité, le juge administratif ne répond pas explicitement dans cette affaire aux conclusions de la commune tendant à obtenir du Tribunal que celui-ci sursoie à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme. Cette demande perd sa raison d'être en cas de rejet de la requête en annulation du PLU.

TA Rennes, 1er décembre 2017 : n° 1401208
TA Rennes, 1décembre 2017 : n° 1401234

Plan local d'urbanisme. Élaboration. Recours en annulation.
Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoir du juge administratif. Sursis à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme jugé illégal (C. urb., art. L. 600-9). Absence d'illégalité du PLU. Absence d'examen de la demande de sursis à statuer.

Dans ces deux affaires, les requérants demandaient l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Guidel avait approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune.

Le Tribunal administratif de Rennes rejette ces deux requêtes.

En défense, la commune demandait à titre subsidiaire au Tribunal administratif, s'il était amené à faire droit à un ou plusieurs moyens invoqués par les requérants, de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme et de surseoir à statuer en fixant un délai afin de permettre aux auteurs du PLU de régulariser celui-ci.

Après avoir examiné l'ensemble des moyens soulevés, le juge administratif rejette les recours pour excès de pouvoir intentés contre la révision du PLU, ce dernier n'étant pas entaché d'illégalité.

Le PLU n'étant pas entaché d'illégalité, le juge administratif ne répond pas explicitement dans ces deux affaires aux conclusions de la commune tendant à obtenir du Tribunal que celui-ci sursoie à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme. En cas de rejet de la requête, cette demande perd sa raison d'être.

Partie II - Compte-rendu de l'entretien au Tribunal administratif de Rennes

7 décembre 2017. Entretien avec :

- M. Jean-Jacques LOUIS, Président du Tribunal administratif de Rennes
- M. Jean-Hervé GAZIO, Président de la première chambre du Tribunal administratif de Rennes.

6. Est-ce qu'il vous semble que toutes les catégories professionnelles (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises...) concernées par ces dispositions se les sont appropriées ? Si tel ne vous paraît pas être le cas, quelle en est, selon vous, la cause ? Quelles mesures permettraient d'y remédier ?

Dans le ressort du Tribunal administratif de Rennes, les personnes concernées par l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme – avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises – ce sont en règle générale appropriées ces dispositions.

Elles sont régulièrement invoquées à l'occasion de litiges portant plus particulièrement sur les plans locaux d'urbanisme. On relève quinze jugements dans lesquels il a été demandé au Tribunal administratif de faire application des dispositions en cause.

7. Ces dispositions ou certaines d'entre elles soulèvent-elles des difficultés particulières d'application ? À supposer que tel soit le cas, vous paraît-il possible de remédier à tout ou partie de ces difficultés ?

7.1. L'article L. 600-9 soulève d'importantes difficultés d'application. La mise en œuvre de ces dispositions a pour inconvénients de complexifier et d'allonger la procédure contentieuse et, par là même, de retarder le règlement du litige.

D'abord, avant de surseoir à statuer, le juge administratif est tenu d'inviter les parties à présenter leurs observations. Il faut donc fixer de nouveaux délais pour permettre au tribunal de recueillir les observations des parties à l'instance. Il faut aussi convoquer une nouvelle fois les parties à l'audience.

Une fois que les observations des parties ont été émises, le Tribunal administratif devra se réunir pour surseoir à statuer et fixer un délai pour permettre aux autorités locales de régulariser le document d'urbanisme litigieux.

Enfin, si la régularisation intervient dans le délai imparti, elle est notifiée au juge administratif. Le Tribunal administratif doit alors se réunir une deuxième fois pour statuer sur l'affaire, c'est-à-dire pour rejeter – ou non – le recours pour excès de pouvoir intenté contre le document d'urbanisme. Le juge administratif ne peut pas statuer immédiatement après la

notification de la régularisation : il faut que celui-ci invite au préalable les parties à présenter leurs observations.

Il s'agit donc là d'un mécanisme qui implique le respect d'une procédure contentieuse particulièrement lourde et complexe à mettre en œuvre, dans la mesure où il faut réunir le Tribunal à deux reprises – au lieu d'une – et où il faut aussi procéder à de nouveaux échanges avec les parties à au moins deux reprises. Ce dispositif a ainsi pour conséquence d'alourdir le travail des magistrats – mais aussi des avocats – de multiplier les instances et, par là même, de retarder le règlement de l'affaire.

7.2. Il faut aussi souligner le caractère ambigu du dispositif instauré par l'article L. 600-9. Cet article met en place une « procédure contentieuse de régularisation » des documents d'urbanisme, laquelle a pour effet de multiplier les audiences, alors que l'objet des évolutions contemporaines s'agissant du contentieux de l'urbanisme serait plutôt d'éviter la multiplication des recours et des audiences pour éviter l'encombrement des tribunaux administratifs. Ce dispositif s'apparente ainsi davantage à un « effet d'annonce », qu'à un véritable outil destiné à faciliter la régularisation des documents d'urbanisme illégaux en vue de réguler le contentieux de l'urbanisme.

Ce dispositif paraît d'autant plus critiquable que le code de l'urbanisme prévoit déjà la possibilité pour les autorités locales en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme de régulariser ces documents par une procédure adaptée, sans pour cela devoir passer devant le juge administratif. En d'autres termes, pourquoi ici mettre en place un « sursis à statuer » alors que les autorités locales sont d'ores et déjà habilitées à régulariser les documents d'urbanisme entachés d'illégalité ? L'article L. 600-9 ferait donc ici intervenir inutilement le juge administratif, ce qui n'est pas de nature à l'inciter à « mobiliser » ces dispositions.

In fine, l'article L. 600-9 vise surtout à légitimer l'intervention des communes ou des intercommunalités lorsque celles-ci décident de régulariser le document d'urbanisme dont l'illégalité a été constatée. Ces dispositions donnent aux requérants le sentiment que la régularisation est effectuée dans un cadre légal sous le contrôle du juge administratif. Cette régularisation n'est plus ainsi perçue comme le résultat de « basses-manœuvres » émanant des autorités locales. L'article L. 600-9 aurait ainsi pour objet principal de « rassurer » les collectivités locales et de les prémunir contre les critiques qui pourraient être émises quant à la conformité au droit de la procédure de régularisation.

Reste que lorsque la régularisation est effectuée hors de l'article L. 600-9 celle-ci se fait également sous le contrôle du juge administratif.

7.3. Enfin, il est difficile d'envisager la mise en place de mesures qui pourraient remédier aux difficultés que soulèvent les dispositions de l'article L. 600-9. Il est compliqué en effet de remédier aux problèmes que soulève l'application de cet article, lequel est en lui-même difficilement applicable ou, tout au moins, engendre plus de difficultés qu'il n'en résout.

Quelles conséquences la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle sur les délais du jugement ?

S'agissant de ces délais, que pensez-vous d'une proposition qui a pu être émise d'imposer un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme ? D'autres mesures vous paraissent-elles souhaitables en matière de délais ?

8.1. Comme il a été dit précédemment[5], la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-9 a pour effet de retarder – de manière non négligeable – le règlement du litige. Avant de surseoir à statuer, le juge administratif doit inviter les parties à présenter leurs observations. Cela implique un premier allongement du délai, dès lors qu'il faudra attendre que les parties répondent. Ensuite, le juge doit se réunir pour prononcer le sursis à statuer. À cette fin, il devra notamment informer les parties de la date et de l'heure l'audience. Ensuite, il faudra attendre que la commune régularise le document litigieux. Enfin, il faudra réunir une deuxième fois le Tribunal administratif, après que l'autorité locale ait régularisé le document d'urbanisme. Cela ne pourra se faire qu'après que les parties aient été invitées à présenter leurs observations. Il faudra après les informer de la date et de l'heure de l'audience.

8.2. Il n'est pas pertinent de vouloir instaurer des dispositions qui imposeraient un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour écarter cette proposition.

En premier lieu, le nombre de magistrats affectés à la chambre d'urbanisme du Tribunal administratif de Rennes est insuffisant pour permettre de régler le contentieux de l'urbanisme dans un laps de temps aussi court. En outre, dans un contexte où il n'est pas envisagé de créer de nouveaux postes de magistrat, augmenter le nombre de magistrats de la chambre d'urbanisme n'est pas non plus une solution satisfaisante, dans la mesure où cela aurait pour effet de retarder le règlement des litiges dans les autres chambres du Tribunal.

En deuxième lieu, l'objectif de juger les affaires d'urbanisme dans un délai de six mois paraît, en lui-même, inatteignable en raison même des règles qui encadrent la procédure contentieuse devant les juridictions administratives. Autrement dit, il ne suffirait pas ici d'augmenter le nombre de magistrats pour que le délai de six mois soit respecté.

En effet, les recours pour excès de pouvoir intentés devant les tribunaux administratifs contre les décisions d'urbanisme ne peuvent être jugés sans avoir fait l'objet au préalable d'une instruction propre à mettre le litige en état d'être réglé par cette juridiction en aussi bonne connaissance de cause que possible. Il s'agit là d'une procédure contentieuse écrite au cours de laquelle le juge administratif doit veiller au respect du principe du contradictoire. À ce titre le juge doit s'assurer de la communication des mémoires – et des mémoires complémentaires – mais aussi dans un domaine aussi technique que l'urbanisme des pièces produites à l'appui des mémoires. S'agissant du Tribunal administratif de Rennes, celui-ci est par exemple confronté à des litiges portant sur le respect de la loi littoral. On sait que le règlement de ces litiges soulève d'importantes difficultés d'interprétation de nature à susciter plusieurs échanges entre les parties, voire à amener le juge à prononcer des mesures d'instruction. Il

[5] V. les réponses à la question 7 et plus particulièrement le paragraphe 7.1.

faut ici apprécier des standards flous à partir de critères obscurs ou tout au moins difficiles à manier : « espaces proches du rivage » ; « espaces déjà urbanisés » ; « urbanisation limitée » ; « espaces remarquables et caractéristiques du littoral »...

Le contentieux de l'urbanisme implique ainsi en lui-même des délais d'instruction importants et il paraît, par conséquent, difficile – pour ne pas dire impossible – de juger l'affaire dans un délai de six mois, et ce d'autant plus que désormais il peut aussi exister des échanges de mémoires pour apprécier l'intérêt à agir des requérants.

En outre, la durée de l'instruction ne dépend pas entièrement du juge administratif. Les avocats des parties ou les parties elles-mêmes – voire les services de l'État – peuvent aussi tarder à répondre au Tribunal. Les parties peuvent aussi demander au juge des délais supplémentaires pour répondre aux mémoires, notamment parce qu'ils sont saisis tardivement par les collectivités publiques. Des délais supplémentaires peuvent ici être demandés au juge tout simplement parce qu'il faut aussi du temps à la commune pour « entrer » dans le procès, eu égard aux exigences des dispositions du Code général des collectivités territoriales. Il faut ainsi que le conseil municipal délègue au maire – si cela n'a pas été fait – le pouvoir d'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, ce qui impose de réunir le conseil municipal. De même, le choix de l'avocat par la commune peut prendre du temps, dès lors que le choix du maire doit être approuvé par le conseil municipal. Plus la commune est petite plus celle-ci aura besoin de temps pour se défendre au contentieux, car ici le conseil municipal n'aura pas nécessairement délégué au maire le pouvoir d'ester en justice.

Dans le contentieux de l'urbanisme, le juge administratif peut prononcer des mesures d'instruction lorsque les mémoires et les pièces du dossier ne suffisent pas à l'éclairer et à forger sa conviction. Ces mesures sont aussi de nature à rallonger le délai du jugement de l'affaire.

In fine, eu égard aux modalités légales d'organisation de l'instruction il paraît difficile – pour ne pas dire impossible – de juger le contentieux de l'urbanisme dans un délai aussi court. Juger rapidement le contentieux de l'urbanisme paraît d'autant plus difficile que les règles applicables au litige sont le plus souvent fort nombreuses et peuvent susciter des difficultés d'interprétation. Le fait aussi que les requérants fassent « flèches de tout bois » et, ainsi, soit en mesure de puiser dans le puits sans fond du Code de l'urbanisme d'innombrables moyens de légalité tant externe qu'interne n'est pas non plus de nature à permettre un règlement rapide de procès.

Dans le contentieux de l'urbanisme, l'objectif d'un délai de jugement d'un an paraît être un objectif plus ambitieux ou tout au moins plus raisonnable.

S'agissant du délai de six mois, la question se pose aussi de savoir s'il est pertinent d'instaurer ainsi – et de manière abstraite – un tel délai pour juger toutes les affaires d'urbanisme. Ne serait-il pas plus opportun de moduler le délai du jugement en fonction des enjeux – en particulier économiques – dont est porteur l'autorisation ou le document d'urbanisme contesté ? Il est certes intéressant de juger dans un délai bref – si tant est que cela soit possible

– les litiges qui portent sur des opérations immobilières importantes, en particulier, les opérations de rénovation urbaine qui prévoient la construction de logements, de locaux commerciaux, de bureaux, voire d'équipements publics. Le Tribunal administratif de Rennes a ainsi mis en place, comme d'autres juridictions, une politique visant à faire en sorte que ces affaires portant sur des opérations d'aménagement urbain d'une certaine importance – et qui touchent souvent le réaménagement des centres urbains – soient instruites et jugées rapidement, eu égard aux enjeux économiques et sociaux liés à ces opérations.

En revanche, les magistrats sont plus dubitatifs sur l'intérêt d'instaurer un délai de six mois pour les autres affaires d'urbanisme, celles qui touchent le permis de construire de maisons individuelles ou d'extension de bâtiments, ou encore la décision de non-opposition à déclaration préalable. Ces litiges sont souvent liés à des conflits de voisinage plus qu'à la volonté d'assurer la légalité d'une autorisation d'urbanisme. Il n'est pas certain qu'il soit nécessaire que ce type de litiges soit réglé dans un laps de temps aussi court. Autrement dit, si le délai de six mois peut sembler justifié pour des opérations d'aménagement urbain d'une certaine importante – eu égard aux enjeux économiques et sociaux desdites opérations – ledit délai paraît bien moins intéressant lorsqu'il s'agit de régler des litiges, dans lesquels le droit de l'urbanisme est parfois instrumentalisé pour régler des « conflits » de voisinage. Il faut bien voir ici que la majorité des recours pour excès de pouvoir intentés contre les autorisations d'urbanisme devant le tribunal administratif de Rennes concernent non pas de grandes opérations d'aménagement urbain, mais des constructions individuelles, des appentis ou des abris de jardin. Il n'apparaît pas nécessaire de statuer dans les six mois pour de simples contentieux de voisinage, dans lesquels est en cause non pas la légalité du permis de construire *stricto sensu*, mais la perte d'une vue sur mer, le désagrément occasionné par le passage d'une voiture en raison d'une construction nouvelle, ou le désagrément supposé d'un futur voisinage.

8.3. Par ailleurs, la fixation d'un délai de six mois en matière d'urbanisme impliquerait nécessairement de « revisiter » les principes et les règles qui gouvernent l'instruction de l'instance.

Une évolution en ce sens ne serait pas sans danger. Les règles qui encadrent l'instance ne sont pas dues au hasard. Bien au contraire, ces règles visent à garantir les droits des parties, mais aussi à faire en sorte que le juge administratif se prononce en aussi bonne cause que possible. Le caractère écrit de la procédure – qui a pour effet de rallonger celle-ci – permet aux juges comme aux parties d'être constamment et pleinement informé du déroulement du procès. Une procédure écrite prévient les surprises tout en permettant de satisfaire aux exigences de la nécessaire contradiction. On voit par là qu'une justice plus rapide en matière d'urbanisme serait aussi de nature à restreindre les droits de parties au procès et d'amoindrir la qualité des débats.

Il est par conséquent regrettable que les récentes évolutions législatives tendent à réduire les garanties contentieuses dont disposent les justiciables, et ce au nom d'impératifs économiques liés aux opérations d'aménagement urbain. Pour satisfaire aux demandes du BTP, qui

estimaient que les délais du jugement étaient trop élevés, un degré de juridiction a ainsi été supprimé pour le contentieux de l'urbanisme.

8.4. S'agissant des mesures qu'il serait souhaitable de mettre en place afin de raccourcir les délais de jugement, il peut être proposé d'instaurer un autre mode de règlement du contentieux de l'urbanisme. Il s'agirait ici de créer une nouvelle agence de régulation de la construction et de l'urbanisme, laquelle serait amenée à se prononcer sur la régularité des autorisations et des documents d'urbanisme préalablement à l'entrée en vigueur des actes en cause, ou tout au moins immédiatement après qu'ils aient été adoptés. Inspirée de la COB – Commission des opérations de bourse – cette agence se verrait ainsi conférer un pouvoir de contrôle des actes d'urbanisme. Cette agence serait par exemple autorisée à interdire aux autorités locales de prendre telle ou telle décision en urbanisme, dès lors que celle-ci serait contestable sur le plan de la légalité. Il s'agirait là d'une technique de régulation en temps réel.

8.5. D'autres éléments de réponse peuvent encore être apportés à la question de savoir quelles sont les raisons qui font que les délais de jugement en matière d'urbanisme sont souvent élevés. Cette situation est aussi due à la prolifération des normes d'urbanisme et à l'utilisation par les avocats de la technique dite du "checking", laquelle permet à ces derniers de soulever une multitude de moyens tirés des nombreuses dispositions du Code de l'urbanisme. L'idée ici est de passer le Code de l'urbanisme au « peigne fin » dans le but de découvrir l'illégalité qui permettra l'annulation de l'autorisation ou du document d'urbanisme contesté. L'utilisation de cette technique par les avocats impose d'examiner chacun des moyens invoqués, ce qui a aussi pour effet de retarder le jugement du recours. La prolifération des normes d'urbanisme apparaît de la sorte comme source d'insécurité juridique et d'allongement des délais de jugement.

8.6. Il convient enfin de souligner que l'explosion du contentieux de l'urbanisme et les inconvénients qui en résultent – notamment en matière de délais de jugement – sont dus aussi pour une part à l'échec du contrôle de légalité exercé par le préfet, ce contrôle ayant été mis en place au moment de la première grande loi de décentralisation. Le retrait de l'État en la matière est de nature à favoriser le contentieux de l'urbanisme, la légalité des actes d'urbanisme n'étant pas vérifiée par les services de l'État – comme elle devrait l'être – au cours de l'élaboration des documents de planification urbaine, ou tout au moins au moment même où ce contrôle de légalité devrait être exercé. Il a été ainsi constaté au Tribunal administratif de Rennes que le flux du contentieux relatif à la loi littoral est étroitement lié à l'exercice ou non du contrôle de légalité. Lorsque celui-ci est réalisé par le préfet – comme c'est le cas dans le Finistère – il a été constaté une baisse du contentieux relatif à la loi littoral. En revanche, lorsque ce contrôle de légalité n'est pas mis en œuvre – comme ce fut le cas pendant une période dans le Morbihan – il a été constaté une explosion du contentieux en la matière. Lorsque le contrôle de légalité n'est pas exercé, les associations et les riverains se mobilisent pour contester devant le tribunal administratif les décisions prises en méconnaissance de la loi littoral. Et, dans ce cas, le juge de l'excès de pouvoir devient le seul "régulateur" de ces conflits alors qu'ils auraient très bien pu être gérés en amont de la saisine de la juridiction administrative. Ce phénomène peut aussi être constaté s'agissant des

documents d'urbanisme. Le fait que l'État tend à être moins impliqué dans l'élaboration des documents d'urbanisme a pour conséquence que ceux-ci sont parfois plus fragiles sur le plan juridique.

Reste à savoir si un renforcement du contrôle de légalité peut être un remède à l'explosion du contentieux de l'urbanisme et à son corolaire l'allongement des délais de jugement. Il convient sur ce point d'être plutôt réservé, en raison du fait que les préfets sont depuis toujours réticents à exercer un contrôle de légalité sur les actes pris par les autorités décentralisées. En règle générale le représentant de l'État dans le département répugne à demander aux autorités locales de régulariser les actes irréguliers – et encore plus à déférer ces actes devant le Tribunal administratif – le préfet craignant ici qu'un exercice par trop rigoureux du contrôle de légalité ne vienne remettre en cause les relations privilégiées qu'il entretient avec les élus locaux.

Face à cette situation, il n'existe donc plus de « filtre » entre ceux susceptibles de contester un acte d'urbanisme et le tribunal administratif. Le juge administratif devient par là même le seul régulateur des conflits en matière d'urbanisme.

Face à cette situation, la solution pourrait consister à mettre en place une agence de la construction et de l'urbanisme, laquelle viendrait en quelque sorte prendre le relai d'un contrôle de légalité défaillant.

9. Il semble que la « cristallisation de moyens invocables » anciennement prévue par l'article R 600-4 C. urb. et désormais régie par l'article R. 611-7-1 CJA soit rarement accordée. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent cette situation ? Pensez-vous que le dispositif du CJA sera plus efficace que celui que prévoyait le Code de l'urbanisme ?

Les dispositions de l'ancien article R. 600-4 du Code de l'urbanisme ont été utilisées avec « modération ». Il en va de même des nouvelles dispositions de l'article R. 611-7-1 du Code de justice administrative.

Si ces dispositions sont peu appliquées c'est essentiellement parce que les magistrats préfèrent se fonder sur d'autres dispositions du code de justice administrative pour éviter l'enlisement de certains dossiers, sans pour autant pénaliser les parties.

À cette fin, le juge recourt à d'autres instruments juridiques – considérés comme plus efficaces – pour aboutir au résultat recherché, à savoir faire obstacle au comportement de certains plaideurs qui n'hésitent pas à présenter au bout de plusieurs mois, alors que l'instruction est sur le point d'être close, des moyens nouveaux. Le juge préfère ici recourir au CPI (calendrier prévisionnel des instances), au mémoire récapitulatif ainsi qu'à l'ordonnance de clôture de l'instruction. Le CPI permet ici – en toute transparence – d'informer les parties des phases et des délais pour produire les mémoires sans pour autant limiter les moyens susceptibles d'être invoqués. Ce calendrier fixe ainsi le délai moyen du jugement. Connu de tous, ce délai doit permettre à chaque partie à l'instance de produire ses écritures de manière à éviter des écritures tardives.

Afin d'éviter tout retard du jugement, le CIP est aussi parfois couplé, lorsque les conditions apparaissent réunies, à l'utilisation de la procédure dite de « clôture de l'instruction avec effet immédiat », prévue par les dispositions combinées des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative

10. Les dispositions de l'article L. 600-7 ne paraissent, elles non plus, pas avoir beaucoup d'effet. Il a été envisagé, pour en faciliter l'application, de supprimer la référence faite au « préjudice excessif ». Cela vous paraît-il de nature à permettre plus facilement la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts ? Quels sont, selon vous, les obstacles à la mise en œuvre de cette disposition ?

Les dispositions de l'article L. 600-7 n'ont jamais été appliquées par le Tribunal administratif de Rennes, bien que le juge soit régulièrement saisi de conclusions reconventionnelles à des dommages et intérêts pour recours abusif.

Si l'article L. 600-7 n'a jamais été mis en œuvre, c'est tout simplement parce que la première condition à laquelle est subordonnée l'application de ces dispositions n'est jamais remplie. Le Tribunal administratif estime le plus souvent que le recours dont il est saisi contre une autorisation d'urbanisme est mis en œuvre dans des conditions qui n'excèdent pas la défense des intérêts légitimes du requérant. Il ne s'agit pas ici de recours abusifs, le juge étant saisi la plupart du temps par des voisins de la construction envisagée ou par des associations de protection de l'environnement en vue de la défense d'intérêts légitimes.

La proposition visant à supprimer la seconde condition tenant au « préjudice excessif » ne paraît pas être de nature à faciliter la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts. En réalité, la première condition n'étant pas remplie, le juge administratif n'examine quasiment jamais le respect de cette seconde exigence. On voit par-là que la suppression de la référence à un « préjudice excessif » n'aura pas obligatoirement pour effet de faciliter la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts, la première condition n'étant jamais remplie. Plus précisément, dans le contentieux rennais les pièces du dossier ne révèlent pas le caractère abusif du recours intenté contre une autorisation d'urbanisme.

De manière générale, le juge administratif répugne à considérer que l'action a été engagée de manière abusive. Ces dispositions de l'article L. 600-7 se heurtent en quelque sorte à une "tradition" ancienne qui veut que la juridiction administrative soit ouverte aux justiciables, tant au point de vue de la détermination de ce qui leur confère un titre à saisir cette juridiction, qu'au point de vue des actes susceptibles de lui être déférés.

Quant au caractère dissuasif de l'article L. 600-9, il est permis d'en douter. Il n'est pas du tout certain que ces dispositions soient l'arme la plus efficace pour arrêter un requérant : la seule existence de ce dispositif ne suffit pas.

11. Est-ce qu'il vous paraît souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de

« facilitateur du rétablissement de la légalité ». Si oui, de quelle manière ?

Les magistrats s'interrogent sur l'intérêt de la proposition visant à permettre au juge administratif de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ».

Tout d'abord, cette fonction n'est pas celle qui incombe traditionnellement au juge administratif, sauf à étendre son office. Le règlement des litiges devant le juge administratif est et reste juridictionnel. Il s'agit avant tout autre chose de juger des recours tendant à l'annulation des actes administratifs illégaux, ou des recours qui tendent à des condamnations pécuniaires. Le juge administratif n'a pas pour mission – sauf exceptions prévues par la jurisprudence ou la loi – d'exercer la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ».

Ensuite, une évolution en ce sens pourrait soulever des difficultés – ou présenter certaines ambiguïtés – au regard du contrôle de légalité confié au préfet. Pourquoi développer la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité » du juge administratif, alors qu'il appartient déjà au préfet de vérifier la légalité des actes des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, et ce en amont du procès. Si le contrôle de légalité était effectif, la question de faire du juge administratif un « facilitateur du rétablissement de la légalité » ne se poserait pas ou, tout au moins, avec moins d'acuité.

Cela observé, il paraît tout à fait possible d'envisager de conférer cette fonction nouvelle au juge administratif. Deux propositions peuvent être suggérées dans le but d'améliorer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme.

D'une part, il serait peut-être possible d'envisager la création auprès des juridictions administratives d'un « parquet administratif ». Ce parquet aurait en charge le contrôle de la légalité des autorisations d'urbanisme avant leur entrée en vigueur ou immédiatement après leur entrée en vigueur. Le contrôle de légalité ne relèverait plus du préfet mais du Tribunal administratif, lequel verrait ainsi ses fonctions s'étendre. Dans cette perspective seraient conférées aux Tribunaux administratifs des attributions d'ordre administratif – conseiller les collectivités territoriales quant à la légalité des actes pris par celles-ci – ainsi que des attributions juridictionnelles.

D'autre part, il pourrait également être envisagé de mettre en place un dispositif qui s'inspirerait du « référé précontractuel ». Les personnes ayant intérêt à agir contre l'autorisation d'urbanisme ou le document d'urbanisme, ainsi que le préfet seraient ici habilités à saisir le juge administratif en cas d'illégalité de l'acte et avant la signature dudit acte.

Enfin, les techniques de régularisation employées par l'administration fiscale pourraient aussi servir de source d'inspiration pour favoriser la régularisation des décisions d'urbanisme entachées d'illégalité. Il s'agirait ici de mettre en place une sorte de « rescrit procédural » comme il en existe en matière fiscale.

11 bis. Notamment serait-il souhaitable que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile ?

Il n'est pas certain que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile. Le référé paraît parfois difficile à mettre en œuvre dans le contentieux de l'urbanisme, en particulier, s'agissant des documents d'urbanisme. Il est ici difficile d'apprécier la légalité d'un document aussi complexe et technique dans le laps de temps court que requiert le référé suspension.

11 ter. Passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux est-il souhaitable dans cette perspective ?

Il ne semble pas souhaitable de passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux. Dans le contentieux des installations classées, cette évolution n'a pas produit tous les résultats escomptés.

S'il s'agit là d'une proposition fort séduisante et dans « l'air du temps », il n'est pas certain néanmoins qu'elles produisent les effets attendus. *In fine*, cette évolution « ne changerait pas grand-chose ».

11 quater. Les contentieux de l'urbanisme étant des contentieux « techniques », pensez-vous qu'il faille développer le recours à l'expertise, y compris dans un rôle de conciliation ?

Il n'est pas nécessaire de développer le recours à l'expertise. Les dispositifs qui existent en la matière paraissent suffisants.

Quant à la conciliation, il n'est pas utile de développer une technique qui n'est pas réellement appliquée et qui en outre ne paraît pas adaptée à la régulation du contentieux de l'urbanisme.

12. Quel regard portez-vous sur la qualité des documents d'urbanisme, notamment sur celle des articles 11 et 12 des PLU ? Sur ce point, auriez-vous des exemples à fournir de dispositions qui auraient posé des problèmes d'interprétation/d'application à votre juridiction et pourriez-vous, éventuellement, fournir des pistes d'évolution pour améliorer les choses ?

La méconnaissance des articles 11 et 12 des PLU est très fréquemment invoquée devant le Tribunal administratif de Rennes.

Malgré la complexité de ces dispositions, elles ne soulèvent pas en règle générale des problèmes insurmontables d'interprétation et de mise en œuvre.

S’agissant de l’article 11, la politique jurisprudentielle suivie par le Tribunal administratif est de préserver le pouvoir d’appréciation des maires quant à la "qualité architecturale" des constructions, sauf erreur manifeste d’appréciation. Il appartient avant tout au maire d’apprécier si la construction envisagée est de par son architecture, ses dimensions, son aspect extérieur de nature à porter atteinte au caractère ou à l’intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu’à la conservation des perspectives monumentales. Le Tribunal administratif est aussi sensible à l’évolution de l’architecture. L’idée ici est aussi de ne pas faire obstacle à toute créativité architecturale.

13. Quelle est, à vos yeux, l'importance de « l'impact » de la jurisprudence Danthony sur le contentieux de l'urbanisme ?

La jurisprudence "Danthony" est régulièrement appliquée par le Tribunal administratif de Rennes.

Cette jurisprudence remplit pleinement son rôle, dans la mesure où son application permet effectivement de limiter les illégalités dont seraient entachés les autorisations d’urbanisme ou les documents d’urbanisme, les vices de procédure n’étant plus automatiquement censurés par le juge administratif.

Cette jurisprudence donne aussi au juge administratif les moyens de lutter efficacement contre la technique dite du "checking" fréquemment utilisée par les avocats, ceux-ci ayant tendance à faire « flèches de tout bois » pour contester les décisions déférées à la juridiction administrative.

14. Avez-vous d'autres remarques ? Par exemple, que pensez-vous d'une technique consistant à permettre à l'auteur d'un PLU ou à l'autorité de délivrance d'une autorisation (et dans ce cas aussi à son bénéficiaire) de saisir le juge, dès la décision prise, en rendant publique sa saisine afin que tout tiers puisse intervenir, dans le but de purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles, qui deviendraient alors non invocables dans d'éventuels contentieux ultérieurs concernant directement ou indirectement le même acte ?

Il n’y a pas, semble-t-il, d’obstacles insurmontables à la mise en place d’un « rescrit procédural » - comme l’envisage d’ailleurs le projet de loi « Darmanin » - qui consisterait à permettre à l’auteur d’un PLU, à l’autorité compétente pour délivrer l’autorisation d’urbanisme – voire au bénéficiaire de l’autorisation – de saisir le juge dès la décision prise, et ce dans le but de purger l’acte de toutes ses irrégularités formelles. Ces irrégularités deviendraient alors non invocables dans d'éventuels contentieux ultérieurs concernant directement ou indirectement le même acte. La saisine du juge serait ici rendue publique afin que les tiers intéressés puissent intervenir.

Il convient toutefois de s’interroger sur les difficultés que ne manquerait pas de soulever la mise en œuvre de ce dispositif. L’application d’un tel mécanisme implique en effet le respect

d’une procédure nouvelle, laquelle obligerait le juge administratif de rendre publique sa saisine, de recueillir les observations des personnes intéressées et enfin de statuer.

La question se pose aussi de savoir si ce dispositif n’aura pas pour effet – contrairement à l’objectif recherché – de multiplier les instances et, par là même, de rallonger les délais de jugement. Ce n’est pas parce que l’acte aura été « purgé » de tout vice de forme ou de procédure que le contentieux va s’arrêter. Dans certains cas, la décision sera aussi contestée sur le fond, ce qui ne mettra pas fin à l’instance.

14 bis. Avez-vous d'autres propositions ou suggestions à formuler ? Pensez-vous que la pathologie du contentieux de l’urbanisme pourrait également trouver des remèdes dans des moyens non contentieux de limiter les recours ? Quelles idées pourraient être avancées en la matière ?

Les remèdes aux maux dont souffre le contentieux de l’urbanisme – engorgement des juridictions administratives, multiplicité des recours, allongement des délais de jugement, manœuvres dilatoires des requérants... – ne sont pas forcément ce que l’on croit. Il n’est pas du tout certain que la mise en place de moyens non-contentieux afin de limiter les recours contre les autorisations et les documents d’urbanisme soit de nature à régler les difficultés auxquelles est confronté le droit de l’urbanisme.

Le problème est ailleurs. Il est avant tout dans le droit de l’urbanisme lui-même. Ce droit, qui est fixé par le législateur, le pouvoir réglementaire ainsi que par les services de l’État et les autorités locales apparaît comme un droit complexe, de moins en moins adapté aux besoins des juristes et des usagers de ce droit. Cette complexité entraîne bien sûr des difficultés d’interprétation et d’application de la norme pour tous ceux qui sont chargés de l’appliquer, y compris le juge administratif. Ce droit de l’urbanisme apparaît aussi comme un droit particulièrement instable, celui-ci étant régulièrement modifié et enrichi tant par l’État que par les autorités décentralisées, ce qui ne facilite pas non plus son application.

Cette complexité comme cette instabilité de la règle d’urbanisme ont immanquablement une incidence sur le contentieux de l’urbanisme. Ces différentes pathologies du droit de l’urbanisme permettent aux requérants de remettre plus facilement en cause tant les autorisations d’urbanisme que les documents d'urbanisme. Autrement dit, les limites du droit de l’urbanisme ont aussi pour effet de déstabiliser le contentieux de l’urbanisme. Cette situation est préjudiciable aux communes et aux intercommunalités, ce contentieux ayant au final un coût financier important pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Au-delà d’une réforme du droit de l’urbanisme, il est aussi bien sûr possible d’envisager des moyens non-contentieux de limiter les recours. D’ailleurs ceux-ci existent déjà. Le contrôle de légalité pourrait ainsi être conforté ou peut-être confié à une autorité administrative indépendante.

Partie III. Questionnaire relatif au contentieux du permis de construire : Analyse de la jurisprudence du Tribunal administratif de Rennes

I. Recevabilité-intérêt à agir (C. ub., art. L.600-1-2)

> « Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation ».

A. Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ? Dont combien par ordonnance ?

1° Synthèse

Le Tribunal administratif de Rennes nous a communiqué 55 affaires dans lesquelles il a été saisi de conclusions faisant valoir que les requérants ne justifiaient pas d'une qualité leur conférant un intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme pour contester un permis de construire, un permis de démolir ou un permis d'aménager, délivré après l'entrée en vigueur de la réforme issue de l'ordonnance du 18 juillet 2013.

1.1. Irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

Dans 11 décisions le juge administratif a considéré que les requérants ne justifiaient pas d'un intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2. En conséquence le juge administratif a retenu la fin de non-recevoir opposé par l'auteur ou le bénéficiaire du permis litigieux et il a rejeté la requête présentée par le requérant.

5 de ces décisions d'irrecevabilité ont été prises par ordonnance.

L'analyse des 11 décisions permet de dégager les motifs pour lesquels le juge administratif a considéré que les critères de l'article L. 600-1-2 n'étaient pas réunies :

- Dans 1 décision, le requérant n'établissait pas détenir ou occuper régulièrement un bien qui serait affecté directement dans ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance par le permis attaqué
- Dans 2 décisions le juge administratif a estimé que les voisins non-immédiats de la construction projetée n'établissaient pas que cette construction serait de nature à affecter directement les conditions d'utilisation ou de jouissance de leurs biens
- Dans 2 décisions le juge administratif a estimé que l'atteinte aux conditions d'exploitation de leurs commerces dont se prévalaient les requérants ne saurait être de nature à justifier leur intérêt à agir, dès lors que les caractéristiques particulières de la construction envisagée ne sont pas de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation de son établissement commercial
- Dans 1 décision le Tribunal administratif a estimé que le Conseil régional de l'ordre des architectes de Bretagne ne justifiait pas d'intérêt à agir contre un permis de construire un bâtiment, dès lors que les conseils de l'ordre des architectes ne justifiaient pas d'un intérêt à agir contre les permis de construire, hormis le cas où la délivrance d'un permis serait susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance d'un bien qu'ils détiendraient ou occuperaient.
- Dans 5 décisions, le juge administratif a estimé que les voisins immédiats de la construction projetée n'établissaient pas que cette construction serait de nature à affecter directement les conditions d'utilisation ou de jouissance de leurs biens : absence de perte d'ensoleillement ; absence de difficultés de circulation liées au projet ; réfection d'un bâtiment agricole déjà existant ; absence de création d'une nouvelle vue plongeante sur l'entrée de l'hôtel appartenant au requérant...
-
    - Ces 5 jugements montrent que les dispositions de l'article L. 600-1-2 ont conduit le juge administratif à infléchir sa jurisprudence antérieure, laquelle interprétait de manière libérale l'intérêt à agir des requérants.

      Dans l'état ancien du droit le juge administratif se contentait de la qualité de voisin immédiat de la construction pour admettre l'intérêt pour agir du requérant, sans qu'il fût besoin pour ce dernier de préciser en quoi ce voisinage serait troublé par l'opération immobilière envisagée (A. Lallet, concl. sur CE, 10 juin 2015, Brodelle et Gino : RFDA 2015, p. 993. – V. aussi, CE, 15 mai 1992 : n° 90397).

      Le propriétaire d'une parcelle contigüe à celle d'implantation du projet litigieux avait ainsi intérêt à agir contre le permis de construire, et ce simplement en tant que voisin immédiat de la construction :

      > « le garage projeté jouxte le garage dont Mme L. est usufruitière et est situé dans le voisinage immédiat de sa maison d'habitation ; que la requérante dispose donc d'un intérêt lui donnant qualité à agir contre le permis de construire attaqué » (TA Rennes, 16 mai 2014 : n° 1203554 – PC délivré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013) ;

« Considérant que M. et Mme S. sont voisins proches des parcelles cadastrées section AP nos 1248 et 1256 ; que les intéressés disposent donc d'un intérêt pour agir contre la décision autorisant la division de ces parcelles en vue de la création de deux lots à bâtir » (TA Rennes, 16 mai 2014 : n°1202988 – PC délivré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013) ;

« Considérant que le projet litigieux jouxte la parcelle cadastrée section BB n° 106 sur laquelle est située la maison d'habitation dans laquelle réside Mme A. ; que, dès lors, la requérante justifie d'un intérêt lui donnant qualité à contester le permis en litige, délivré le 22 janvier 2008 » (TA Rennes, 26 février 2016 : n° 1303228. – PC délivré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013).

Ce que montre la jurisprudence récente du TA de Rennes c'est qu'il ne suffit plus désormais d'être propriétaire ou occupant d'une parcelle jouxtant celle de la construction autorisée. Il faut encore que le voisin immédiat établisse en quoi le projet litigieux lui pose problème ou, en d'autres mots, qu'il établisse un tant soit peu que le projet par sa nature, sa dimension, sa proximité est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. De même, le défendeur peut ici apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes ainsi alléguées sont dépourvues de réalité. Il n'est pas exceptionnel que l'auteur ou le bénéficiaire du permis litigieux conteste ainsi l'intérêt à agir du requérant.
On voit par là que l'intérêt à agir est apprécié désormais de manière plus subjective ou, dite autrement, de façon plus circonstanciée. Cet intérêt à agir est ainsi appréhendé au regard des effets du projet litigieux sur la situation propre du requérant et non *in abstracto* – ou de manière générale – au regard de la seule qualité de voisin immédiat du projet.

1.2. Recevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

Dans 22 décisions le juge administratif a considéré que les requérants justifiaient d'un intérêt pour agir au sens de l'article L. 600-1-2 et, par suite, il a écarté la fin de non-recevoir opposé par l'auteur ou le bénéficiaire du permis litigieux.

- Dans 15 jugements, les requérants étaient voisins immédiats du projet de construction autorisé par le permis de construire. Dans chacune de ces affaires, le voisin immédiat a établi que le projet par sa nature, sa dimension, sa proximité était susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien : perte de vue sur mer ; importance et impact du projet de construction ; nuisance de voisinage de toute sorte ; perte de vue auparavant dégagée ; atteinte au cadre de vie ; visibilité du projet ; aggravation d'une servitude de passage ; baisse de prix de chambres d'hôtel ; nuisances sonores engendrées par le projet ; perte d'ensoleillement ;

occultation partielle de deux ouvertures ; occultation partielle d'un logement commercial...

- Dans 6 jugements, les requérants n'étaient pas voisins immédiats du projet autorisé par le permis de construire ou le permis d'aménager. Les parcelles ou l'habitation des requérants étaient situées à une distance dudit projet, supérieure à 100 mètres. Dans ces six jugements le juge administratif a estimé que les requérants avaient intérêt à agir contre les permis litigieux. Les projets contestés avaient ici pour effet d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de l'immeuble du requérant. Lesdits projets portaient atteinte au caractère naturel des lieux, ou avaient un impact visuel important, ou entraînaient une perte de valeur des terrains des requérants, ou encore engendraient des nuisances sonores, olfactives ou visuelles.

1.3. Rejets au fond, sans que le juge administratif ne se prononce sur la recevabilité du recours

Dans 22 décisions le juge administratif ne s'est pas prononcé sur la fin de non-recevoir soulevée par le bénéficiaire ou l'auteur du permis litigieux, lequel faisait valoir explicitement que le requérant n'avait pas intérêt à agir au sens de l'article L. 600-1-2 et que par conséquent sa requête était irrecevable.

Dans toutes ces affaires le juge administratif a appliqué une jurisprudence traditionnelle qui l'autorise à écarter du débat une question de recevabilité – même dans le cas où le défendeur a explicitement opposé au recours une ou plusieurs fins de non-recevoir – lorsqu'il apparaît que les conclusions présentées par le requérant aux fins d'annulation de la décision litigieuse doivent être rejetées au fond (CE, 18 juillet 1973, Monus : Rec. p. 527. – R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13 éd., 2008, n° 470, p. 389). Le juge administratif s'est ici prononcé « sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir », c'est-à-dire sans avoir à s'arrêter sur une question de recevabilité dont le règlement pourrait parfois s'avérer délicat.

L'autre idée qui sous-tend cette jurisprudence est qu'il vaut mieux régler une affaire au fond que prononcer un rejet pour irrecevabilité, lequel occulterait ce qu'est l'état du droit quant à la question litigieuse et qui de plus pourrait faire croire au requérant que son succès n'a été empêché que pour des raisons de procédure (R. Chapus, Droit du contentieux administratif, op. cit.).

1.4. Permis de construire délivré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013. Inapplicabilité de l'article L. 600-1-2

Dans une quarantaine de jugements le tribunal administratif de Rennes a estimé que les dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme – entrées en vigueur à compter du 19 août 2013 – ne s'appliquaient pas aux recours formés contre les permis litigieux, ceux-ci ayant été délivrés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2013.

Ces jugements montrent bien que dans l'état antérieur du droit le juge administratif interprétait différemment la notion d'intérêt à agir d'un voisin immédiat qui contestait la légalité d'une autorisation d'urbanisme. Un requérant qui était seulement voisin d'un terrain d'assiette du projet justifiait de ce fait d'un intérêt à contester le permis litigieux, celui-ci n'étant pas tenu de faire état, pour justifier de son intérêt à agir, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou la localisation du projet de travaux ou de construction. Le fait que sa parcelle soit contigüe à celle d'implantation du projet litigieux suffisait, à lui seul, à montrer qu'il était voisin immédiat de la construction et qu'il avait par conséquent intérêt à agir contre le permis litigieux.

Le juge administratif adoptait ici un raisonnement par « présomption ». Il se contentait, comme dans les jugements ci-dessus mentionnés, de la qualité de voisin immédiat de la construction pour admettre l'intérêt pour agir du requérant, sans qu'il fût besoin pour ce dernier de préciser en quoi ce voisinage serait troublé par l'opération immobilière envisagée (A. Lallet, concl. sur CE, 10 juin 2015, Brodelle et Gino : précité).

1.5. Désistements

Dans trois affaires, les requérants se sont désistés. Le juge administratif ne s'est donc pas prononcé sur le point de savoir si les requérants justifiaient ou non d'un intérêt pour agir au sens de l'article L. 600-1-2

2° Analyse sommaire des jugements du Tribunal administratif de Rennes

1.1. Irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

TA Rennes, Ordonnance, 23 novembre 2015 : n°1504979

Permis de construire un établissement d'enseignement. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction. Obligations minimales du demandeur. Éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (non). Perte d'ensoleillement (non). Difficulté de circulation (non). Absence d'atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance. Absence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un établissement d'enseignement à Brest.

Le maire contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a fait droit à cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant – pourtant voisin immédiat de la construction – ne justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Ce dernier pas en effet démontré que le projet litigieux porterait une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ses biens :

> « Considérant que la circonstance, invoquée par les requérants, que leur habitation se situe à quelques mètres du projet d'extension ne suffit pas, dès lors qu'il ne provoque aucune perte d'ensoleillement, à faire regarder cette construction comme de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien des requérants ; que l'intérêt à agir ne résulte pas davantage des moyens soulevés au fond ; que si M. et Mme M. allèguent en outre de difficultés de stationnement et de circulation induites par la fréquentation actuelle de la mosquée et aggravées par l'extension en litige, en dehors d'un incident de circulation intervenu le 7 septembre 2014 dont aucun lien ne peut être établi avec cette fréquentation, ils n'apportent aucun élément de nature à établir que ces difficultés nuiraient aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leur habitation, alors que celle-ci n'est pas à proximité du parking projeté et se situe derrière l'entrée principale de la mosquée ; que, par suite, en l'état de l'instruction, il y a lieu de retenir la fin de non-recevoir soulevée par l'association musulmane du quartier de l'Europe et de rejeter la requête de M. et Mme M. y compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1du code de justice administrative ».

TA Rennes, Ordonnance, 21 janvier 2016 : n° 1505389

Permis de construire pour une construction. Recours en annulation. Rejet de la requête par ordonnance.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Conditions. Conditions tenant à l'occupation ou à la jouissance d'un bien (non). Irrecevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire pour une construction à Erquy.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif admet cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant ne justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis, au sens de l'article L. 600-1-2. En l'occurrence le requérant n'a pas établi qu'il détient un bien ou qu'il occupe régulièrement un bien et que les travaux projetés affecteraient directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance dudit bien :

« Considérant que, pour contester le permis de construire du 24 septembre 2015, M. M. se prévaut de sa qualité de petit-fils des codonataires à la commune d'Erquy de la digue et du chemin desservant la propriété de M. MX, d'usager piétonnier de la rue des sternes, de la préservation de son intégrité physique, des atteintes à l'environnement et de la préservation du caractère humain et familial de Caroual ; que M. M., qui n'établit pas ainsi détenir ou occuper régulièrement un bien qui serait affecté directement dans ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance, par la décision attaquée, est, dès lors, dépourvu de tout intérêt pour agir, au sens des dispositions précitées de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ; que sa requête ne peut qu'être rejetée comme irrecevable ».

TA Rennes, Ordonnance, 10 mars 2016 : n° 1402880

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Rejet de la requête par ordonnance.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Atteinte aux conditions de circulation automobile (non). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Irrecevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation sur l'Ile-de-Batz.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif admet cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant ne justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis, au sens de l'article L. 600-1-2. L'atteinte dont il se prévaut et tenant aux difficultés de la circulation – qui n'est d'ailleurs pas établie – n'étant pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son immeuble :

« Considérant que la commune de l'Ile de Batz fait valoir que M. F. n'a pas d'intérêt pour agir ; qu'à l'appui de sa requête, M. Fontenay affirme que la construction projetée se situe en bordure et en surplomb de la voie d'accès aux parcelles dont il est propriétaire, que ces parcelles sont cultivées par des exploitants agricoles, que la voie d'accès précitée ne permet pas le croisement des véhicules avec les machines agricoles, qu'ainsi, la construction autorisée par l'arrêté attaqué a une incidence directe sur les conditions d'utilisation ou de jouissance de ses biens ; que, cependant, les parcelles appartenant à M. F. sont à usage agricole, sur lesquelles la construction projetée n'aura aucune incidence directe ; qu'il ressort des pièces du dossier que dans le secteur concerné, il existe déjà une dizaine de constructions et par conséquent des voies de communications et de desserte suffisantes ; que, dès lors, M. F. n'établit pas que la construction projetée serait de nature à affecter directement les conditions d'occupation ou de jouissance de ses parcelles ; qu'ainsi la requête présentée par M. F. est manifestement irrecevable »

TA Rennes, Ordonnance, 29 avril 2016 : n° 1501014

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Absence d'éléments de nature à établir que le PC litigieux serait de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du requérant. Absence d'un intérêt à agir. Rejet par ordonnance.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation à Plogonnec.

Le maire contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a fait droit à cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant ne justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le requérant ne fournit aucun élément de nature à démontrer que le projet litigieux porterait une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ses biens :

> « Considérant que, nonobstant le moyen tiré par la commune de Plogonnec, dans son mémoire enregistré le 16 octobre 2015, régulièrement communiqué à M. J. le 3 novembre 2015, de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, les requérants n'établissent à aucun moment que le permis de construire litigieux serait de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation, de jouissance ou même d'exploitation agricole de leurs biens au sens desdites dispositions ; que dans ces conditions, la commune de Plogonnec est fondée à soutenir que leur requête est, au regard des dispositions précitées du code de l'urbanisme, manifestement irrecevable ; qu'elle ne peut, dès lors, qu'être rejetée ».

TA Rennes, Ordonnance, 6 octobre 2016 : n° 1504706

Permis de construire un pôle d'aménagement commercial. Recours en annulation. Rejet de la requête par ordonnance.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte à l'activité commerciale. Absence d'éléments de nature à établir que l'atteinte invoquée est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Irrecevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un pôle d'aménagement commercial à Placé.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif admet cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis, au sens de l'article L.

600-1-2. Le requérant n'apporte aucun élément de nature à montrer que le projet litigieux est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien :

> « 3.Considérant que les écritures et les documents produits par l'auteur du recours doivent faire apparaître clairement en quoi les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux ; qu'à cet égard, en dehors du cas où les caractéristiques particulières de la construction envisagée sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation d'un établissement commercial, ce dernier ne justifie pas d'un intérêt à contester devant le juge de l'excès de pouvoir un permis de construire délivré à une entreprise concurrente, même située à proximité ;
>
> 4. Considérant que la société F. demande l'annulation du permis de construire qui a été accordé par le maire de Pacé à la société C. le 28 juillet 2015, après que celle-ci a bénéficié d'une autorisation d'ouverture d'un centre commercial ; qu'ainsi la recevabilité de la requête doit être appréciée au regard des seules règles du code de l'urbanisme ;
>
> 5. Considérant que la société F. se prévaut de l'atteinte aux conditions d'exploitation de ses commerces ; qu'elle se limite ainsi à arguer d'un intérêt purement commercial, sans rapport avec les caractéristiques particulières de la construction envisagée ; qu'elle ne peut, en outre, sérieusement soutenir que les flux de circulation que serait susceptible de créer la nouvelle construction sur la rocade de Rennes, serait de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle soutient détenir, alors, d'une part, qu'il apparaît que le centre commercial qu'elle exploite est situé, contrairement à ce qu'elle avance, non à Pacé mais à une dizaine de kilomètres du projet, accessible depuis Rennes par une autre route que celle desservant le projet ; que sa requête ne peut être ainsi que rejetée comme manifestement irrecevable ».

TA Rennes, 4 novembre 2016 : n°1401930

Permis de construire un logement de fonction sur une exploitation agricole. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction. Qualité de propriétaire (oui). Obligations minimales du demandeur. Éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (non). Absence d'atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance. Absence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un logement de fonction sur une exploitation agricole à Saint-Jean-sur-Couesnon.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a fait droit à cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant – pourtant voisin immédiat de la construction – ne justifiait pas d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Ces derniers n'ont pas en effet démontré que le projet litigieux porterait une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ses biens :

> « 3. Considérant que, pour justifier de son intérêt à contester l'arrêté du 13 février 2013 autorisant M. R à construire une maison à usage de logement de fonction sur son exploitation agricole, M. L se borne à se prévaloir de sa qualité de propriétaire de terrains et bâtiments d'habitation et d'exploitation situés au sud et à proximité de la parcelle de M. R, de l'autre côté du chemin rural n° 154, sans préciser l'atteinte que la construction ainsi projetée serait susceptible de porter aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ses biens, ni faire état d'éléments, relatifs notamment à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet, qui caractériseraient le risque d'une telle atteinte ; que, dans ces conditions et au vu des pièces du dossier, M. L ne peut être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme justifiant de son intérêt à agir contre le permis de construire litigieux, au regard des exigences de l'article L. 600-1-2 précité du code de l'urbanisme ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par M. Rochelle doit être accueillie, et la requête rejetée ».

TA Rennes, 3 mars 2017 : n°1402998

Permis de construire portant sur un changement de destination. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction. Obligations minimales du demandeur. Éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (non). Absence d'atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance. Absence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire portant sur un changement de destination d'un bâtiment agricole à Glomel.

Le préfet contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a fait droit à cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant – pourtant voisin immédiat de la construction – ne justifiait pas d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Ces derniers n'ont pas en effet démontré que le projet litigieux porterait une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ses biens :

> « Considérant que M. et Mme L. se limitent, dans leur requête, à se prévaloir de leur qualité « de propriétaires, voisins immédiats de l'opération » pour affirmer qu'ils justifient d'un intérêt pour agir ; que dans son mémoire en défense, le préfet des Côtes-d'Armor fait toutefois valoir que M. et Mme L. ne démontrent pas en quoi le projet autorisé par l'arrêté affecterait directement les conditions d'occupation ou de jouissance des biens dont ils sont propriétaires, d'autant que le projet consiste à valoriser un ancien bâtiment agricole désaffecté, ce qui ne saurait préjudicier à leurs

intérêts, alors surtout que ce bâtiment existe déjà et qu'il sera réhabilité ; que M. et Mme L., qui n'ont pas répliqué, ne font état d'aucun élément relatif à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet, qui consiste à régulariser un changement de destination d'un bâtiment existant, susceptible de préciser une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leurs biens ; qu'il ressort en outre des pièces du dossier, en particulier des plans cadastraux et des photographies aériennes, que la maison des requérants, implantée sur la parcelle cadastrée, n'est pas accolée au bâtiment de M. et Mme H.; que, dans ces conditions, M. et Mme L. ne justifiant pas d'un intérêt pour agir au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, la fin de non-recevoir opposée par le préfet des Côtes-d'Armor doit être accueillie ».

TA Rennes, 31 mars 2017 : n° 1403276

Permis de construire un immeuble de bureaux. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Atteinte à l'activité commerciale. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Irrecevabilité de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un immeuble de bureaux à Saint-Malo.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif admet cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis, au sens de l'article L. 600-1-2. L'atteinte qui serait portée à son activité commerciale – qui n'est d'ailleurs pas établie – n'étant pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son immeuble :

« Considérant que pour demander l'annulation du permis de construire modificatif qu'elle attaque, la société M. se prévaut de l'atteinte qui serait portée à l'activité commerciale qu'elle exploite dans l'immeuble dès lors que la modification permettrait à un commerce concurrent du sien de bénéficier d'une ouverture supplémentaire de nature à détourner sa clientèle ; qu'une telle atteinte, purement commerciale, qui n'est au surplus établie par aucune des pièces du dossier, n'est pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien dont elle est propriétaire, qui reste par ailleurs susceptible d'abriter toute autre activité commerciale ; qu'ainsi la requête de la société M. est irrecevable ».

TA Rennes, 31 mars 2017 : n° 1403276

Permis de construire en vue de changer l'aspect extérieur et la destination d'un bâtiment. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Obligations minimales du demandeur. Conseil régional de l'ordre des architectes de Bretagne. Atteinte à l'activité des architectes. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (non). Irrecevabilité de la requête.

Le Conseil régional de l'ordre des architectes de Bretagne demandait l'annulation d'un permis de construire en vue de changer l'aspect extérieur et la destination d'un bâtiment situé à Saint Renan.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif admet cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le Conseil régional de l'ordre des architectes de Bretagne ne justifiait pas d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis, au sens de l'article L. 600-1-2. L'atteinte qui serait portée à l'activité des architectes n'étant pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance d'un immeuble avoisinant, dès lors que le requérant n'a pas la jouissance d'un immeuble situé près du projet litigieux :

> « Considérant, que les conseils de l'ordre des architectes ne justifient pas, en dehors des cas où la délivrance d'un permis de construire serait susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance d'un bien qu'ils détiendraient ou occuperaient régulièrement ou pour lequel ils bénéficieraient d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, d'un intérêt leur donnant qualité pour contester par la voie du recours pour excès de pouvoir, les permis de construire qui auraient été délivrés en méconnaissance de l'obligation imposée aux pétitionnaires par l'article 26 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 précité ; qu'ainsi le conseil régional de l'ordre des architectes de Bretagne, qui ne se prévaut d'aucune qualité de celles ci-dessus mentionnées, ne justifie pas d'un intérêt à agir direct pour demander l'annulation du permis de construire délivré à M. Duval au titre de ces dispositions ».

TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1700291

Permis de démolir un bâtiment ostréicole. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Conditions. Voisin immédiat (non). Absence d'éléments de nature à établir que le PC litigieux serait de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du requérant. Absence d'un intérêt à agir. Rejet de la requête.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de démolir un bâtiment ostréicole.

Le maire contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a fait droit à cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant ne justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le requérant ne fournit aucun élément de nature à démontrer que le projet litigieux porterait une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de ses biens :

« Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions de l'article R. 923-28 du code rural et de la pêche maritime que les concessions sont accordées à titre personnel ; que M. B. qui n'est ni concessionnaire ni membre d'un groupe familial en codétention ne peut se prévaloir d'aucun droit sur les locaux à démolir d'une concession dont il n'était pas titulaire ; que, par ailleurs, il ne ressort des pièces du dossier ni que M. B. soit voisin immédiat de la construction que l'État envisage de démolir ni que sa propriété située à plusieurs centaines mètres de la construction à démolir, puisse être affectée directement dans ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance par la démolition autorisée par le permis de démolir ; qu'enfin, la circonstance que M. B/ fasse état d'un projet de culture marine qu'il envisage de développer n'est pas de nature à lui donner un intérêt urbanistique lui donnant qualité pour agir à l'encontre du permis de démolir en litige ; que, dans ces conditions, M. B. n'est pas recevable à demander l'annulation du permis de démolir en date du 6 septembre 2016 ».

TA Rennes, 27 octobre 2017 : n° 1501251

Permis de construire pour la surélévation d'un bâtiment. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat (oui). Absence d'éléments de nature à établir que le PC litigieux serait de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du requérant. Absence d'un intérêt à agir. Rejet par jugement.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire pour la surélévation d'un bâtiment.

Le maire contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a fait droit à cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Les éléments fournis par le demandeur ne sont pas de nature à démontrer que le projet litigieux porterait une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance des biens dudit requérant :

« Considérant que pour justifier de son intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté du 21 janvier 2015, la société R. soutient, d'une part, que certaines des chambres de l'hôtel A. qu'elle exploite ont une vue directe sur la construction projetée, d'autre part, que les conditions de jouissance et d'exploitation de son bien sont directement affectées par le projet de construction qui le surplombe et plonge directement sur l'entrée de l'hôtel, outre le fait que les chambres de l'hôtel, la terrasse sud et la cour intérieure de l'établissement offrent une vue immédiate sur le projet et, enfin, qu'elle subira nécessairement les conséquences de ce projet, s'agissant de sa vue et de son cadre de vie, ainsi que des troubles occasionnés par les travaux dans la jouissance paisible de son bien ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la notice de présentation du projet, que celui-ci « consiste à recouvrir la terrasse carrée [existante sur le toit de

l'avancée en rez-de-chaussée du bâtiment] pour réaliser, avec une extension mesurée, la réunion des parties dispersées de l'appartement [situé en R+1] (…) Le parti architectural retenu est de monter à l'exact aplomb du carré central pour en faire un vrai bâtiment surmonté d'un toit en zinc pré-patiné à 4 pans au lieu du toit-terrasse sans lien de style avec l'environnement local » ; qu'il ressort également de ces mêmes pièces, notamment des documents graphiques d'insertion du projet, que l'extension envisagée est d'ampleur restreinte, portant sur une surface de plancher créée de 20,19 mètres carrés ; que compte tenu de la configuration des lieux et des ouvertures projetées, aucune des pièces du dossier ne permet ainsi d'établir que le projet en litige emportera création d'une vue plongeante sur l'entrée de l'hôtel, pas davantage que, compte tenu de la faible ampleur de la surélévation projetée, création d'un surplomb de ses bâtiments ; qu'il est par ailleurs constant que la vue directe sur la construction projetée des trois chambres d'hôtel donnant sur la rue des Dunes existe déjà, et qu'il ne ressort pas davantage du dossier que précédemment, compte tenu de la configuration des lieux et de la faible ampleur des travaux en cause, que cette vue soit atteinte par la surélévation de l'avancée projetée ; qu'enfin, la seule allégation stéréotypée avancée par la société requérante selon laquelle elle subira nécessairement les conséquences de ce projet, s'agissant de sa vue et de son cadre de vie, ainsi que les troubles occasionnés par les travaux dans la jouissance paisible de son bien, sans aucune précision propre aux travaux en litige et tirée de leur importance, leur durée ou leur condition de réalisation, ne saurait suffire à établir la plausibilité des troubles et préjudices allégués ; que dans ces circonstances, en l'absence de tout élément probant et pertinent au dossier, les travaux autorisés par le permis de construire en litige ne sauraient être regardés comme étant de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien de la société R. ; qu'il s'ensuit que la fin de non-recevoir tirée de son absence d'intérêt à agir doit être accueillie ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions présentées par la société R. tendant à l'annulation de l'arrêté du 21 janvier 2015 par lequel le maire de Saint-Malo a délivré le permis de construire n° PC 35288 14 A0127 au bénéfice de M. S., pour la surélévation partielle et la modification des façades du bâtiment situé X, pour une surface de plancher créée de 20,19 mètres carrés, doivent être rejetées ».

1.2. Recevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2

TA Rennes, 13 mars 2014 : n° 1400660

Permis de construire un mur. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Atteinte aux conditions de jouissance du bien du requérant eu égard au caractère naturel du site (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un mur à Séné.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le Tribunal administratif relève que le projet litigieux est de nature à porter atteinte aux conditions d'occupation de l'habitation du requérant, dès lors que « le permis de construire litigieux autorise l'édification d'un mur limitrophe de la parcelle du requérant qui fait perdre à celui-ci sa vue sur mer ».

TA Rennes, 25 avril 2014 : n° 1401340

Permis de construire une maison d'habitation et un garage. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Atteinte aux conditions de jouissance du bien du requérant eu égard au caractère naturel du site (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation et un garage sur l'Ile-de-Batz.

Le bénéficiaire du permis de construire contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le Tribunal administratif relève que le projet litigieux est de nature à porter atteinte aux conditions de jouissance du bien du requérant, eu égard au caractère naturel du site dans lequel serait implantée la construction, et ce alors même que les parcelles du requérant étaient situées à environ 250 mètres du projet de construction :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. F. est propriétaire, notamment, de neuf parcelles agricoles dans la partie ouest de l'Ile-de-Batz, dont la plus proche, cadastrée section XXX, se trouve à moins de 100 mètres de la parcelle cadastrée section ZZZ d'implantation du projet, située au lieudit Mezou Grannog ; que ce secteur a été classé par la délibération du conseil municipal du 26 octobre 2012 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, en zone 1AU4 correspondant à la « création d'un hameau nouveau intégré à l'environnement » au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ; que les parcelles appartenant à M. F., sont situées à environ 250 mètres de la maison d'habitation projetée ; que les parcelles appartenant au requérant et le projet, qui s'insère dans un programme plus vaste de création d'un hameau nouveau, sont desservies par une même voie d'accès ; que, compte tenu de ces éléments et eu égard au caractère naturel de cette partie de l'île, le projet est de nature à affecter les conditions de jouissance des biens appartenant à M. F., qui dispose, dès lors, d'un intérêt pour agir contre le permis de construire litigieux ; que, par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir opposée par les défendeurs, doit être écartée »

TA Rennes, 11 juillet 2014 : n° 1304912

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Atteinte aux conditions de jouissance du bien du requérant eu égard au caractère naturel du site (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation sur l'Ile-de-Batz.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le Tribunal administratif relève que le projet litigieux est de nature à porter atteinte aux conditions de jouissance du bien du requérant, eu égard au caractère naturel du site dans lequel serait implantée la construction :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Fontenay est propriétaire, notamment, de neuf parcelles dans la partie ouest de l'Ile-de-Batz, dont la plus proche, cadastrée section AB n°89, se trouve à moins de 150 mètres de la parcelle cadastrée section AC n°504 d'implantation du projet critiqué, située au lieudit « Mezou Grannog » ; que, ce secteur, comme l'ensemble du territoire de l'Ile-de-Batz, d'une part, est classé, depuis le décret du 30 avril 1974 en tant que site inscrit et, d'autre part, est un espace remarquable au sens des dispositions de la loi littoral et reconnu comme tel par le schéma de cohérence territoriale du Léon ; que les quelques maisons disséminées autour dudit terrain et la présence proche des bâtiments d'une ancienne colonie de vacances forment une urbanisation diffuse qui ne peut être regardée comme une partie actuellement urbanisée de la commune ; qu'eu égard au caractère naturel de cette partie de l'île et aux protections existantes qui ont pour objectif de limiter le développement de l'urbanisation afin de préserver le caractère d'espace remarquable de cette zone, le projet critiqué qui a pour conséquence d'accentuer l'urbanisation d'un secteur protégé est de nature à affecter directement les conditions de jouissance des terrains appartenant à M. Fontenay qui doivent s'apprécier au regard de la situation de ces derniers, situés dans un secteur naturel d'exception protégé ; que dans ces conditions le requérant dispose d'un intérêt pour agir contre le permis de construire litigieux ; que, par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir opposée par les défendeurs, doit être écartée ».

TA Rennes, 28 janvier 2015 : n° 1500048

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Local commercial. Occultation d'une très large partie du local commercial (oui).

Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation à Vannes.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant et que, par suite, celui-ci à intérêt à agir contre le permis litigieux :

> « 3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. et Mme Le Pellec sont propriétaires d'un bien immobilier à usage d'habitation situé 8, rue G. à Vannes, sur la parcelle voisine du terrain d'assiette du projet de construction contesté ; que cette construction, objet du permis de construire en litige, générant une surface de plancher de 172 mètres carrés sur un terrain de 400 mètres carrés situé en fond d'impasse, dont l'implantation est prévue en limite de leur propriété, est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien de M. et Mme Le Pellec ; que, par suite, la commune de Vannes n'est pas fondée à soutenir qu'ils seraient dépourvus d'intérêt leur donnant qualité pour contester le permis de construire attaqué ».

TA Rennes, 12 mars 2015 : n° 1500386

Permis de construire une salle des fêtes. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Perte de vue (oui). Autres nuisances (oui). Atteinte au cadre de vie du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une salle des fêtes à Pléguien.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien :

> « Considérant que la commune de Pléguien conteste l'intérêt à agir des requérants à l'encontre du permis de construire attaqué au motif qu'il existe déjà sur la parcelle d'assiette du projet une salle des fêtes ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que M. et Mme M., qui résident juste en face de la parcelle sur laquelle doit être construite la nouvelle salle communale en remplacement de la salle existante devenue vétuste, bénéficiaient d'une vue relativement dégagée que la nouvelle implantation

réduit considérablement ; qu'ils justifient d'un intérêt suffisant à agir contre le permis ainsi délivré qui autorise, en outre, la création d'un office traiteur et qui est de nature à causer, ainsi qu'ils l'établissent, des nuisances de toute sorte au voisinage immédiat ; que la fin de non-recevoir doit donc être écartée ».

TA Rennes, 12 juin 2015 : n° 1304336

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction. Obligations minimales du demandeur. Éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation à Locmariaquer.

La commune et le bénéficiaire du permis litigieux contestaient l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis.

Le Tribunal administratif relève que le requérant à la nue-propriété d'un bien immobilier situé à proximité immédiate du projet en litige. Compte tenu de la nature dudit projet, de sa localisation et de sa proximité avec les parcelles du requérant, ce dernier doit être regardé comme justifiant d'un intérêt à agir :

> « il ressort des pièces du dossier que Mme B. a acquis en 1982 par un acte notarié la nue-propriété de la parcelle cadastrée section AX n° 80; que ce terrain se situe à proximité immédiate de la parcelle assiette du projet ; que la construction d'une maison à usage d'habitation, sur le terrain objet de l'autorisation litigieuse, à proximité immédiate de la parcelle appartenant à la requérante est de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien de Mme B. ; que, par suite, la requérante justifie d'un intérêt lui conférant qualité pour agir contre la décision rejetant implicitement son recours gracieux ; qu'ainsi la requérante justifient d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté critiqué ainsi que la décision rejetant son recours gracieux ; qu'il suit de là que la fin de non-recevoir opposée par la commune de Locmariaquer, tirée du défaut d'intérêt pour agir de Mme B. doit être écartée »

TA Rennes, 26 juin 2015 : n° 1304519

Permis de construire deux bâtiments. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Atteinte aux conditions d'occupation du bien du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire deux bâtiments destinés à accueillir un garage professionnel et un atelier sur l'Ile d'Ouessant.

Le préfet contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis.

Le Tribunal administratif relève que le projet litigieux est de nature à porter atteinte aux conditions d'occupation du bien du requérant, eu égard de son importance et de son implantation :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. et Mme E. sont propriétaires des parcelles cadastrées XXX sur lesquelles est implantée leur maison ; que le projet litigieux prévoit la création, seulement séparée des leurs par une voie communale, de deux bâtiments destinés à abriter un garage professionnel et un atelier ; que ces deux nouveaux bâtiments, du fait, en particulier, de leur importance et de leur implantation, sont de nature à affecter directement, au sens des dispositions précitées de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, les conditions d'occupation de l'habitation dont les requérants sont propriétaires ; qu'il s'ensuit que ceux-ci justifient d'un intérêt personnel suffisant leur donnant qualité pour demander l'annulation dudit arrêté ; que la fin de non-recevoir opposée par le préfet du Finistère doit dès lors être rejetée »

TA Rennes, 7 juillet 2015 : n° 1502687

Permis de construire une antenne TNT et FM. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Impact visuel (oui). Perte de valeur des terrains (oui). Atteinte au cadre de vie du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Les requérants demandaient l'annulation d'un permis de construire une antenne TNT et FM à Moustoir'Ac.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que les requérants justifiaient d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien. Celui-ci aura un impact visuel et il n'est pas exclu qu'il contribue à affecter la valeur des terrains des requérants :

> « Considérant que le projet en cause consiste en la réalisation d'une antenne de relais de diffusion TNT et radio FM au lieu-dit l'Antenne sur la commune de Moustoir-Ac ; que le projet, situé sur un point haut de la commune, est constitué notamment d'un pylône haubané de couleur gris galvanisé culminant à 153 mètres avec des lampes à éclats nocturne et diurne et de trois ancrages de 100 m² chacun ; que cette antenne sera visible de l'ensemble des habitations des requérants ; qu'au cours de l'audience publique, la société T. a d'ailleurs insisté sur le fait que l'autorisation était délivrée sous réserve des droits des tiers et que les requérants disposeront, le cas échéant, de la faculté de recourir au juge judiciaire pour faire indemniser la perte de la valeur vénale

de leur terrain ; qu'outre l'impact visuel, il n'est donc pas exclu que la valeur des terrains soit affectée par la construction de cette antenne, quand bien même une seconde antenne, distante de 300 mètres du projet préexiste déjà ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la construction en litige est de nature à affecter directement les conditions de jouissance des propriétés de M. O et autre, lesquels sont dès lors recevables à demander l'annulation du permis de construire en litige ainsi que la suspension de son exécution ».

TA Rennes, 12 mars 2015 : n° 1500386

Permis de construire une salle des fêtes. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Perte de vue (oui). Autres nuisances (oui). Atteinte au cadre de vie du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une salle des fêtes à Pléguien.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien.

TA Rennes, 27 novembre 2015 : n° 1303929

Permis d'aménager une aire de stationnement. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction. Obligations minimales du demandeur. Éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis d'aménager une aire de stationnement.

La commune de Belz et le bénéficiaire du permis litigieux contestaient l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis.

Le Tribunal administratif relève que le requérant est « propriétaire d'un bien immobilier situé à proximité immédiate du projet en litige ». Compte tenu de la nature dudit projet, de sa localisation et de sa proximité avec les parcelles du requérant, ce dernier doit être regardé comme justifiant d'un intérêt à agir :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la société civile immobilière (SCI) est propriétaire de plusieurs parcelles situées au voisinage immédiat du terrain d'assiette du projet d'aménagement de l'aire de stationnement litigieuse, et que

l'habitation de l'un de ses associés est implantée sur l'une des parcelles contigües au terrain d'assiette ; que, compte tenu de la nature du projet, de sa localisation et de sa proximité avec les parcelles appartenant à la SCI, celle-ci doit être regardée comme justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre du permis d'aménager attaqué, au sens et pour l'application de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ; qu'ainsi, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Belz doit être écartée ».

TA Rennes, 27 novembre 2015 : n° 1303929

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Obligations minimales du demandeur. Atteinte au caractère patrimonial du hameau (oui). Atteinte au cadre de vie du requérant (oui). Éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation à Plélan-le-Grand.

La commune et le bénéficiaire du permis litigieux contestaient l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif rappelle d'abord « qu'eu 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 ». Le juge administratif estime que dans les circonstances de l'espèce cette condition est remplie :

« 7. Considérant qu'à l'appui de leurs conclusions à fin d'annulation du permis de construire litigieux, M. et Mme H., dont il ressort qu'ils sont propriétaires de parcelles à proximité immédiate du terrain d'assiette du projet litigieux, lequel sera visible de leurs propriétés respectives, font état de l'atteinte portée par le projet au caractère patrimonial du hameau du Gué, qui présente une unicité architecturale typique, et à leur cadre de vie qu'ils entendent voir préserver ; qu'ils doivent ainsi être regardés, dans les circonstances de l'espèce et compte tenu notamment de la localisation de la construction projetée, comme justifiant d'un intérêt à agir suffisant pour contester le permis de construire litigieux ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Plélan-le-Grand, tirée du défaut de justification par M. et Mme H. d'un intérêt à demander l'annulation du permis de construire délivré par le maire de Plélan-le-Grand, doit être écartée

TA Rennes, 10 décembre 2015 : n° 1505392

Permis de construire quatre logements. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Création d'un nouveau passage sur les parcelles du requérant. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire quatre logements à Saint-Lunaire.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien, dès lors que le projet litigieux crée un nouveau passage sur les parcelles du requérant :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de construire un ensemble de quatre logements autorisé par l'arrêté contesté prévoit un accès par l'impasse de La Poste en empruntant des parcelles appartenant aux requérants ; que la S. et la commune relèvent qu'il existe depuis plusieurs années une servitude de passage sur ces parcelles pour accéder à une usine aujourd'hui désaffectée située sur la parcelle anciennement numérotée 364 et à un garage destiné à être détruit, mais qui existe depuis 1964 sur la parcelle n° 82 ;
>
> Considérant cependant, que compte tenu du contentieux qui existe entre les différents protagonistes sur l'existence ou non d'une servitude de passage sur l'impasse de La Poste et dans la mesure où les éléments indiqués en défense concernent des accès à des bâtiments qui ne sont plus utilisés, voire détruits ou en voie de l'être, le projet en litige, qui crée un nouveau passage sur les parcelles des requérants, porte directement atteinte aux conditions de jouissance de leur bien ; qu'ils justifient, par la suite, d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre le permis délivré à la S. »

TA Rennes, 20 mai 2016 : n° 1601713

Permis de construire une maison d'habitation Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Conditions. Perte de vue sur la mer (oui). Dépréciation du prix de chambres d'hôtel (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Intérêt à agir (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le Tribunal administratif relève que le projet litigieux est de nature à porter atteinte aux conditions de jouissance de l'habitation du requérant dès lors que la construction entraînera une perte de vue sur la mer, une baisse du prix des chambres d'hôtel, ainsi que des nuisances sonores et visuelles. Il n'est pas non plus exclus que la réalisation du projet soit de nature à déprécier la valeur des terrains des requérants :

> « Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier que la construction projetée occultera l'unique vue sur mer dont dispose M. C. à partir de sa maison immédiatement voisine située chemin de Bellevue, ainsi que la vue sur mer de deux

fenêtres de l'étage de l'hôtel, avec pour conséquence une baisse des prix des chambres d'hôtel concernées ; qu'ainsi, les requérants justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre le permis de construire contesté ».

TA Rennes, 17 novembre 2016 : n° 1604805

Permis de construire pour la rénovation et l'extension d'un restaurant. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Conditions. Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation à Vannes.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant et que, par suite, celui-ci à intérêt à agir contre le permis litigieux :

> « Considérant que la SCI et la SARL sont respectivement propriétaire des parcelles immédiatement voisines du projet en litige et exploitante de l'hôtel situé sur la parcelle X ; qu'il ressort des pièces du dossier que le permis de construire litigieux localise 15 des places de parking qu'il crée sur la parcelle cadastrée section X ; que si une servitude réciproque d'accès, de retournement et de stationnement a été consentie par acte notarié grevant l'ensemble de ces parcelles à l'exception de la parcelle X, les sociétés requérantes font valoir que ces 15 places de parking ont déjà été affectées de façon définitive à l'exploitation de l'hôtel dans le cadre du permis de construire qui a été délivré à la SCI le 4 février 2011 pour l'extension de l'hôtel ; que, dans ces conditions, elles établissent suffisamment l'impact direct du projet sur leurs conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de l'immeuble abritant l'hôtel et justifient ainsi d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre la décision octroyant le permis de construire litigieux ; que la fin de non-recevoir doit, dès lors, être écartée »

TA Rennes, 24 mai 2017 : n° 1404724

Permis d'aménager un site multisports. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Nuisances sonores de nature à perturber le bétail (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis d'aménager un site multisports à Plouézec.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le requérant est propriétaire de parcelles jouxtant le projet et l'exploitation du site multisports lui occasionnera différentes nuisances de nature à affecter les conditions d'utilisation de ses biens :

> « qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier du relevé d'exploitation, de l'attestation de bail et des plans, que M. L exerce, au 1er janvier 2014, une activité agricole de culture et d'élevage de vaches laitières sur les parcelles qui jouxtent le terrain d'assiette du projet du site multisports ; que M. L. fait valoir, sans être sérieusement contredit, que le projet est de nature à entraîner des nuisances en raison de l'affluence du public et du bruit généré, ce qui est susceptible de perturber le bétail ; qu'ainsi, au vu des éléments versés au dossier, M. L., qui fait état d'éléments suffisamment précis et étayés, précise l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté attaqué portant permis de construire au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ; que la fin de non-recevoir doit ainsi être écartée »

TA Rennes, 7 juin 2017 : n° 1702185

Permis de construire un centre d'hébergement pour adultes. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Perte d'ensoleillement (oui).. Atteinte au cadre de vie du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un centre d'hébergement pour adultes à Dinard.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien en raison d'une perte d'ensoleillement et d'un effet de resserrement :

> « Considérant que la famille C. est propriétaire d'un ensemble de bâtiments situés notamment sur la parcelle mitoyenne du terrain d'assiette de la construction projetée ; que les requérants font valoir que cette construction, par son gabarit et ses dimensions, est de nature à entraîner une perte d'ensoleillement et un effet de resserrement ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'ils auront depuis le bâtiment construit sur la parcelle cadastrée E 593 une vue directe sur le projet, lequel est implanté en limite séparative à l'Ouest et culmine à quelques mètres de leur propriété à plus de 13 mètres de hauteur ; que, dans ces conditions, M. et Mme C. justifient de leur intérêt pour agir contre le

permis en litige ; que, par suite, la fin de non-recevoir que leur oppose la commune de Dinard ne peut qu'être écartée ».

TA Rennes, 9 juin 2017 : n° 1404194

Permis de construire une usine de méthanisation. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Atteinte aux conditions de jouissance du bien du requérant eu égard au caractère naturel du site (oui). Nuisances olfactives (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une usine de méthanisation au lieu dit « La Torche » sur le territoire de la commune de Plomeur.

Le préfet contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le Tribunal administratif relève que le projet litigieux est de nature à porter atteinte aux conditions de jouissance de l'habitation du requérant – même si celle-ci n'est pas située à proximité immédiate de l'assiette du projet – dès lors que la construction est susceptible d'engendrer des nuisances olfactives :

> « Considérant qu'en l'espèce, les requérants se prévalent de la proximité de la construction projetée par rapport à leur habitation et des pollutions et nuisances qu'ils auront à subir du fait de la nature de l'activité dont cette construction sera le siège ; qu'à titre principal, ils invoquent les risques de pollution de la nappe phréatique et les nuisances sonores, olfactives et visuelles ainsi que la présence de rongeurs ; que les défendeurs font valoir que les propriétés des requérants ne se trouvent pas à proximité immédiate du terrain d'assiette, que le projet ne sera pas visible depuis leurs habitations et enfin que les pollutions et nuisances alléguées, outre qu'elles sont d'ordre environnemental et donc sans rapport avec l'objet du permis attaqué en vertu du principe d'indépendance des législations, ne sont pas établies ;
>
> 5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les requérants sont propriétaires de maisons d'habitation se situant entre 200 et 500 mètres du projet en litige, dont ils sont séparés par une zone à caractère naturel ; qu'ils ne peuvent dès lors être regardés comme des voisins immédiats du projet ; que, toutefois, compte tenu de la nature de l'activité dont la construction projetée sera le siège, à savoir une unité de méthanisation traitant des effluents d'élevage, des matières végétales agricoles ou encore des déchets céréaliers, cette construction est susceptible de générer des nuisances olfactives, nonobstant le recours envisagé à un lisioduc pour le transport de la majorité du lisier et du digestat ; que, dans ces conditions, les requérants justifient d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour agir »

TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1403572

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction. Obligations minimales du demandeur. Perte d'une vue sur la mer (oui). Éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison d'habitation à Landéda au lieu dit « Aber Warc'h ».

La commune et le bénéficiaire du permis litigieux contestaient l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant – voisin immédiat de la construction – justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis.

Le Tribunal administratif relève que le requérant est « propriétaire d'un bien immobilier situé à proximité immédiate du projet en litige », et que la construction projetée occultera la principale vue sur la mer qu'il dispose. Compte tenu de la nature dudit projet, de sa localisation et de sa proximité avec les parcelles du requérant, ce dernier doit être regardé comme justifiant d'un intérêt à agir.

TA Rennes, 13 juillet 2017 : n°1702806

Permis de démolir deux bâtiments annexes à un château. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Recours associatif (oui). Existence d'un intérêt à agir.

L'association de sauvegarde du patrimoine du domaine de la Massaye demandait l'annulation d'un permis de démolir deux bâtiments annexes à un château, situés à Guichen.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants – voisin immédiat de la construction – en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que l'association justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis :

> « Considérant que l'association Sauvegarde du Patrimoine du Domaine de La Massaye, qui produit le récépissé de déclaration de modification de ses statuts délivré par le préfet d'Ille-et-Vilaine le 23 février 2015, justifie de son intérêt pour agir contre l'arrêté portant permis de démolir en litige ; que, par suite, la fin de non-recevoir que lui opposent la commune de Guichen et la SADIV ne peut qu'être écartée ».

TA Rennes, 27 octobre 2017 : n° 1704563

Permis de construire une maison individuelle. Recours en annulation. Suspension du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Occultation de deux ouvertures (oui). Atteinte au cadre de vie du requérant (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison individuelle à Quimper.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants – voisin immédiat de la construction – en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien en raison d'une perte d'ensoleillement et de vue :

> « Considérant que les consorts B. justifient de leur qualité respective de nu-propriétaire et d'usufruitière de la maison voisine du projet ; qu'il ressort en outre des pièces du dossier que la construction, objet du permis de construire litigieux, doit être édifiée en limite séparative Nord de celle des requérants et va occulter, au moins partiellement, les deux ouvertures situées sur le pignon Sud de leur maison ; que, dans ces conditions, les consorts Bourhis justifient de leur intérêt et de leur qualité pour agir contre le permis en litige ; que, par suite, les fins de non-recevoir que leur opposent la commune de Quimper et M. et Mme Philippe ne peuvent qu'être écartées »

TA Rennes, 17 novembre 2017 : n° 1500511

Permis de construire pour l'extension d'un cinéma. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Voisin immédiat de la construction (oui). Local commercial. Occultation d'une très large partie du local commercial (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Existence d'un intérêt à agir.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire pour l'extension d'une salle de cinéma à Perros-Guiriec.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a écarté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le juge administratif estime que les requérants apportent différents éléments prouvant que le projet de construction est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien :

> « Considérant qu'il résulte de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire 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 ;
>
> 3. Considérant que la commune de Perros-Guirec oppose une fin de non-recevoir à la requête tirée de ce que Mme S. ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que M. est propriétaire d'un local commercial situé à proximité immédiate du projet de la S. ; que Mme S. fait état de ce

que l'extension projetée aura pour effet d'occulter une très large partie du local commercial en produisant des éléments suffisamment précis et étayés tels que des plans, des photographies et des documents graphiques qui corroborent ses dires ; que, dans ces conditions Mme S., en qualité de propriétaire d'un local commercial situé à proximité immédiate du projet et même si elle n'exploite pas directement son local, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ; que la fin de non-recevoir ne doit ainsi pas être accueillie ».

TA Rennes, 1er décembre 2017 : n° 1505481

Permis d'aménager un parc d'attraction. Recours en annulation. Annulation du permis.

Introduction de l'instance. Intérêt pour agir (C. urb., art. L. 600-1-2). Conditions. Nuisances sonores et visuelles (oui). Dépréciation des terrains des requérants (oui). Atteinte susceptible d'affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien (oui). Intérêt à agir (oui). Recevabilité.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis d'aménager un parc d'attraction sur la commune de Surzur.

La commune contestait l'intérêt à agir des requérants en se fondant sur les dispositions de l'article L. 600-1-2.

Le juge administratif a rejeté cette fin de non-recevoir après avoir estimé que le requérant justifiait d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis. Le Tribunal administratif relève que le projet litigieux est de nature à porter atteinte aux conditions de jouissance de l'habitation du requérant – même si celle-ci n'est pas située à proximité immédiate de l'assiette du projet – dès lors que la construction est susceptible d'engendrer des nuisances sonores et visuelles, voire à déprécier la valeur des terrains des requérants :

> « Considérant que M. A, M. G, M. Jutier ainsi que M. et Mme R, précisent que le projet de parc d'attractions entraînera une dépréciation de leurs terrains et générera des nuisances sonores et visuelles ; qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier des documents graphiques, que les intéressés résident tous à Surzur ; que leurs propriétés sont situées à 100 mètres du projet, à 200 mètres des attractions les plus proches et à 400 mètres des attractions les plus bruyantes comme la montagne russe ; que les requérants versent à ce titre des attestations de riverains d'un autre parc d'attractions révélant que l'utilisation des installations génère des nuisances sonores ; qu'ils versent également une attestation d'un professionnel de l'immobilier indiquant que les terrains situés à proximité du projet subiront une dépréciation de leur valeur ; que, dans ces conditions, les requérants font état d'éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que les atteintes alléguées sont susceptibles d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leurs biens ; que les éléments versés par M. et Mme N ou par la commune, qui contestent l'intérêt à agir des personnes physiques, ne sont pas de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité ; que M. A, M. G, M. J ainsi que M. et Mme R justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ».

1.3. Rejets au fond, sans que le juge administratif ne se prononce sur la recevabilité du recours

TA Rennes, 11 juillet 2014 : n°1400461 (PC pour l'extension d'une maison d'habitation sur l'Ile-de-Batz)

TA Rennes, 29 avril 2016 : n° 1400932 (DP en vue du remplacement d'une toiture sur un garage à Plerguer)

TA Rennes, 29 avril 2016 : n° 1402530 (PC un bâtiment agricole à Pléchatel)

TA Rennes, 12 octobre 2016 : n° 1604177 (PC une maison individuelle à Trégon)

TA Rennes, 14 octobre 2016 : n° 1403926 (PC une terrasse à Vannes)

TA Rennes, 25 octobre 2016 (PC une station de collecte et d'expédition de légumes à Saint-Pol-de-Léon)

TA Rennes, 10 novembre 2016 (PC pour l'implantation d'un sanitaire public à Saint-Malo)

TA Rennes, 16 décembre 2016 : n° 1401659 (DP en vue de la division d'un terrain à Vannes)

TA Rennes, 16 décembre 2016 : n° 1403911 (PC des logements sociaux à Rennes)

TA Rennes, 23 décembre 2016 : n° 1401906 (PC une maison d'habitation à Dinard)

TA Rennes, 3 mars 2017 : n° 1403947 (PA un lotissement)

TA Rennes, 14 avril 2017 : n° 1403149 (PC un immeuble collectif comprenant vingt logements à Betton)

TA Rennes, 24 mai 2017 : n° 1702142 (PC pour l'extension d'une construction à Penmarc'h)

TA Rennes, O., 15 juin 2017 : n° 1702420 (PC pour l'extension d'une maison d'habitation à Planguenoual)

TA Rennes, O., 15 juin 2017 : n° 1702496 (PC pour la construction d'un bâtiment à Saint-Symphorien)

TA Rennes, 23 juin 2017 : n° 1405248 (PC en vue de réhabiliter un immeuble à Vannes)

TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1501351 (PC en vue de l'édification d'un immeuble de 29 logements à Brest)

TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1405336 (PC portant sur l'édification de trois maisons et la réfection d'un bâtiment existant situé à Pléneuf-Val-André)

TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1405571 (DP portant sur la restauration et l'extension d'un bâtiment à Plélo)

TA Rennes, O., 31 juillet 2017 : n° 1703167 (PC un ensemble de bâtiments à Arzon)

TA Rennes, O., 9 novembre 2017 : n° 1704772 (PC une maison individuelle à Marzan)

TA Rennes 1er décembre 2017 : n° 1503908 (PC deux bâtiments de logements collectifs à Guidel)

Dans ces différentes affaires, le bénéficiaire du permis ou l'auteur du permis attaqué faisait valoir que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir dans les conditions prévues à l'article L. 600-1-2.

Ce moyen n'est pas examiné par le Tribunal administratif ou le juge administratif des référés. Le recours ou la demande de suspension du permis litigieux ayant été rejeté au fond, le juge administratif ne s'est pas arrêté sur la question de recevabilité soulevée dont le règlement pouvait lui apparaître – du moins dans certains cas – comme étant délicat. En application

d’une jurisprudence traditionnelle, le juge administratif n’est pas, on le sait, tenu de se prononcer sur la recevabilité de la demande lorsque les conclusions de ladite demande sont rejetées au fond (cf. supra).

I bis. Recevabilité-intérêt à agir (C. urb., art. L.600-1-3)

> « Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

L’intérêt à agir contre une autorisation d’urbanisme s’apprécie non plus à la date où le recours est exercé, mais à la date d’affichage en mairie de la demande du pétionnaire. Il s’agit là de faire obstacle au comportement de certains requérants qui « fabriquaient » un intérêt à agir artificiel, par la voie d’acquisition ou de location in extremis d’immeubles se situant dans le voisinage de la construction projetée, et ce uniquement à des fins dilatoires ou de négociations pécuniaires.

A. Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement de la date d'affichage en mairie ?

Les jugements qui nous ont été communiqués montrent que le Tribunal administratif de Rennes a été saisi de 6 demandes d’application des dispositions de l’article L. 600-1-3, ces demandes émanant du bénéficiaire ou de l’auteur du permis de construire.

Aucun de ces six jugements n’a fait droit à ces demandes en prononçant l’irrecevabilité de la requête sur la base des dispositions de l’article L. 600-1-3.

L’analyse des jugements du tribunal administratif permet de dégager les raisons pour lesquelles la fin de non-recevoir soulevée par l’auteur ou le bénéficiaire du permis litigieux a été rejetée (cf. infra).

B. Analyse sommaire de la jurisprudence du TA de Rennes

TA Rennes, 10 avril 2015 : n ° 1303371

TA Rennes, 10 avril 2015 : n ° 1303375

Permis de construire. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Introduction de l'instance. Intérêt à agir. Date d'appréciation de l'intérêt à agir (C. urb., art. L. 600-1-3). Date d'affichage en mairie du permis.

Dans ces deux affaires, le bénéficiaire du permis ou l'auteur du permis attaqué faisait valoir que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir dans les conditions prévues à l'article L. 600-1-3.

Ce moyen n'est pas examiné par le Tribunal administratif en raison de son imprécision, ledit moyen étant énoncé sans être assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier la portée ou le bien-fondé.

TA Rennes, 24 avril 2014 : n° 1401465

TA Rennes, 14 octobre 2016 : n° 1403926

TA Rennes, 16 décembre 2016 : n° 1401659

Permis de construire. Recours en annulation.

Règles de procédure contentieuse spéciales. Introduction de l'instance. Intérêt à agir. Date d'appréciation de l'intérêt à agir (C. urb., art. L. 600-1-3). Date d'affichage en mairie du permis.

Dans ces différentes affaires, le bénéficiaire du permis ou l'auteur du permis attaqué faisait valoir que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt à agir dans les conditions prévues à l'article L. 600-1-3.

Ce moyen n'est pas examiné par le Tribunal administratif. Le recours ayant été rejeté au fond, le juge administratif ne s'est pas arrêté sur la question de recevabilité soulevée dont le règlement pouvait lui apparaître comme étant délicat. En application d'une jurisprudence traditionnelle, le juge administratif n'est pas ainsi tenu de se prononcer sur la recevabilité de la demande lorsque les conclusions de ladite demande sont rejetées au fond.

TA Rennes, 24 mai 2017 : n° 1404724

Permis d'aménager un site multisports. Recours en annulation. Annulation du permis d'aménager

Règles de procédure contentieuse spéciales. Introduction de l'instance. Intérêt à agir. Date d'appréciation de l'intérêt à agir (C. urb., art. L. 600-1-3). Intérêt à agir à la date d'affichage en mairie du permis (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis d'aménager un site multisports comprenant une piste de motocross, une piste de BMX et une aire de tir sur le territoire de la commune de Plouézec.

La commune contestait l'intérêt à agir du requérant pour contester le permis litigieux. Elle faisait valoir que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité à agir à la date du 25 juin 2014, date d'affichage en mairie du permis litigieux.

La fin de non-recevoir opposée par la commune sur le fondement de l'article L. 600-1-3 est rejetée par le juge administratif au motif que les pièces du dossier – relevé d'exploitation, attestation de bail et de plan – révèlent que le requérant exerce, au 1er janvier 2014, une activité agricole de culture et d'élevage de vaches laitières sur les terrains qui jouxtent le terrain d'assiette du projet du site multisports. A la date d'affichage du permis litigieux, les parcelles du requérant jouxtaient immédiatement le terrain d'assiette du projet.

II. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4 C. urb.)

A. Combien de saisines motivées du juge ?

Le Tribunal administratif ne nous a pas communiqué d'informations chiffrées sur ce point.

B. Réponse du juge ? En cas de « cristallisation », délai fixé par le juge ?

Le Tribunal administratif ne nous a pas communiqué d'informations chiffrées sur ce point (V. cependant, les réponses des magistrats à la question 9. Celles-ci indiquent que les dispositions des articles R. 600-4 et R. 611-7-1 sont rarement mises en œuvre par le Tribunal administratif, celui-ci ayant recours à d'autres outils pour assurer la « cristallisation des moyens invocables »).

III. Annulation partielle du permis de construire et régularisation du permis en cours de procédure

A. Annulation partielle du permis de construire (C. urb., art. L. 600-5)

L'analyse des jugements qui nous ont été communiqués par le Tribunal administratif de Rennes montre que les dispositions de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme ont été invoquées dans 41 affaires.

1.1. Dans 16 jugements le Tribunal administratif de Rennes a prononcé l'annulation partielle des permis litigieux.

La proportion des annulations partielles de permis sur l'ensemble des annulations ne nous a pas été communiquée.

L'analyse de la jurisprudence du TA de Rennes montre que que les dispositions de l'article L. 600-5 ont une portée réelle. Le juge administratif applique régulièrement ces dispositions ce qui lui pemet d'éviter d'annuler le permis de construire dans sa totalité.

L'annulation partielle des permis litigieux a été prononcée dans les jugements suivants :

- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise les travaux sur le conduit de cheminée de l'immeuble, le bénéficiaire du permis litigieux n'ayant pas obtenu l'accord préalable des copropriétaires pour réaliser ces travaux affectant les parties communes de l'immeuble (TA Rennes, 23 octobre 2008 : n° 0503459)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise la construction de l'éolienne n° 2, ouvrage distinct des deux autres ouvrages dont la construction a été autorisée par le permis de construire contesté. L'étude d'impact portant sur l'éolienne n° 2 a été jugée insuffisante (TA Rennes, 11 mars 2010 : n° 0601184)

- Annulation du PC en tant uniquement qu'il ne prévoit aucune plantation d'arbres, contrairement à ce que prévoit l'article UH 13 du POS (TA Rennes, 9 juin 2011 : n° 0701222)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il prévoit la réalisation d'un accès au niveau de la rue des A., cet accès étant de nature à entraîner une gêne importante pour la circulation publique (TA Rennes, 7 juillet 2011 : n° 0802886)
- Annulation du PA en tant qu'il n'est pas assorti d'une prescription imposant à la société bénéficiaire du permis de faire figurer dans le règlement du lotissement des dispositions imposant la mise en place d'un cahier d'entretien et de gestion des espaces privés et interdisant d'y planter des espèces envahissantes (TA Rennes, 6 octobre 2011 : n° 0802148)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise la réalisation d'une terrasse en méconnaissance de l'article 11 du règlement du PLU (TA Rennes, 2 février 2012 : n° 0901131)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise la partie du projet à usage de garage et de lingerie en méconnaissance de l'article UB 6 du règlement du POS (TA Rennes, 24 août 2012 : n° 0905915)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise la construction d'un hangar à boues, la demande d'autorisation du permis étant incomplète sur ce point. En l'occurrence, le Tribunal administratif estime qu'il appartient au bénéficiaire du permis litigieux de présenter, dans un délai de deux mois, une demande de permis modificatif régularisant les insuffisances du dossier de demande (TA Rennes, 25 octobre 2013 : n° 1205305)
- Annulation de la DP en tant uniquement qu'elle autorise la construction d'un mur pare-vue en méconnaissance des dispositions de l'article UB 11 du règlement du POS (TA Rennes, 29 novembre 2013 : n° 1104819)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise la réalisation d'une terrasse sur pilotis en méconnaissance de l'article UA 11 du règlement du PLU (TA Rennes, 27 juin 2014 : n° 1203860)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise des ouvertures sur le pignon sud-est en méconnaissance de l'article UC 11 du règlement du PLU (TA Rennes, 5 décembre 2014 : n° 1204623)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise la construction du bâtiment A en méconnaissance de l'article UE 10 du règlement du PLU (TA Rennes, 10 avril 2015 : n° 1300853)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise une toiture plate sur l'abri en méconnaissance de l'article U11 du règlement du PLU. Le Tribunal administratif fixe ici un délai de deux mois dans lequel le bénéficiaire du permis pourra demander la régularisation du permis dont est prononcée l'annulation partielle (TA Rennes, 8 avril 2016 : n° 1401448)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il prévoit dans des conditions non conformes à l'article UB 12 du règlement du PLU l'aménagement de 4 aires de stationnement aérien et une voie de circulation interne permettant d'y accéder (TA Rennes, 29 avril 2016 : n° 1303143)
- Annulation du PC en tant uniquement qu'il prévoit dans des conditions non conformes à l'article UB 6 et UB 12 du règlement du PLU

l'implantation de l'immeuble projeté en angle droit à l'angle de la rue de Brest et la voie en impasse (TA Rennes, 29 avril 2016 : n° 1303194)

- Annulation du PC en tant uniquement qu'il autorise la réalisation d'une cuve de stockage d'une hauteur supérieure à 9 mètres en méconnaissance de l'article NC 10 du règlement du POS (TA Rennes, 9 juin 2017 : n° 1404194).

1.2. Dans 8 jugements, le Tribunal administratif a refusé de prononcer l'annulation partielle des permis litigieux

- Le bénéficiaire du permis litigieux ne peut demander, sur le fondement de l'article L. 600-5, que le Tribunal prononce une annulation partielle, eu égard au motif de l'annulation. En l'espèce, le permis avait été annulé en raison du caractère insuffisant du contenu de la demande de permis (TA Rennes, 8 octobre 2009 : n° 0803722)
- L'insuffisance des documents joints au dossier de demande de permis entache d'illégalité l'ensemble du permis de construire litigieux et, par conséquent, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'annulation partielle présentée, à titre subsidiaire, par la commune de Guidel (TA Rennes, 28 juin 2013 : n° 1101557)
- Le projet de construction est contraire à la règle posée par l'article UH10 du plan d'occupation des sols et le permis de construire litigieux doit, par suite, être annulé, sans que les pièces du dossier permettent, au regard tant de la configuration de la construction que des autres dispositions du règlement du plan d'occupation des sols, de faire application des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (TA Rennes, 30 mars 2012 : n° 0902385)
- L'illégalité affectant les bâtiments A et C ne peut être régularisée par la délivrance d'un permis de construire modificatif, dès lors que cette illégalité met en cause la conception générale des bâtiments (TA Rennes, 25 octobre 2013 : n° 1102704)
- Compte tenu de illégalité dont est entaché le permis de construire, laquelle remet en cause l'économie générale du projet du pétionnaire, il ne peut être fait droit à la demande de la commune tendant à l'application des dispositions de l'article L. 600-5 (TA Rennes, 29 novembre 2013 : n° 120107 ; méconnaissance de l'article UB 2 du règlement du PLU)
- La contrariété du projet de M. B. avec les dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme – issu de la loi littoral – fait obstacle à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme
- Les vices affectant l'autorisation de construire délivrée à M. M. n'affectent pas qu'une partie du projet et ne sont pas susceptibles d'être régularisés par un permis modificatif ; qu'ainsi, il n'y a pas lieu de prononcer une annulation partielle de l'autorisation de construire attaquée (TA Rennes, 4 novembre 2016 : n° 1601288)
- L'illégalité tenant aux insuffisances du dossier de demande du permis de construire litigieux n'est pas de celle qui peut emporter une annulation partielle du projet de construction. Qu'il y a, dès lors, lieu d'annuler le

permis contesté, sans que puissent être mises en œuvre les dispositions de l'article L. 600-5 (TA Rennes, 3 mars 2017 : n° 1402939)

1.3. Dans 25 jugements le Tribunal administratif a estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-5

Dans 25 jugements, le Tribunal administratif de Rennes a estimé que les permis litigieux ne se trouvaient entachés d'aucune des illégalités invoquées par le requérant et que, par conséquent, il ne saurait y avoir lieu pour le juge administratif de faire application des dispositions de l'article L. 600-5. À défaut de tout moyen de nature à entraîner l'annulation, même partielle, du permis litigieux, les requérants ne pouvaient utilement demander l'application des dispositions susvisées.

B. Régularisation du permis en cours de procédure (C. urb., art. L. 600-5-1)

> « Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations »

1° Combien de sursis à statuer prononcés par le juge administratif

L'analyse des jugements qui nous ont été communiqués par le Tribunal administratif de Rennes montre que les dispositions de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme ont été invoquées dans 19 affaires.

Dans ces 19 affaires, le juge administratif de Rennes a refusé explicitement – ou implicitement – de faire application des dispositions de l'article L. 600-5-1. Il n'y a donc pas eu jusqu'ici de sursis à statuer qui ait été prononcé par le Tribunal administratif de Rennes sur la base des dispositions susvisées.

2° Synthèse

L'analyse des jugements du Tribunal administratif de Rennes permet de mettre en lumière les raisons pour lesquelles le juge a estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-5-1.

Ces dispositions paraissent ainsi avoir une portée bien plus limitée que celles de l'article L. 600-5.

2.1. Le permis de construire litigieux n'est pas susceptible d'être régularisé par un permis modificatif

Dans 7 jugements, le Tribunal administratif a écarté l'application de l'article L. 600-5-1 au motif que les vices entraînant l'illégalité du permis de construire litigieux n'étaient pas susceptibles d'être régularisés par un permis de construire modificatif. Par exemple :

- Le PC en vue de la rénovation d'une habitation, qui a été délivré au terme d'une procédure irrégulière, méconnait également l'article NPa du règlement du PLU de la commune de La Couyère (TA Rennes, 13 mai 2016 : n° 1403615)
- Le PC un supermarché méconnaît l'article UC 11 du PLU de Perros-Guirec (TA Rennes, 13 juin 2014 : n° 1102759)
- Le PC une antenne TNT est entaché d'illégalité, le maire de Moustoir'Ac ayant commis une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article L. 123-6, le maire n'ayant pas opposé une décision de sursis à statuer à la demande du PC (TA Rennes, 27 mai 2016 : n° 140022)
- Le PC une maison d'habitation est entaché de deux illégalités. D'une part, le maire de Plouarnel a commis une erreur manifeste d'appréciation en n'opposant pas de sursis à statuer sur la demande de PC, le projet de construction étant de nature à compromettre l'exécution du PLU en instance d'exécution. D'autre part, le PC méconnaît les dispositions de la loi littoral – article L. 146-4 I – le projet ne pouvant être regardé comme se situant en continuité avec une agglomération (TA Rennes, 5 décembre 2014 : n° 1303618)
- Le PC quatre habitations à Brest méconnaît les dispositions de l'article UA 7 du règlement du PLU. Le juge administratif souligne ici que le vice entraînant ainsi l'illégalité du PC *« n'est pas susceptible d'être régularisé par un permis de construire modificatif et que d'autre part la faculté prévue par les dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme précitées constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la communauté urbaine de Brest Métropole Océane, tendant à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de la délivrance d'un permis de construire modificatif, doivent être, en l'espèce, rejetées »* (TA Rennes, 11 avril 2014 : n° 1204445)
- Le PC un garage à Brech méconnaît les dispositions de la loi littoral – article L. 146-4 I – le projet ne pouvant être regardé comme se situant en continuité avec une agglomération. *« La contrariété du projet de M. B. avec les dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme font obstacle à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5-1 »(TA Rennes, 16 mai 2014 : n° 1 203554)*
- Le PC 17 éoliennes à Forges est illégal, le préfet du Morbihan ayant entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des intérêts protégés par l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme en délivrant le permis litigieux (TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1402028).

2.2. Le permis litigieux a été régularisé au cours de l'instance

Dans 4 jugements, le Tribunal administratif de Rennes a écarté l'application de l'article L. 600-5-1 au motif que le ou les vices de nature à entraîner l'illégalité du permis de construire avaient déjà été régularisés en cours d'instance.

- Le vice d'incompétence dont était entaché le permis litigieux a été régularisé en cours d'instance par un arrêté modificatif du maire de Saint-Malo : *« que l'incompétence du signataire d'un permis de construire relève des irrégularités de forme qu'un permis de construire modificatif complémentaire peut avoir pour objet exclusif de régulariser, à l'initiative de la commune ; qu'ainsi les permis de construire modificatifs complémentaires attaqués, délivrés en cours d'instance contre les permis de construire également attaqués, ont légalement pu régulariser le vice d'incompétence dont étaient entachés le permis de construire et le permis modificatif accordés à la SCI X »* (TA Rennes, 24 novembre 2014 : n° 1101772 ; PC délivré en vue de l'extension d'une habitation en établissement hôtelier)
- Les illégalités dont était entaché le permis de construire litigieux ont été régularisées en cours d'instance par la délivrance d'un permis modificatif. Le juge administratif rappelle la jurisprudence selon laquelle *« lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises ; que les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial »* (TA Rennes, 11 décembre 2015 : n° 1304158, PC 28 logements individuels)
- Les illégalités dont était entaché le permis litigieux ont été régularisées en cours d'instance par la délivrance d'un permis modificatif (TA Rennes, 5 février 2016 : n° 1101323 ; PC un bâtiment collectif de neuf logements à Brest)
- Les illégalités dont était entaché le permis litigieux ont été régularisées en cours d'instance par la délivrance d'un permis modificatif. Le juge administratif rappelle la jurisprudence selon laquelle « lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises » (TA Rennes, 27 octobre 2017 : n° 1403725 ; PC en vue de l'édification d'une résidence de service pour personnes âgées).

Ces jugements montrent que la possibilité de prendre un permis modificatif en cours d'instance est déjà largement admise. Le titulaire du permis litigieux peut demander à l'autorité qui a délivré le permis la délivrance d'un permis modificatif de régularisation des règles qu'il pense avoir été méconnues à la lumière des mémoires des parties. La

jurisprudence admet ainsi la possibilité de régulariser a posteriori et en cours d'instance par un permis modificatif les illégalités affectant le permis initial, qu'il s'agisse des vices de fond, de forme ou de procédure.

2.3. Le permis contesté est régulier

Dans 6 jugements, le Tribunal administratif de Rennes a implicitement écarté l'application de l'article L. 600-5-1, le permis litigieux étant régulier (TA Rennes, 14 mars 2014 : n° 1201764 ; TA Rennes, 14 octobre 2016 : n° 1403926 ; TA Rennes, 16 décembre 2016 : n° 1403911 ; TA Rennes, 31 mars 2017 : n° 1403452 ; TA Rennes, 29 septembre 2017 : n° 1500355 ; TA Rennes, 17 novembre 2017 : n° 1501518).

2.4. Inapplicabilité de l'article L. 600-5-1 lorsque le permis litigieux est suspendu

Lorsque le permis litigieux est suspendu parce que les conditions d'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont réunies, le juge des référés, qui statue en urgence, n'est pas habilité à faire usage des pouvoirs conférés au juge du fond par l'article L. 600-5-1 et de surseoir à statuer pour permettre au bénéficiaire de régulariser l'autorisation contestée (TA Rennes, 17 novembre 2016 : n° 1604805 PC pour l'extension d'un restaurant à Saint-Grégoire ; TA Rennes, 23 mai 2014 : n° 1401904 PC une porcherie à Bazouges-la-Pérouse ; absence d'étude d'impact).

c. Délai fixé par le juge de la régularisation ?

Pas d'application de l'article L. 600-5-1.

d. Combien de permis régularisés dans le délai fixé ?

Pas d'application de l'article L. 600-5-1.

IV. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (C. urb. art. L.600.7)

> « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif 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.

Lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement est l'auteur du recours, elle est présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes ».

A. Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ?

Les jugements communiqués montrent que le Tribunal administratif de Rennes a été saisi par les bénéficiaires des permis litigieux de 27 demandes aux fins de condamner les auteurs de la requête à des dommages et intérêts sur le fondement de l'article L. 600-7.

B. Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ?

Aucun jugement n'a fait droit aux demandes du bénéficiaire du permis, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête.

L'analyse des jugements du tribunal administratif permet de dégager les raisons pour lesquelles les conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts ont été rejetées par le Tribunal administratif de Rennes.

1) Conditions de procédure. Absence de mémoire distinct.

Le bénéficiaire du permis litigieux doit présenter ses conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts dans un mémoire distinct, et ce afin de se conformer aux exigences de l'article L. 600-7. À défaut, la demande en dommages et intérêts est rejetée par le juge administratif.

Ces dispositions ne sont pas encore bien maîtrisées par les requérants ou leurs avocats dans le ressort du Tribunal administratif de Rennes. Dans 7 affaires – jugées en 2014, 2015, 2016 et 2017 – le juge de l'excès de pouvoir a constaté que le bénéficiaire du permis de construire n'avait pas présenté ses conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts dans un mémoire distinct, contrairement à ce qui est prévu à l'article L. 600-7 et, par suite, il a rejeté lesdites conclusions lesquelles étaient irrecevables. Il faut également relever que dans six de ces jugements le juge administratif – comme pour conforter son jugement – souligne qu'en tout état de cause le recours intenté par le requérant contre le permis litigieux n'a pas été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense de ses intérêts légitimes et/ou que ledit recours aurait causé au bénéficiaire du permis un préjudice excessif.

2) Conditions de fond

Dans la majorité des jugements, les conclusions reconventionnelles en dommages-intérêts pour recours abusif sont rejetées parce que les conditions de fond – cumulatives – fixées à l'article L. 600-7 ne sont pas réunies. Il n'est établi ni que le droit de former un recours pour excès de pouvoir a été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requêtant, ni que les conditions dans lesquelles s'est exercé le droit au recours ait causé un préjudice excessif au bénéficiaire du permis.

2.1. Recours excédant la défense des intérêts légitimes du requérant (non). Préjudice excessif (non). Dans 2 jugements le Tribunal administratif constate qu'aucune des deux conditions légales n'est remplie. Il rejette les conclusions reconventionnelles parce que le bénéficiaire du permis litigieux n'a pas établi la réalité des préjudices subis ni démontré que le recours formé par le requérant excédait la défense de ses intérêts légitimes. Par exemple, le bénéficiaire du permis ne démontre pas que la requête lui aurait causé un préjudice de 400 000 euros, consécutif au retard pris par les travaux de construction, ou que l'action contentieuse intentée par le requérant aurait excédé la défense de ses intérêts légitimes. Le Tribunal souligne ici que « la construction projetée aura, eu égard à ses dimensions, une incidence directe sur les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de sa résidence, qui se situe à proximité immédiate de la parcelle d'assiette », ce qui laisse entendre que le requérant a bien exercé son recours dans des conditions qui n'excèdent pas la défense de ses intérêts légitimes.

2.2. Recours excédant la défense des intérêts légitimes du requérant (non). Dans 10 jugements, le Tribunal administratif se borne à constater que le recours intenté par le requérant n'excède pas la défense de ses intérêts légitimes. Dans la quasi-totalité des jugements, le juge de l'excès de pouvoir cherche à justifier la solution ainsi retenue en indiquant que le requérant est « voisin immédiat de la parcelle », ou « voisin direct du projet critiqué », ou qu'il « habite à proximité immédiate du projet », ou qu'il a intenté un recours « contre un projet de construction implanté en limite séparative avec sa propriété », ou encore que les occupants de la future construction accèderont à sa propriété en empruntant une parcelle appartenant à ce dernier laquelle est grevée d'une servitude de passage. Toujours pour conforter cette solution le Tribunal précise parfois dans la motivation du jugement que la construction projetée « est susceptible d'avoir une incidence directe sur les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance des biens du requérant ». Il s'agit là de montrer – en s'appuyant sur les circonstances de l'espèce – que le recours a bien été intenté pour défendre les intérêts légitimes du requérant.

Dans un jugement, le Tribunal administratif relève aussi que le fait que le requérant n'aurait pas intérêt à agir contre le permis litigieux ne suffit pas à faire regarder son recours contre le permis litigieux comme mis en œuvre dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes. Il en va de même de la circonstance que le requérant – voisin immédiat du projet de construction – ait un contentieux avec le bénéficiaire du permis sur la propriété d'un mur mitoyen. Il en va de même de la circonstance que le bénéficiaire du permis ait présenté une

demande de permis modificatif visant à prendre en considération les « revendications » formulées par le requérant.

2.3. Préjudice excessif (non). Dans six jugements le Tribunal administratif se borne à constater – pour rejeter la demande – que le bénéficiaire du permis ne démontre pas de manière probante que le recours intenté contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice excessif. Dans certaines affaires, le jugement est plus précis et indique pour rejeter les conclusions sur cette base que le bénéficiaire du permis n'établit pas que la livraison de l'ouvrage aurait effectivement été retardée de sept mois en raison du recours, que ce retard lui aurait occasionné la perte de loyers, ou encore que l'évocation du recours contentieux dans la presse locale ait porté la moindre atteinte à l'image de la société bénéficiaire du permis.

3) Jugement faisant droit à la demande d'annulation

Dans deux jugements le Tribunal administratif rejette les conclusions reconventionnelles au motif que le jugement a fait droit à la demande d'annulation présentée par le requérant. Dans cette hypothèse, le juge administratif considère qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-7, les conditions légales à l'application de ces dispositions n'étant pas réunies.

4) Analyse sommaire des jugements cités :

TA Rennes, 10 janvier 2014 : n° 1104786

Permis de construire un bâtiment. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Caractère excessif des préjudices causés au bénéficiaire du permis (non). Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non)

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison individuelle à l'Ile-Tudy. La requête est rejetée, le projet étant conforme au règlement du POS.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice.

Les conclusions indemnitaires sont rejetées par le TA de Rennes. Les juges du fond ont estimé en l'occurrence que le bénéficiaire du permis n'avait pas établi la réalité des préjudices allégués, ni que le recours formé par le requérant excédait la défense de ses intérêts légitimes de voisin du projet. Pour justifier la solution retenue le Tribunal administratif se fonde sur le fait que le requérant est voisin du projet.

TA Rennes, 10 janvier 2014 : n° 1102794

Déclaration préalable en vue de la réfection d'une construction existence. Recours en annulation. Travaux soumis à permis de construire (oui). Méconnaissance du champ d'application du permis de construire (oui). Annulation de la déclaration préalable.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation d'une déclaration préalable en vue de la réfection d'une construction existante. Le Tribunal administratif annule la décision litigieuse au motif que les travaux envisagés étaient soumis à permis de construire et non à déclaration préalable.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire de la déclaration préalable demandait au tribunal administratif de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, au motif que le bénéficiaire de la déclaration préalable ne soutient pas dans ses conclusions – et *a fortiori* ne démontre – que le recours formé par le requérant lui aurait causé un préjudice. En conséquence, les conclusions reconventionnelles ne peuvent qu'être rejetées.

TA Rennes, 7 février 2014 : n° 1201075

Déclaration préalable en vue de l'édification d'une véranda. Recours en annulation. . Méconnaissance de l'article Ub 7 du règlement du PLU (oui). Annulation de la déclaration préalable.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Jugement faisant droit à la requête. Rejet des conclusions reconventionnelles (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'une déclaration préalable en vue de l'édification d'une véranda. Le Tribunal administratif annule la décision litigieuse au motif que le projet méconnaissait l'article Ub 7 du règlement du PLU.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire de la déclaration préalable demandait au tribunal administratif de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes au motif que « le présent jugement a fait droit à la demande d'annulation présentée par le requérant ».

TA Rennes, 7 février 2014 : n° 1105076

Permis de construire en vue de réaliser une extension sur un garage. Recours en annulation. Absence de notification du recours au bénéficiaire du permis litigieux. Méconnaissance de l'article R. 600-1 (oui). Irrecevabilité de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions de procédure. Conclusions. Mémoire distinct (non). Conclusions irrecevables. Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire en vue de réaliser une extension sur un garage. Le Tribunal administratif rejette la requête pour tardiveté. La requête était irrecevable dès lors que le recours n'a pas été notifié au bénéficiaire du permis de construire.

Le bénéficiaire de la déclaration préalable demandait au tribunal administratif de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes. Ces conclusions n'ont pas été présentées par mémoire distinct, contrairement à ce que prévoient les dispositions de l'article L. 600-7. Le juge administratif a dès lors considéré que lesdites conclusions devaient être rejetées.

Le jugement souligne également que le bénéficiaire du permis ne justifie pas de manière probante du préjudice excessif que lui aurait causé le recours contentieux. Par suite, les conclusions reconventionnelles doivent être rejetées.

TA Rennes, 14 mars 2014 : n° 1201764

Permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble collectif. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non). Voisin immédiat du terrain d'assiette (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire délivré en vue de la construction d'un immeuble collectif. Le Tribunal administratif rejette le recours, aucun des moyens invoqués n'étant fondé.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, lequel a estimé que la requête introduite par le requérant n'excède pas la défense de ses intérêts légitimes. Pour justifier cette solution le juge administratif se fonde sur plusieurs éléments. D'une part, le requérant est voisin « immédiat du terrain d'assiette ». D'autre part, les occupants de la future construction y accèderont en empruntant une parcelle appartenant au requérant, laquelle est grevée d'une servitude de passage. Il en résulte que le recours ne peut être regardé comme excédant la défense des intérêts légitimes des requérants.

TA Rennes, 13 juin 2014 : n° 1205168

Permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation. Recours en annulation. Rejet du recours.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions de procédure. Conclusions. Mémoire distinct (non). Conclusions manifestement irrecevables. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation. Le recours est rejeté aucun des moyens soulevés n'étant fondé.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice matériel évalué à 15 582,59 euros.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes. Ces conclusions n'ont pas été présentées par mémoire distinct, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 600-7.

Le jugement souligne également que le bénéficiaire de la déclaration préalable n'établit pas que le recours intenté par le requérant excèderait la défense de ses intérêts légitimes et causerait au bénéficiaire de la déclaration un préjudice excessif.

TA Rennes, 12 août 2014 : n° 1303343

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Retrait du permis de construire. Non-lieu à statuer.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions de procédure. Conclusions. Mémoire distinct (non). Conclusions manifestement irrecevables. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation. Le maire a procédé au retrait du permis litigieux postérieurement à l'introduction de la requête. En conséquence l'annulation de la décision litigieuse est devenue sans objet. Il n'y avait donc plus lieu à statuer.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice évalué à 10 000 euros.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes. Ces conclusions n'ont pas été présentées par mémoire distinct, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 600-7. Le juge administratif a dès lors considéré qu'elle devait être rejetée.

Le jugement souligne également que le bénéficiaire de la déclaration préalable n'établit pas que le recours intenté par le requérant excèderait la défense de ses intérêts légitimes. Pour justifier cette solution le Tribunal administratif souligne que le projet de construction litigieux est prévu « sur un terrain se situant à limite séparative de la propriété du requérant ».

TA Rennes, 24 novembre 2014 : n° 1204396

Permis de construire un bâtiment à usage commercial. Recours en annulation.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un bâtiment à usage commercial.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice matériel et un préjudice moral excessifs – évalués respectivement à 608 000 euros et 1 euro – dès lors que le recours avait retardé la construction du bâtiment. Le bénéficiaire du permis faisait valoir que le recours de la SCI l'avait obligée à différer de sept mois l'exécution des travaux, ce qui lui a fait perdre le loyer qu'elle aurait dû percevoir de l'exploitant du bâtiment commercial pendant cette période, et lui a causé un préjudice moral résultant de l'atteinte à son image liée à la publicité qui a été faite au recours contentieux dans la presse locale. En outre, le recours aurait présenté un caractère abusif et excèderait donc la défense des intérêts légitimes du requérant.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, le bénéficiaire du permis litigieux n'ayant pas subi un « préjudice excessif ».

D'une part, la société qui a bénéficié d'un permis modificatif n'établit pas que la livraison de l'ouvrage aurait effectivement été retardée de sept mois en raison du recours formé par la SCI ni même que ce retard, quelle qu'en soit la cause, lui aurait occasionné la perte de loyers alléguée. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que l'évocation du recours contentieux formé par la SCI dans la presse locale ait porté la moindre atteinte à l'image de la société l'Immobilière.

Nota. Le TA a estimé que le requérant n'avait pas intérêt à agir contre le permis de construire litigieux.

TA Rennes, 10 avril 2015 : n° 1303371

Permis de construire un bâtiment à usage commercial. Recours en annulation. Intérêt à agir (non). Irrecevabilité de la requête. Rejet du recours.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un bâtiment à usage commercial. Le Tribunal administratif a jugé que celui-ci n'avait pas intérêt à agir contre le permis litigieux. Le projet de construction n'est pas visible de la propriété du requérant et n'a pas d'impact direct sur les possibilités d'accéder à sa propriété.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice. Il réclamait ainsi une indemnité représentative du préjudice financier et du préjudice moral qu'il prétendait avoir subis du fait de la mise en œuvre par le requérant, dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes, du recours pour excès de pouvoir contre le permis de construire litigieux. Le bénéficiaire du permis faisait valoir que ledit recours l'a empêché de faire exécuter les travaux et lui fait perdre les revenus qu'il escomptait percevoir de la mise en location des cellules commerciales. Il soutenait en outre subir un préjudice moral compte tenu de l'importance de son projet et de la multiplicité des recours intentés par le requérant.

Ces conclusions indemnitaires sont rejetées par le TA de Rennes, le bénéficiaire du permis litigieux n'ayant pas subi un « préjudice excessif ». D'une part, le bénéficiaire du permis litigieux n'a pas établi, par la production d'un seul document émanant de ses propres services, intitulé « calcul flux de trésorerie sur 12 mois », qui fait état d'une perte annuelle arrondie à 151 000 euros pour le lot C, que le retardement de la livraison de l'ouvrage autorisé par le permis de construire litigieux, quelle qu'en soit la cause, lui aurait occasionné la perte de loyers alléguée. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que le recours contentieux formé par le requérant ait causé au bénéficiaire du permis litigieux un préjudice de nature morale.

TA Rennes, 10 avril 2015 : n° 1303375

Permis de construire un bâtiment à usage commercial. Recours en annulation. Intérêt à agir (non). Irrecevabilité de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un bâtiment à usage commercial. Le Tribunal administratif a jugé que celui-ci n'avait pas intérêt à agir contre le permis litigieux. Le projet de construction n'est pas visible de la propriété du requérant et n'a pas d'impact direct sur les possibilités d'accéder à sa propriété.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice. Il réclamait ainsi une indemnité représentative du préjudice financier et du préjudice moral qu'il prétendait avoir subis du fait de la mise en œuvre par le requérant, dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes, du recours pour excès de pouvoir contre le permis de construire litigieux. Le bénéficiaire du permis faisait valoir que ledit recours l'a empêché de faire exécuter les travaux et lui fait perdre les revenus qu'il escomptait percevoir de la mise en location des cellules commerciales. Il soutenait en outre subir un préjudice moral compte tenu de l'importance de son projet et de la multiplicité des recours intentés par le requérant.

Ces conclusions indemnitaires sont rejetées par le TA de Rennes, le bénéficiaire du permis litigieux n'ayant pas établi qu'il avait subi un « préjudice excessif ». D'une part, le bénéficiaire du permis litigieux n'a pas établi, par la production d'un seul document émanant de ses propres services, intitulé « calcul flux de trésorerie sur 12 mois », qui fait état d'une perte annuelle arrondie à 349 000 euros pour le lot D, que le retardement de la livraison de l'ouvrage autorisé par le permis de construire litigieux, quelle qu'en soit la cause, lui aurait occasionné la perte de loyers alléguée. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que le recours contentieux formé par le requérant ait causé au bénéficiaire du permis litigieux un préjudice de nature morale.

TA Rennes, 26 juin 2015 : n° 1403416

Permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble mixte composé de logements et de bureaux. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non). Voisins immédiats de la construction (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble mixte composé de logements et de bureaux sur un terrain situé à Rennes. La requête est rejetée.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Il faisait valoir que le recours du requérant a eu pour effet de reporter la réalisation du projet et lui a occasionné 34 244,26 euros de frais financiers, 695 259,28 euros de préjudice commercial, 50 000 euros de préjudice moral fondé sur l'atteinte à son image, 2 607,50 de surcoût lié à la maîtrise foncière.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, lequel a estimé que la requête introduite par le requérant n'excédait pas la défense de ses intérêts légitimes. Le Tribunal souligne ici que le fait que le requérant « n'aurait aucun intérêt à agir soit en tant qu'occupant d'un appartement, situé au 60 rue S. , soit à une distance de plus de 200 mètres du projet en litige ou soit en tant qu'usager du square des F. à proximité du bâtiment projeté pour lequel le projet litigieux pourrait porter atteinte à l'ensoleillement du square des F., ne peut suffire à faire regarder son recours comme mis en œuvre dans des conditions excédant la défense de ses intérêts légitimes ».

TA Rennes, 3 septembre 2015 : n° 1403940

Déclaration préalable en vue de l'extension d'une construction. Recours en annulation. Désistement du requérant. Ordonnance donnant acte du désistement.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions de procédure. Conclusions. Mémoire distinct (non). Conclusions irrecevables. Conclusions manifestement irrecevables. Caractère excessif des préjudices causés au bénéficiaire du permis (non). Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non)

Le requérant demandait l'annulation d'une déclaration préalable en vue de l'extension d'une construction. Le requérant s'est désisté du recours qu'il avait intenté. Le juge administratif a alors donné acte de ce désistement.

Le bénéficiaire de la déclaration préalable demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice. Ces conclusions n'ont pas été présentées par mémoire distinct, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 600-7. Le juge administratif a dès lors considéré qu'elles devaient être rejetées.

Le Tribunal souligne par ailleurs qu'en tout état de cause le bénéficiaire de la déclaration préalable n'établit pas que le recours intenté par le requérant excèderait la défense de ses intérêts légitimes et causerait au bénéficiaire de la déclaration un préjudice excessif.

Le déroulement de la procédure révèle que le requérant s'est désisté après que le bénéficiaire du permis ait présenté des conclusions reconventionnelles pour recours abusif.

TA Rennes, 9 octobre 2015 : n° 1303654

Permis de construire une maison individuelle. Recours en annulation. Annulation du permis de construire.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions de procédure. Conclusions. Mémoire distinct (non). Conclusions irrecevables (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une maison individuelle. Le Tribunal administratif annule le permis de construire au motif que le projet de construction méconnaît l'article Un 9 du règlement du PLU de Pléneuf-Val-André.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à lui verser la somme de 64 600 € en réparation des préjudices moral et de jouissance qu'il estimait avoir subis du fait du recours intenté contre le permis de construire.

Le juge administratif constate que les conclusions reconventionnelles n'ont pas été présentées par mémoire distinct, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 600-7, et par conséquent considère qu'en tout état de cause, lesdites conclusions sont irrecevables.

TA Rennes, 13 novembre 2015 : n° 1302801

Permis de construire un bâtiment à usage d'habitation. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

La requérante demandait l'annulation d'un permis de construire un bâtiment à usage d'habitation à Concarneau.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner la requérante à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours lui aurait causé un préjudice financier fondé : sur le prix de vente de sa maison et la construction de sa construction neuve de 20 000 euros, la prise en charge du contentieux ouvert devant la juridiction civile afin d'obtenir la mitoyenneté du mur pour un montant de 15 000 euros, un préjudice moral estimé à 30 000 euros, soit un total estimé par la requérante à 75 000 euros.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, lequel a estimé que la requête introduite par la requérante n'excédait pas la défense de ses intérêts légitimes. En l'occurrence, la seule circonstance qu'un contentieux existe entre le pétitionnaire et la requérante sur la propriété d'un mur mitoyen, ne pouvait suffire à faire regarder le recours intenté par la requérante, « voisine directe du projet critiqué, comme excédant la défense de ses intérêts légitimes ». On voit ici aussi que le juge administratif fonde la solution retenue sur le fait que la requérante est « voisine directe du projet critiquée ».

TA Rennes, 11 mars 2016 : n° 1503025

Permis de construire en vue de réaliser un immeuble de 34 logements. Recours en annulation. Absence de notification du recours au maire. Méconnaissance de l'article R. 600-1 (oui). Irrecevabilité de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Caractère excessif des préjudices – matériel et moral – causés au bénéficiaire du permis (non). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non). Voisins immédiats de la parcelle (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire en vue construire un immeuble de 34 logements sur le territoire de la commune de Plescop. La requête est irrecevable dès lors que le recours n'a pas été notifié au maire de la commune, qui a délivré le permis. En conséquence, le Tribunal administratif rejette la requête pour tardiveté.

Le bénéficiaire du permis litigieux demandait au tribunal administratif de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. La requête lui aurait causé un préjudice de 400 000 euros, consécutif au retard pris par les travaux de construction.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, au motif que le bénéficiaire du permis ne justifie pas de manière probante du préjudice excessif que lui aurait causé le recours contentieux. Il ne produit à l'appui de sa demande d'indemnisation, aucun document permettant d'établir la réalité de ce préjudice.

Le Tribunal administratif relève également « qu'en tout état de cause il résulte de l'instruction que l'action contentieuse engagée par les requérants n'a pas excédé la défense de leurs intérêts légitimes ». Pour justifier cette solution, le Tribunal administratif relève « que la construction projetée aura, eu égard à ses dimensions, une incidence directe sur les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de leurs résidences, qui se situent à proximité immédiate de la parcelle d'assiette ».

TA Rennes, 27 mai 2016 : n° 1501432

Permis de construire en vue de l'extension d'une maison d'habitation. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Procédure contentieuse. Conclusions. Mémoire distinct (non). Conclusions manifestement irrecevables (oui). Caractère excessif des préjudices causés au bénéficiaire du permis (non). Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non)

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire en vue de l'extension d'une maison d'habitation. Le recours est rejeté.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice. Ces conclusions n'ont pas été présentées par mémoire distinct, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 600-7. Le juge administratif a dès lors considéré que lesdites conclusions devaient être rejetées.

Le Tribunal souligne par ailleurs – pour conforter la solution retenue – qu'en tout état de cause le bénéficiaire de la déclaration préalable n'établit pas que le recours intenté par le requérant excèderait la défense de ses intérêts légitimes et causerait au bénéficiaire de la déclaration un préjudice excessif.

TA Rennes, 21 juin 2016 : n° 1602184

(Instance n° 1504077)

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 6 240 euros et 2 080 euros en réparation du préjudice de jouissance, 5 000 euros en réparation du préjudice moral et 1 890 euros en réparation des frais complémentaires d'architecte résultant de l'instance n° 1504077.

Désistement.

TA Rennes, 24 juin 2016 : n° 1302249

Permis de construire trois logements. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire trois logements sur l'Ile d'Houat.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le premier réclamait au second de lui verser la somme de 32 468 euros, correspondant, à hauteur de 1 794 euros aux frais d'architecte supplémentaires liés au dépôt d'une demande de permis de construire modificatif, à hauteur de 14 274 euros au coût de l'immobilisation du matériel et des moyens humains de l'entreprise chargée de réaliser les travaux liés aux recours exercés contre les permis de construire, et à hauteur de 16 400 euros à la perte de revenus locatifs occasionnée par le retard de la construction projetée.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, lequel a estimé que la requête introduite par le requérant n'excédait pas la défense de ses

intérêts légitimes. Pour justifier cette solution les juges du fond soulignent ici que la construction projetée est située à proximité immédiate de la propriété des intéressés et que cette construction est susceptible d'avoir une incidence directe sur les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de leur bien.

Nota. Le recours intenté contre le permis de construire a été rejeté.

TA Rennes, 22 juillet 2016 : n° 1500269

Permis de construire une maison d'habitation. Recours en annulation. Désistement du requérant. Ordonnance donnant acte du désistement.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C urb., art. L. 600-7). Désistement du bénéficiaire du permis de construire (oui). Ordonnance donnant acte du désistement.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire une habitation. Le requérant s'est désisté du recours qu'il avait intenté. Le juge administratif a alors donné acte de ce désistement.

Le bénéficiaire de la déclaration préalable demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice.

Le bénéficiaire du permis de construire s'est désisté de ses conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts. Le juge administratif estime que rien ne s'oppose à ce qu'il soit donné acte de ce désistement, ce dernier étant « pur et simple ».

TA Rennes, 30 septembre 2016 : n° 1400803

Permis de construire deux bâtiments comprenant 24 logements et deux locaux d'activités. Recours en annulation. Annulation du permis de construire.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non).

La requérante demandait l'annulation d'un permis de construire deux bâtiments comprenant 24 logements et deux locaux d'activités. Le Tribunal administratif de Rennes annule le permis de construire au motif que ledit permis a été délivré en méconnaissance des dispositions des articles UA 6 et 10 du règlement du PLU de la commune de Verne-sur-Seiche.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner la requérante à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours lui aurait causé un préjudice évalué à 20 000 euros.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, lequel a estimé que la requête introduite par la requérante n'excédait pas la défense de ses intérêts légitimes.

TA Rennes, 3 mars 2017 : n° 1402998

Permis de construire portant sur un changement de destination. Recours en annulation. Intérêt à agir (non). Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions de procédure. Conclusions. Mémoire distinct (non). Conclusions manifestement irrecevables (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire portant sur le changement de destination d'un bâtiment agricole situé à Glomel, en bâtiment d'habitation. Le Tribunal administratif estime que le requérant n'avait pas intérêt à agir contre le permis litigieux et que par suite la fin de non-recevoir opposé par le préfet des Côtes d'Armor devait être accueillie. La requête est rejetée.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à lui verser sur le fondement de l'article L. 600-7 la somme de 5 000 euros au titre du gel des travaux et une somme de 10 000 euros au titre d'un préjudice moral.

Le juge administratif constate que ces conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts pour recours abusif n'ont pas été présentées par mémoire distinct, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 600-7. Ces demandes, qui n'étaient pas en tout état de cause, étayées par aucun élément, soit irrecevables et doivent par conséquent être à ce titre rejetées.

TA Rennes, 26 juin 2017 : n° 1503305

Permis de construire un établissement d'enseignement. Recours en annulation. Désistement du requérant. Ordonnance donnant acte du désistement.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C urb., art. L. 600-7). Désistement du bénéficiaire du permis de construire (oui). Ordonnance donnant acte du désistement.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un établissement d'enseignement. Le requérant s'est désisté du recours qu'il avait intenté. Le juge administratif a alors donné acte de ce désistement. Le désistement est intervenu quelques semaines seulement après que le bénéficiaire est demandé au Tribunal administratif de mettre à la charge du requérant une somme de 14 523 euros à titre de dommages et intérêts en application de l'article L. 600-7.

Le bénéficiaire de la déclaration préalable demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice.

Le bénéficiaire du permis de construire s'est désisté de ses conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts six jours après que le requérant se soit désisté du recours qu'il avait intenté contre le permis litigieux. Le juge administratif estime que rien ne s'oppose à ce qu'il soit donné acte de ce désistement, ce dernier étant « pur et simple ».

L'affaire rapportée paraît confirmer l'effet préventif des dispositions de l'article L. 600-7. La chronologie de l'affaire montre que le requérant s'est désisté moins de deux mois après le dépôt par le bénéficiaire du permis des conclusions reconventionnelles pour recours abusif. Quant au bénéficiaire du permis, il s'est désisté de ses conclusions reconventionnelles présentées sur le fondement de l'article L. 600-7.

TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1501351

Permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble collectif de 29 logements. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non). Voisins immédiats de la construction (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble collectif de 29 logements sur un terrain situé à Brest.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif, la somme demandée étant de 353 197,10 euros.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, lequel a estimé que la requête introduite par le requérant n'excédait pas la défense de ses intérêts légitimes. Pour justifier cette solution les juges du fond soulignent ici que le requérant habite « à proximité immédiate du projet » et que compte tenu des caractéristiques du projet litigieux au regard de celles de l'environnement dans lequel il s'inscrit, le recours formé contre le permis litigieux n'a pas été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense de ses intérêts légitimes.

TA Rennes, 23 août 2017 : n° 1700989

Permis de construire un collectif de dix-huit logements. Recours en annulation. Désistement du requérant. Ordonnance donnant acte du désistement.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C urb., art. L. 600-7). Désistement du bénéficiaire du permis de construire (oui). Ordonnance donnant acte du désistement.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire un collectif de dix-huit logements. Le requérant s'est désisté du recours qu'il avait intenté. Le juge administratif a alors donné acte de ce désistement. Le désistement est intervenu six semaines seulement après que le bénéficiaire est demandé au Tribunal administratif de mettre à la charge du requérant une somme de 310 304,21 euros à titre de dommages et intérêts sur le fondement de l'article L. 600-7.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait ainsi au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. Le recours contre le permis de construire lui aurait causé un préjudice évalué à 310 304,21 euros.

Le bénéficiaire du permis de construire s'est désisté de ses conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts cinq jours après que le requérant se soit désisté du recours qu'il avait intenté contre le permis litigieux. Le juge administratif estime que rien ne s'oppose à ce qu'il soit donné acte de ce désistement, ce dernier étant « pur et simple ».

L'affaire rapportée paraît confirmer l'effet préventif des dispositions de l'article L. 600-7. La chronologie de l'affaire montre que le requérant s'est désisté moins de deux mois après le dépôt par le bénéficiaire du permis des conclusions reconventionnelles pour recours abusif. Quant au bénéficiaire du permis, il s'est désisté de ses conclusions reconventionnelles présentées sur le fondement de l'article L. 600-7, cinq jours après que le requérant se soit désisté.

TA Rennes, 1er décembre 2017 : n° 1501486

Permis de construire en vue de l'édification de quatre logements. Recours en annulation. Rejet de la requête.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Conditions. Mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des requérants (non). Voisins immédiats de la construction (oui).

Le requérant demandait l'annulation d'un permis de construire en vue de l'édification de quatre logements sur un terrain situé à Cesson-Sévigné.

Le bénéficiaire du permis de construire demandait au tribunal de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif, l'indemnité demandée s'élevant à 20 000 euros.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, lequel a estimé que la requête introduite par le requérant n'excédait pas la défense de ses intérêts légitimes. Pour justifier cette solution les juges du fond soulignent ici que le requérant habite « à proximité immédiate du projet ». Il est par ailleurs précisé que la circonstance que le pétionnaire ait présenté une demande de permis modificatif visant à prendre en considération les « revendications » présentées par le requérant n'a aucune incidence sur le fait que le recours formé par le recours contre le permis litigieux a été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense de ses intérêts légitimes.

TA Rennes, 1er décembre 2017 : n° 1505481

Permis d'aménager un parc d'attractions. Recours en annulation. Méconnaissance de la loi littoral (oui). Annulation du permis d'aménager.

Action en dommages-intérêts pour recours abusif (C. urb., art. L. 600-7). Jugement faisant droit à la requête. Rejet des conclusions reconventionnelles.

Le requérant demandait l'annulation d'un permis d'aménager un parc d'attractions. Le Tribunal administratif annule la décision litigieuse au motif que le projet méconnaissait les dispositions de l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme, issues de la loi littoral. Le projet prévoyait en effet la construction de bâtiments qui n'étaient pas situés en continuité de l'agglomération existante.

Dans un mémoire distinct, le bénéficiaire du permis d'aménager demandait au tribunal administratif de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif. À cet effet, il faisait valoir que le recours excédait la défense légitime des intérêts des requérants, qui ne justifiaient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et qui introduisaient systématiquement des recours contre les décisions relatives au projet de parc d'attractions. Le bénéficiaire du permis litigieux soutenait également qu'il subissait un préjudice lié à la perte de l'exploitation du parc d'attractions, ainsi qu'un préjudice lié à l'atteinte à leur image en raison des nombreuses actions des requérants contre le projet de parc d'attractions.

Les conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 sont rejetées par le TA de Rennes, au motif que « le présent jugement fait entièrement droit à la demande d'annulation présentée par le requérant ». Ce dernier ne peut dès lors être condamné à verser des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis litigieux.

C. Montant des dommages et intérêts réclamé par le bénéficiaire du permis ?

TA Rennes, 10 janvier 2014 : n° 1104786

Permis de construire une maison individuelle à l'Ile-Tudy

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 20 000 € (pour surcoût du projet et privation d'usage de la construction).

TA Rennes, 10 janvier 2014 : n° 1102794

Déclaration préalable en vue de la réfection d'un mur écroulé et la création d'une ouverture sur un bâtiment, sur la commune de Brech

Le montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire de la déclaration n'est pas précisé dans le jugement

TA Rennes, 7 février 2014 : n° 1201075

Déclaration préalable en vue de l'édification d'une véranda à Quéven

Le montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire de la déclaration n'est pas précisé dans le jugement

TA Rennes, 7 février 2014 : n° 1105076

Permis de construire en vue de réaliser une extension d'habitation sur un garage à l'Ile-Tudy

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 20 000 € (pour surcoût du projet et privation d'usage de la construction).

TA Rennes, 14 mars 2014 : n° 1201764

Permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble collectif à Vannes.

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 100 000 € (au titre des préjudices matériel et moral subis).

TA Rennes, 13 juin 2014 : n° 1205168

Permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation à Saint-Malo

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 15 582,59 € (au titre des préjudices subis).

TA Rennes, 12 août 2014 : n° 1303343

Permis de construire pour la construction d'une maison d'habitation à Roscoff

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 10 000 € (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 24 novembre 2014 : n° 1204396

Permis de construire un bâtiment à usage commercial à Pleurtuit

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 608 000 € (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux : retard dans la construction du bâtiment

commercial de sept mois ; perte de loyers ; préjudice moral résultant de l'atteinte à l'image de la société liée à la publicité qui a été faite au recours contentieux dans la presse locale).

TA Rennes, 10 avril 2015 : n° 1303371

Permis de construire un bâtiment à usage commercial à Pleurtuit

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 151 000 € pour le lot C (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux : retard dans la construction du bâtiment commercial de sept mois ; perte de loyers ; préjudice moral compte tenu de l'importance du projet et de la multiplicité des recours intentés par le requérant).

TA Rennes, 10 avril 2015 : n° 1303375

Permis de construire un bâtiment à usage commercial à Pleurtuit

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 349 000 € pour le lot D (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux : retard dans la construction du bâtiment commercial de sept mois ; perte de loyers ; préjudice moral compte tenu de l'importance du projet et de la multiplicité des recours intentés par le requérant).

TA Rennes, 26 juin 2015 : n° 1403416

Permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble mixte composé de logements et de bureaux à Rennes

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : le recours du requérant a eu pour effet de reporter la réalisation du projet et lui a occasionné 34 244,26 euros de frais financiers, 695 259,28 euros de préjudice commercial, 50 000 euros de préjudice moral fondé sur l'atteinte à son image, 2 607,50 de surcoût lié à la maîtrise foncière.

TA Rennes, 3 septembre 2015 : n° 1403940

Déclaration préalable en vue de l'extension d'une construction à Clohars-Carnoët

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 3 000 € (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 9 octobre 2015 : n° 1303654

Permis de construire une maison individuelle à Pléneuf-Val-André

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 64 000 € (en réparation des préjudices moral et de jouissance suis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 13 novembre 2015 : n° 1302801

Permis de construire un bâtiment à usage d'habitation à Concarneau.

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 75 000 € (perte financière sur la construction neuve : 20 000 euros ; prise en charge du contentieux ouvert devant la juridiction civile afin d'obtenir la mitoyenneté du mur pour un montant de 15 000 euros ; préjudice moral estimé à 30 000 euros)

TA Rennes, 11 mars 2016 : n° 1503025

Permis de construire en vue de réaliser un immeuble de 34 logements à Plescop

Montant des dommages et intérêts réclamé par le bénéficiaire du permis : 400 000 € (au titre des préjudices occasionnés par le retard pris par les travaux de construction.

TA Rennes, 27 mai 2016 : n° 1501432

Permis de construire en vue de l'extension d'une maison d'habitation à Sarzeau

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 25 000 € (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 21 juin 2016 : n° 1602184

(Instance n° 1504077)

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 6 240 euros et 2 080 euros en réparation du préjudice de jouissance, 5 000 euros en réparation du préjudice moral et 1 890 euros en réparation des frais complémentaires d'architecte résultant de l'instance n° 1504077

TA Rennes, 24 juin 2016 : n° 1302249

Permis de construire trois logements sur l'Ile d'Houat

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 32 468 euros (correspondant, à hauteur de 1 794 euros aux frais d'architecte supplémentaires liés au dépôt d'une demande de permis de construire modificatif, à hauteur de 14 274 euros au coût de l'immobilisation du matériel et des moyens humains de l'entreprise chargée de réaliser les travaux liés aux recours exercés contre les permis de construire, et à hauteur de 16 400 euros à la perte de revenus locatifs occasionnée par le retard de la construction projetée).

TA Rennes, 22 juillet 2016 : n° 1500269

Permis de construire une maison d'habitation à la Trinité-sur-Mer

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : Le recours contre le permis litigieux lui aurait causé, d'une part, un préjudice matériel de 38 985,36 euros correspondant aux frais qu'ils ont exposés pour l'établissement des dossiers de demande de permis de construire ainsi que pour la défense de leurs intérêts dans les instances successives, d'autre part, un préjudice matériel de 12 804,46 euros correspondant à l'augmentation de l'indice du coût de la construction et du taux de la taxe sur la valeur ajoutée entre le deuxième trimestre 2009 et le 1er trimestre 2015 et, enfin, un préjudice moral qu'ils évaluent à 20 000 euros.

TA Rennes, 30 septembre 2016 : n° 1400803

Permis de construire deux bâtiments comprenant 24 logements et deux locaux d'activités à Vern-sur-Seiche

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 20 000 € (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 3 mars 2017 : n° 1402998

Permis de construire portant sur un changement de destination d'un bâtiment agricole à Glomel

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 5 000 euros au titre du gel des travaux et une somme de 10 000 euros au titre d'un préjudice moral.

TA Rennes, 26 juin 2017 : n° 1503305

Permis de construire un établissement d'enseignement à Brest.

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 14 523 euros (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 7 juillet 2017 : n° 1501351

Permis de construire en vue de l'édification d'un immeuble collectif de 29 logements sur un terrain situé à Brest.

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis : 353 197,10 euros (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 23 août 2017 : n° 1700989

Permis de construire un collectif de dix-huit logements à Acigné

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis 310 304,21 euros (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux).

TA Rennes, 1er décembre 2017 : n° 1501486

Permis de construire en vue de l'édification de quatre logements individuels à Cesson-Sévigné.

Montant des dommages et intérêts réclamé par le bénéficiaire du permis : 20 00 euros (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux.

TA Rennes, 1er décembre 2017 : n° 1505481

Permis d'aménager un parc d'attractions à Surzur

Montant des dommages et intérêts réclamés par le bénéficiaire du permis 1 127 142 € (au titre des préjudices subis à raison du recours contre le permis litigieux : perte de l'exploitation du parc d'attractions ; atteinte à l'image de la société en raison des nombreuses actions des requérants contre le projet de parc d'attractions).

D. Montant des intérêts alloués par le juge ?

Aucun jugement n'a fait droit aux demandes du bénéficiaire du permis aux fins de condamnation de l'auteur de la requête

E. Combien de désistements du requérant ? Dont combien consécutifs à une demande de dommages et intérêt ?

On observe cinq désistements.

Le déroulement de la procédure devant le juge administratif montre que ces désistements sont liés – selon toute vraisemblance – à la présentation par le bénéficiaire du permis de conclusions reconventionnelles à des dommages et intérêts. Dans chacune de ces affaires, le requérant s'est désisté de son recours quelques semaines après le dépôt des conclusions reconventionnelles. Il en va de même du bénéficiaire du permis qui, quelques jours seulement après le désistement du requérant, va à son tour se désister de ses conclusions reconventionnelles.

V. Enregistrement des transactions (L.600-8)

a. Combien d'enregistrements auprès des services fiscaux ? Opaques ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par le Tribunal administratif de Rennes.

b. Combien d'actions du porteur de projet « floué » pour demander la restitution des sommes à défaut d'enregistrement ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par le Tribunal administratif de Rennes.

VI. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R.800-1- 1CJA)

a. Combien de dossiers où le TA statue en premier et dernier ressort ? Nombre de décisions rendues ? Nombre de décisions à rendre ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par le Tribunal administratif de Rennes.

b. La notion de « bâtiment à usage principal d'habitation » est-elle opérante ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par le Tribunal administratif de Rennes.

c. Combien de pourvois en cassation devant le CE ? Combien de refus d'admission en cassation devant le TA ?

Ces informations ne nous ont pas été communiquées par le Tribunal administratif de Rennes.

VI. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Paris

RECHERCHE SUR LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Paris

Analyse quantitative

Préciser s'il existe des communes « sous tension »[6] dans le ressort de votre juridiction

La ville de Paris (ressort du TA de Paris) et, dans le ressort du TA de Melun, les 47 communes du Val-de-Marne et 58 des 513 communes de Seine-et-Marne sont « sous tension ».

Ce dispositif ne s'applique pas au ressort des TA de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

(Inchangé)

1. Recevabilité - intérêt à agir (L. 600-1-2 et L. 600-1-3)

a) Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme ? Dont combien par ordonnance R.222-1 ?

Aucune

3 au total : 2 arrêts de la Cour confirment des irrecevabilités prononcées par le TA sur le fondement de l'article L. 600-1-2 (15PA01553 du 27/4/2017 et 16PA00135 du 29-9-2016) /

1 application en 1er et dernier ressort en matière d'urbanisme commercial (17PA00601 du 27/4/2017).

[6] Communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts (communes, dont la liste est fixée par décret, « appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ».

Aucune par ordonnance.

5 décisions de la Cour écartent, explicitement ou non, une FNR fondée sur L. 600-1-2 : 16PA02529, 16PA01784, 15PA02843, dont 2 parce qu'elle n'était pas applicable ratione temporis : 14PA04043, 13PA04570).

a) Combien de décisions d'irrecevabilités sur le fondement de la date d'affichage en mairie ?

Aucune

Aucune décision de la Cour ne fait application de l'article L. 600-1-3 *(« l'intérêt pour agir d'un requérant s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire »*).

2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4)

a) Combien de saisines motivées du juge ?

Une seule, le 3 juin 2015

Rien de plus. 1 application au moins du nouvel article R. 611-7-1 CJA en matière d'urbanisme (17PA00185 non encore jugée, PLU de Marolles).

b) Réponse du juge ? En cas de « cristallisation », délai fixé par le juge ?

Le juge a fait droit à la demande le 8 juin en fixant un délai de 5 semaines.

3. Annulation partielle de permis de construire (à estimer depuis 2010 puisque cette mesure existait déjà mais a été améliorée par la réforme de 2013) et régularisation du permis en cours de procédure (L. 600-5 et L. 600-5-1)

a) Combien d'annulations partielles de permis (préciser si possible l'année) ? Quelle proportion sur l'ensemble des annulations ?

Aucune recherche n'a pu être effectuée sur les affaires enregistrées à la cour avant 2012.

L'examen des tableaux statistiques concernant les affaires enregistrées à la cour de 2012 à 2014 (jugées de 2012 à 2015) montre 5 annulations partielles prononcées : 1 pour les affaires enregistrées en 2012 (20% des annulations), 3 pour les affaires enregistrées en 2013 (60% des annulations) et 1 pour les affaires enregistrées en 2014 (50% des annulations sachant que seulement 23 des 60 affaires de 2014 ont été jugées).

1 seule nouvelle annulation partielle, mentionnant l'article L. 600-5 : 14PA02648 du 29/1/2016 (15 logements à Charenton : annulation en tant que partie de façade arrière non conforme).

La cour n'a prononcé que deux annulations totales sur la période septembre 2015- fin 2017 dans des cas où le TA n'avait pas annulé : 14PA00173 du 29/1/2016 (PC à Saint-Maur qui ne permet pas de comprendre la destination exacte de la construction) et 13PA04531 du 16/6/2016 (maison à Saint-Augustin : emprise excessive après division).

NB. De septembre 2015 à décembre 2017, la Cour a jugé en appel, hors désistements, 53 PC accordés : 16 avaient fait l'objet d'une annulation totale et 3 d'une annulation partielle. Seules 8 des annulations totales ont été confirmées et dans 8 cas il y a eu annulation du TA et rejet de la décision de PI. Les 3 annulations partielles ont été confirmées.

b) Combien de sursis à statuer prononcés par le juge (préciser si possible l'année) ?

0

La Cour administrative d'appel de Paris n'a pas à ce jour fait usage du sursis à statuer prévu par l'article L. 600-5-1.

La CAAP n'a toujours pas fait usage elle-même de ce pouvoir de surseoir à statuer. (Elle a par contre été plusieurs fois saisie de litiges dans lesquels le TA en avait fait application).

A noter que la Cour a prononcé un très petit nombre d'annulations : 3 au total comme dit ci-dessus, alors que sur 19 jugements d'annulation totale ou partielle rendus par les TA dont elle a eu à connaitre (hors désistements), elle a infirmé 8 des annulations totales (et rejeté la demande de PI) et confirmé 8 annulations totales et 3 annulations partielles.

C'est tout récemment, en cassation partielle d'un arrêt 13PA03455 du 16 février 2015, que, par une décision n° 389518 Udicité du 22 février 2018 classée sur ce point, le Conseil d'Etat a précisé de quelle façon une cour d'appel devait répondre à une demande de sursis à statuer pour tenir compte d'un permis modificatif délivré pour régulariser le vice sanctionné en première instance par un jugement d'annulation du TA.

En l'espèce, la Cour n'a commis, selon le CE, aucune erreur de droit ou d'appréciation en confirmant les deux motifs d'annulation retenus (en juillet 2013) par le TAP. Mais elle devait vérifier d'office que les éléments produits en cours d'instance devant elle par l'administration (un PC modificatif de novembre 2013) n'étaient pas susceptibles de régulariser ces vices – auquel cas elle devait en tenir compte après avoir invité les parties à présenter leurs observations- et, éventuellement (si les documents produits n'étaient pas suffisants), étudier si une régularisation après sursis L. 600-5-1 était possible (elle était en l'espèce saisie d'une demande en ce sens).

La Cour à laquelle l'appel est ainsi « partiellement » renvoyé doit donc (en 2018) vérifier que le PC, délivré en avril 2010, n'a pas été régularisé par le permis modificatif de novembre 2013, et, si ce n'est pas le cas, s'il ne pourrait pas l'être après prononcé d'un sursis à statuer. Au cas où les vices relevés par le TAP en 2013 seraient régularisés, elle devra réexaminer tous les moyens de première instance (et d'éventuels nouveaux moyens développés en appel).

c) Délai fixé par le juge pour la régularisation ?

(sans objet) idem

d) Combien de permis régularisés dans le délai fixé ?

(sans objet) idem

4. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (L.600-7)

a) Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ? Combien de demandes formulées pour la première fois en appel ?

Nous n'avons pas pu identifier de demande reconventionnelle du bénéficiaire du permis antérieure à la réforme.

1 demande de mise en œuvre de l'article L. 600-7, formulée pour la première fois en appel, est pendante devant la cour.

La cour s'est prononcée **6 fois** sur des demandes de condamnation au titre de l'article L. 600-7 et n'y a jamais fait droit (dans 2 cas au moins il y a avait déjà eu une demande en PI).

Décisions de rejet : 15PA02278 du 29/12/2017 (231 k€ demandés), 16PA00700 du 14/12/2017 (2,78 M€ demandés), 15PA02843 du 27/4/2017 (11 125€ déjà demandés en PI), 15PA02691 du 1/12/2016 (indemnité de 5 000 € demandée sans que L. 600-7 soit invoqué), 13PA04513 du 16/6/2016 (132 k€ demandés), 13PA04411 du 3/12/2015 (877 k€ déjà demandés en PI).

b) Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ?

Aucun jugement à ce jour.

Aucun.

c) Montant des dommages et intérêts demandés ?

Voir ci-dessus.

d) Montant des dommages et intérêts alloués par le juge ?

Aucun.

e) Combien de désistements du requérant ? Dont combien consécutifs à une demande de dommages et intérêts ?

27 désistements au total sur les 196 affaires enregistrées à la Cour depuis le 1/1/2012.

Aucun ne semble consécutif à une demande de dommages et intérêts.

Au moins 2 désistements de l'appelant ont été constatés par ordonnance après une demande indemnitaire (dont le bénéficiaire de l'autorisation s'est également désisté) : 16PA03039 du 24/1/2017 (9,29 M€ demandés), 15PA01616 du 27/5/2016 (164 k€ demandés).

Egalement 1 désistement de l'appelant après production du mémoire en défense (sans demande indemnitaire, mais alors qu'il y en avait une rejetée en PI) : 16PA02966 du 21/12/2017.

5. Enregistrement des transactions (L.600-8)

a) Combien d'enregistrements auprès des services fiscaux ? Opaques ?

La Cour ne dispose pas de cette information.

Même réponse.

b) Combien d'actions du porteur de projet « floué » pour demander la restitution des sommes à défaut d'enregistrement ?

La Cour n'a reçu aucune requête en ce sens (pour autant qu'elle ait compétence pour en connaître).

Même réponse.

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R. 811-1-1 du CJA)

a) Combien de dossiers dans lesquels le TA statue en premier et dernier ressort ? Nombre de décisions rendues ? Nombre de décisions à rendre ?

Question sans objet pour une Cour.

L'appel est supprimé lorsque le TA a statué sur une demande, enregistrée au TA après le 1er décembre 2013, concernant un « *permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation* » ou un « *permis d'aménager un lotissement* » délivré dans une commune « en tension » (106 communes -dont les plus peuplées- dans notre ressort).

Les statistiques de la Cour font apparaitre une baisse marquée des affaires d'urbanisme en 2016 et 2017, après une forte hausse en 2013 et 2014 et un maintien en 2015, mais le lien avec le nouveau texte n'est pas évident.

b) La notion de « bâtiment à usage d'habitation » est-elle opérante ?

Elle n'est pas toujours facile à appliquer.

Le Conseil d'Etat a apporté 2 clarifications par une décision n° 394677 du 19/7/2017 (rendue sur renvoi du président de la CAAP) :

- quand un bâtiment a plusieurs usages, il est « à usage d'habitation » si plus de la moitié des surfaces sont consacrées à l'habitation ;

- un centre d'hébergement d'urgence est à usage d'habitation au sens de ces dispositions (alors qu'il ne l'est pas au sens du PLU de Paris, qui le qualifie de « construction ou installation nécessaire aux services public ou d'intérêt collectif » CINASPIC dès lors qu'il est financé par un prêt aidé, ce qui dispense notamment de créer des places de stationnement).

c) Combien de pourvois en cassation devant le CE ? Combien de refus d'admission en cassation ?

Sans objet pour la Cour.

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Paris

Entretien avec le Président Patrick FRYDMANN et avec Madame Sylvie PELLISSIER

Entretien conduit par Rozen Noguellou et Norbert Foulquier, Professeurs à l'Université Paris I

I. Données quantitatives

La première observation à faire est que le contentieux de l'urbanisme est un « petit » contentieux devant la Cour administrative d'appel de Paris. Cela tient à deux éléments : Paris est déjà très construit et il y a donc peu de permis de construire délivrés. Par ailleurs, la suppression de l'appel en zone tendue conduit à assécher ce contentieux devant le juge d'appel parisien.

L'activité de la Cour administrative d'appel de Paris est donc essentiellement alimentée par le Tribunal administratif de Melun, le département de la Seine-et-Marne n'étant qu'en partie seulement en zone tendue.

(chiffres Skipper)

Année	entrées urbanisme (rubrique 34)	Entrées cour	Proportion
2010	91	6141	1,48%
2011	89	5423	1,64%
2012	109	5175	2,08%
2013	126	4868	2,59%

2014	135	5362	2,52%
2015	118	4886	2,42%
2016	82	3968	2,06%
2017	69	4014	1,72%

Deux constatations peuvent être faites :

- la matière « urbanisme » est numériquement peu importante à la Cour de Paris, même si la Cour connait de dossiers complexes dont certains ont un grand retentissement médiatique ;

- la baisse des entrées en urbanisme en 2016 et 2017 est supérieure à celle des entrées à la Cour mais cela n'est pas nécessairement lié à l'entrée en vigueur de la suppression de l'appel sur certaines autorisations d'urbanisme (R. 811-1-1) car cette baisse touche toutes les rubriques, par exemple celle des « documents d'urbanisme » (7 et 9 entrées en 2016 et 2017 contre 15, 11 et 13 en 2014-2016).

A. Relatives aux contentieux du permis de construire.

5. Pouvez-vous actualiser les réponses que vous avez données aux questions qui vous ont été posées par la Mission Permanente d'Inspection des Juridictions Administratives relatives au contentieux du permis de construire ?

V. réponse en annexe.

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9)

6. Votre juridiction a-t-elle rendu des jugements mettant en œuvre l'article L 600-9 ? A-t-elle été conduite, dans le cadre de l'instruction, à demander des précisions aux services instructeurs concernés quant aux modalités et possibilités de régularisation ?

Il n'y a pas eu d'application de l'article L. 600-9 s'agissant des recours contre les documents d'urbanisme.

La Cour n'a donc pas eu besoin de demander de précisions aux services instructeurs s'agissant des possibilités de régularisation. Il semble que les communes régularisent d'elles-mêmes quand elles constatent qu'il existe un problème.

La Cour, de septembre 2015 à fin 2017, a jugé 19 affaires (plusieurs requêtes contre un même PLU sont comptées pour 1) concernant des PLU.

Les TA avaient prononcé **4 annulations totales** et **3 annulations partielles** : 1 des annulations totales a été infirmée et la demande de PI rejetée (15PA00345 : PLU de Mitry-Mory), les autres décisions ont été confirmées, du fait de désistements, NLS ou rejet des appels des demandeurs de 1ère instance qui poursuivaient plus que ce qu'ils avaient obtenu.

S'agissant des **12 rejets**, 10 ont été confirmés et la Cour a prononcé 2 annulations partielles (13PA04514 classement d'une parcelle par le PLU de Fontenay Trésigny /15PA02421 : quelques dispositions du SCOT Marne et Gondoire).

II. Eléments d'appréciation

7. Est-ce qu'il vous semble que toutes les catégories professionnelles (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises…) concernées par ces dispositions se les sont appropriées ?

Les parties sont suffisamment au fait de la possibilité de « régulariser » en cours de procédure un PC défectueux, si bien que le juge, notamment d'appel, n'a en général pas à mettre en œuvre les pouvoirs qui lui sont reconnus.

La régularisation des documents d'urbanisme est, elle, moins facile, si bien que la commune peut préférer remédier aux insuffisances constatées par le TA sans attendre le résultat d'un appel : cf désistement en 2015 de l'affaire 13PA04850 où le TA de Melun a annulé le PLU de Villeneuve-le-Comte du 27/7/2012 au motif que l'avis du commissaire enquêteur était insuffisant, mais où la commune a ensuite introduit une demande indemnitaire contre l'Etat (16PA00853 : rejet).

8. Quelles conséquences la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle sur les délais du jugement ? S'agissant de ces délais, que pensez-vous du délai de jugement de dix mois en matière de contentieux de l'urbanisme ?

Il est évident que la régularisation en cours d'instance (à l'initiative des parties comme du juge) allonge les délais de jugement, puisque le TA ou la CAA est tenu de prendre en compte, même après clôture et audience (CE n° 369431 Société Eole Res du 30/3/2015), les PC modificatifs successivement accordés, voire de les susciter (CE n° 389518 société Udicité du

22/2/2018). Nous avons jugé le 14/12/2017 (16PA01784 M. Legendre) une affaire où le permis initial datait du 15/7/2011 : le TAM avait dû repousser plusieurs fois l'audience pour tenir compte de 4 permis modificatifs. Notre plus vieille affaire de PC en cours (16PA00401, contre un jugement ADD n° 1413804 du TAP du 7/12/2015) concerne une instance où le TAP a attendu presque un an le PC modificatif qu'il avait sollicité en fixant un délai de trois mois, si bien que le jugement au fond (joint devant la Cour) est du 21 avril 2017, postérieur de 17 mois à l'ADD.

Le délai de dix mois est pleinement respecté par la Cour administrative d'appel de Paris.

9. Que penser de la cristallisation des moyens ?

Cette disposition est un outil utile qui a vocation à être utilisé au cas par cas, mais je n'ai pas constaté de dérive particulière à la CAAP avec des moyens qui seraient « égrenés » au fil de mémoires successifs. La plupart du temps, les appelants ont eu le temps de les développer en première instance.

10. Les dispositions de l'article L. 600-7 ne paraissent, pour l'instant, pas avoir beaucoup d'effet. Pourquoi selon vous ?

Cinq demandes de mise en œuvre de l'article L. 600-7 ont été formées devant la Cour administrative d'appel de Paris : aucune n'a été accueillie favorablement.

Pour les magistrats que nous avons rencontrés, le principal obstacle à la mise en œuvre de cette disposition est sans doute la culture du juge administratif qui, s'il est prêt à reconnaitre dans l'intérêt général à l'administration le privilège du préalable et même le droit de se tromper (Danthonysation, régularisation L. 600-5-1 etc.), a du mal à voir un « abus de droit » dans le fait d'exercer un recours, surtout si l'on a exigé du requérant qu'il démontre qu'il subit une gêne réelle du fait de la construction.

Ils relèvent toutefois un effet psychologique à cette disposition : à la suite d'une demande au titre de l'article L. 600-7, des désistements sont intervenus.

11. Est ce qu'il vous paraît souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ». Si oui, de quelle manière ? Notamment serait-il souhaitable que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile ? Passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux est-il souhaitable dans cette perspective ? Les contentieux de l'urbanisme étant des contentieux « techniques », pensez-vous qu'il faille développer le recours à l'expertise, y compris dans un rôle de conciliation ?

Le référé suspension peut certainement jouer un rôle utile, puisqu'il suffit aux parties de se saisir du ou des moyens que le juge des référés estimerait sérieux pour y remédier par un PC modificatif. Et ce peut aussi être le moment d'inciter à un rapprochement entre points de vue antagonistes.

Entre « neutralisation » de moyens et régularisation des projets par permis modificatifs, y compris devant le juge d'appel, nous sommes déjà bien près d'un recours de plein contentieux.

Dès lors que le contentieux de l'urbanisme est un contentieux de l'autorisation (donnée par l'administration, qui est supposée avoir la compétence technique) et non un contentieux opposant deux parties techniquement égales, il ne semble pas que l'expertise a vocation à beaucoup s'y développer. Pour ce qui est de « l'interprétation » du PLU, le juge doit s'y livrer selon les règles habituelles d'interprétation des règlements, sans pouvoir s'appuyer sur d'autres avis, sauf à requérir des compléments d'instruction comme des mesures exactes sur le terrain etc. Pour ce qui est du respect des règlements de sécurité (souvent invoqués), il est difficile de substituer l'appréciation d'un expert à celle faite par l'administration (la commission de sécurité), mais on pourrait éventuellement ordonner une expertise ou un supplément d'instruction si l'une des parties apportait un avis contraire éclairé.

En conclusion, il a été relevé que le contentieux de l'urbanisme avait fait l'objet de nombreuses réformes, qui conduisent à limiter les recours, mais que la réflexion sur la complexité du fond du droit n'a sans doute pas été complètement menée. Les évolutions devraient principalement porter, désormais, sur le fond du droit : tant le code de l'urbanisme que les PLU pourraient être simplifiés.

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Melun

Entretien mené par Norbert Foulquier et Frédéric Rolin

Auprès de Mme Mullié, présidente du Tribunal administratif de Melun

I. Données quantitatives

1. Pouvez-vous actualiser les réponses que vous avez données aux questions qui vous ont été posées par la Mission Permanente d'Inspection des Juridictions Administratives relatives au contentieux du permis de construire ?

En premier lieu, le contentieux a augmenté, notamment du fait de la transformation des POS en PLU qui ont rendu possible de nouveaux projets en accroissant les possibilités de constructibilité.

En deuxième lieu, les délais de jugement constatés sont de 1 ans, 3 mois et 14 jours, toutes affaires confondues, ce qui comprend les recours au fond et les ordonnances qui elles sont rendues le plus vite possible ce qui a pour effet de tirer vers le bas ce délai moyen de jugement et cache de fait que les recours au fond nécessitent beaucoup plus de temps.

A titre indicatif le Tribunal n'utilise pas la technique du calendrier prévisionnel d'instruction

En troisième lieu, il est difficile d'identifier le contentieux des refus d'autorisation après 2014 et après le renouvellement des équipes municipales.

Il existe une pratique qui consiste à modifier le PLU pour contrer les dispositions de la Loi Alur. Les élus veulent maitriser les refus de permis de construire et s'opposent à une nouvelle réforme.

2. Pouvez-vous nous communiquer les décisions rendues par votre juridiction ou, à tout le moins, celles qui vous paraissent les plus intéressantes, qui font application des dispositions concernées par ces questions ? Si cela vous paraît pertinent, pourriez-vous nous transmettre des conclusions de rapporteurs publics dont la lecture pourrait nous être utile ?

Sans réponse

A. Relatives aux contentieux du permis de construire.

1. Recevabilité-intérêt à agir (L.600-1-2 et L.600-3)

a) Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme ? Dont combien par ordonnance ?

Le Tribunal n'a pas noté d'évolution sensible de sa jurisprudence à la suite de l'adoption de ces dispositions. Mais il relève que celles-ci ne règlent pas complètement la question de la recevabilité des recours des associations *ad hoc*.

On compte 10 décisions sur le fondement de l'article L.600-1-2 depuis son entrée en vigueur dans le code de l'urbanisme, parmi lesquelles aucune ordonnance. Cependant, il y a une perspective de passage en ordonnance après une demande de régularisation. Cela peut néanmoins prendre du temps, car cette voie ne peut être empruntée qu'après un mémoire en défense dans lequel est soulevé une fin de non-recevoir.

b) Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement de la date d'affichage en mairie ?

Il y a peu de refus fondé sur la date d'affichage, car les communes ne connaissent pas la date d'affichage de la demande.

2. Cristallisation des moyens invocables (R.600-4)

a) Combien y a-t-il eu de saisines motivées du juge ?

On compte 160 demandes ou cristallisation depuis l'entrée en vigueur de la réforme.

***b)* Quelle fut la réponse du juge ?**

La politique de Tribunal est d'accorder la cristallisation demandée à condition qu'il y ait une production du dossier de PC et du PLU par la Commune. Le principe d'égalité des armes

empêche de priver le requérant de la possibilité de moyens s'il n'a pas accès aux documents d'urbanisme et au dossier de permis de construire.

c) En cas de « cristallisation », quel est le délai fixé par le juge ?

La cristallisation à lieux deux mois à compter de la réception des documents nécessaires.

Il y a une volonté d'interprétation stricte de la cristallisation.

3. Annulation partielle du permis de construire (à estimer depuis 2010 puisque cette mesure existait déjà mais a été améliorée par la réforme de 2013) et régularisation du permis en cours de procédure (L.600-5 et L.600-5-1)

a) Combien d'annulations partielles de permis (préciser si possible l'année) ?

Nous comptons 15 annulations partielles.

b) **Quelle proportion sur l'ensemble des annulations ?**

Cela représente 20 à 25 % des annulations

c) Combien de sursis à statuer prononcés par le juge (préciser si possible l'année) ?

7 sursis à statuer, entre 2 et 6 mois (en interrogeant le requérant). Il y a des cas dans lesquels l'envoi d'une première lettre conduit à la production de permis modificatif.

Le choix du sursis est opéré sur le critère du permis modificatif.

Le choix du sursis est très favorable au pétitionnaire. Cependant, il a l'inconvénient de prolonger le délai de jugement. Il existe un débat sur la pertinence du choix entre une annulation partielle et un sursis à statuer. Dans ce dernier, la restriction des délais de jugement souligne le problème qu'il y a à choisir de faire des sursis à statuer qui rallonge ce délai.

d) Délai fixé par le juge pour la régularisation ?

***e)* Combien de permis régularisés dans le délai fixé ?**

4. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (L.600-7)

a) Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ?

28 demandes

b) Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ?

Aucun jugement n'a fait droit à ces demandes.

Ces demandes empêchent de prendre des ordonnances en cas de désistement des partis à la procédure. La présidente est critique vis-à-vis de ces demandes car « il n'y a pas de bons et de méchants » dans les dossiers.

c) Montant des dommages et intérêts ?

Sans réponse

d) Montant des intérêts alloués par le juge ?

Sans réponse

e) Combien de désistements du requérant ? Dont combien consécutifs à une demande de dommages et intérêt ?

3 désistements (pas de mémoire distinct).

5. Enregistrement des transactions (L.600-8)

a) Combien d'enregistrements auprès des services fiscaux ? Opaques ?

Sans réponses

b) Combien d'actions du porteur de projet « floué » pour demander la restitution des sommes à défaut d'enregistrement ?

Sans réponses

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R 811-1-1)

a) Combien de dossiers où le TA statue en premier et dernier ressort ? Nombre de décisions rendues ? Nombre de décisions à rendre ?

272 dossiers sans appels (logement zone tendue).

Il reste 130 dossiers à traiter.

7 pourvois sur 140 ont été jugés.

Au moins 3 refus d'admission

b) La notion de « bâtiment à usage principal d'habitation » est-elle opérante ?

La distinction de bâtiment à usage principal habitation est facile à utiliser pour les greffes. Elle est opérer dès le départ, lorsque cela est possible.

c) Combien de pourvois en cassation devant le CE ? Combien de refus d'admission en cassation devant le TA ?

Sans réponse

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9).

1. Votre juridiction a-t-elle rendu des jugements mettant en œuvre l'article L 600-9 ? A-t-elle été conduite, dans le cadre de l'instruction, à demander des précisions aux services instructeurs concernés quant aux modalités et possibilités de régularisation ?

Aucun jugement n'a été rendu mettant en œuvre l'article L 600-9.

Lors de la construction de la cristallisation, il y a une réflexion purement interne à la Chambre, laquelle porte sur la difficulté de chacune d'entre-elle. L'objectif est de « travailleur sereinement ».

2. **Quel est le pourcentage de jugement faisant application de cette disposition par rapport au nombre de jugement rendu sur des recours intentés contre des documents d'urbanisme ?**

Sans objet

3. **Pouvez-vous nous communiquer les décisions qui font application de cette disposition ?**

Sans objet

II. Eléments d'appréciation

6. Est ce qu'il vous semble que toutes les catégories professionnelles (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises...) concernées par ces dispositions se les sont appropriées ? Si tel ne vous paraît pas être le cas, quelle en est, selon vous, la cause ? Quelles mesures permettraient d'y remédier ?

Parmi les nouvelles dispositions, les catégories professionnelles concernées par les nouvelles dispositions se sont principalement appropriées la procédure de régularisation.

7. Ces dispositions ou certaines d'entre elles soulèvent-elles des difficultés particulières d'application ? A supposer que tel soit le cas, vous paraît-il possible de remédier à tout ou partie de ces difficultés ?

La procédure de régularisation impose de passer par un PCM, ce qui implique, au niveau procédural, la production d'un nouveau mémoire lors de la mise en audience. Ce dernier est malheureusement souvent oublié.

8. Quelles conséquences la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle sur les délais du jugement ? S'agissant de ces délais, que pensez-vous d'une proposition qui a pu être émise d'imposer un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme ? D'autres mesures vous paraissent elles souhaitables en matière de délais ?

L'objectif sur lequel il importe d'insister est celui de garantir aux magistrats de pouvoir travailler sereinement. Et il ne faut pas se cacher que l'instruction des dossiers d'urbanisme demande beaucoup de travail et de temps. Certes le choix de confier l'essentiel de ce contentieux aux tribunaux administratifs est de le purger dès la première instance. Mais cela implique un fort investissement des magistrats dans ces dossiers. Tout projet de réforme doit tenir compte de ce fait.

9. Il semble que la « cristallisation de moyens invocables » anciennement prévue par l'article R 600-4 C. urb. et désormais régie par l'article R. 611-7-1 CJA soit rarement accordée. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent cette situation ? Pensez-vous que le dispositif du CJA sera plus efficace que celui que prévoyait le Code de l'urbanisme ?

Les membres du TA de Melun n'utilisent que très peu la cristallisation des moyens.

10. Les dispositions de l'article L. 600-7 ne paraissent, elles non plus, pas avoir beaucoup d'effet. Il a été envisagé, pour en faciliter l'application, de supprimer la référence faite au « préjudice excessif ». Cela vous paraît-il de nature à permettre plus facilement la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts ? Quels sont, selon vous, les obstacles à la mise en œuvre de cette disposition ?

Sans réponse

11. Est ce qu'il vous paraît souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité » . Si oui, de quelle manière ? Notamment serait-il souhaitable que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile ? Passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux est-il souhaitable dans cette perspective ?
Les contentieux de l'urbanisme étant des contentieux « techniques », pensez-vous qu'il faille développer le recours à l'expertise, y compris dans un rôle de conciliation ?

Les membres TA de Melun préconisent la suppression du référé suspension devant la Cour administrative d'appel

12. Quel regard portez-vous sur la qualité des documents d'urbanisme, notamment sur celle des articles 11 et 12 des PLU ?
Sur ce point, auriez-vous des exemples à fournir de dispositions qui auraient posé des problèmes d'interprétation/d'application à votre juridiction et pourriez-vous, éventuellement, fournir des pistes d'évolution pour améliorer les choses ?

Sans réponse

13. Quelle est, à vos yeux, l'importance de « l'impact » de la jurisprudence *Danthony* sur le contentieux de l'urbanisme ?

La jurisprudence *Danthony* à produit quelques effets dans le contentieux du PLU.

14. Avez-vous d'autres remarques ? Par exemple, que pensez-vous d'une technique consistant à permettre à l'auteur d'un PLU ou à l'autorité de délivrance d'une autorisation (et dans ce cas aussi à son bénéficiaire) de saisir le juge, dès la décision prise, en rendant publique sa saisine afin que tout tiers puisse intervenir, dans le but de purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles, qui deviendraient alors non invocables dans d'éventuels contentieux ultérieurs concernant directement ou indirectement le même acte ?

Il faudrait, sans aucun doute, que les dispositions des PLU soient mieux écrites. Mais, il faudrait avant tout améliorer l'écriture des dispositions du Code de l'urbanisme.

Par ailleurs, les requérants ne comprennent pas que le juge administratif n'applique pas les dispositions du Code civil, notamment quand le projet en cause est susceptible de leur causer des troubles anormaux du voisinage. Cette incompréhension représente un problème qui ne peut pas être ignoré car, le contentieux de l'urbanisme est de plus en plus un contentieux entre des personnes privées, et cela même si c'est le juge administratif qui est compétent pour le trancher.

15 Avez-vous d'autres propositions ou suggestions à formuler ? Pensez-vous que la pathologie du contentieux de l'urbanisme pourrait également trouver des remèdes dans des moyens non contentieux de limiter les recours ? Quelles idées pourraient être avancées en la matière ?

Les membres du Tribunal administratif de Melun ne sont pas favorables à la limitation du droit de recours et à l'accentuation du déséquilibre entre les parties.

On part du principe que le requérant au recours contre un permis de construire est un requérant abusif. Ce n'est pas le sentiment de la Présidente du Tribunal. La question qu'il faut se poser est de savoir s'il ne faudrait pas réparer les préjudices que l'on cause.

Le recours à des transactions peut souvent être justifié.

La véritable pathologie réside dans le fait que l'on ne mentionne que les voies et les délais de recours et que l'on n'envisage pas assez la possibilité d'avoir recours à la médiation.

Compte-rendu de l'enquête menée auprès Tribunal administratif de Paris

A. Questionnaire

1. Recevabilité-intérêt à agir (L.600-1-2 et L.600-3)

a) Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L .600-1-2 du code de l'urbanisme ? Dont combien par ordonnance ?

L'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme (appréciation de l'intérêt à agir) donne lieu à 26 occurrences selon une consultation de la base Ariane archives. La requête n'a toutefois été rejetée comme irrecevable que dans un cas. Dans les autres cas, le tribunal n'a pas eu à se prononcer sur cette fin de non-recevoir (requêtes collectives, « économie de moyens » si rejet de la requête au fond ou pour une autre irrecevabilité) ou l'a écartée expressément.

b) Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement de la date d'affichage en mairie ?

L'article **L. 600-1-1** du code de l'urbanisme (recevabilité de la requête d'une association subordonnée à l'antériorité du dépôt des statuts de l'association à l'affichage en mairie de l'autorisation d'urbanisme) a été invoqué à 3 reprises. Dans un cas, la requête a été rejetée pour ce motif. Dans les autres dossiers, le tribunal, en présence de requêtes collectives, n'a pas eu à se prononcer sur la fin de non-recevoir.

Quant à l'article **L. 600-1-3** du code de l'urbanisme (appréciation de l'intérêt à agir pour agir à la date d'affichage de l'autorisation d'urbanisme), on ne trouve aucune occurrence pour la période du 1er octobre 2016 au 31 septembre 2017.

2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4 C. urb.)

a) Combien de saisines motivées du juge ?

Sans réponse

b) Réponse du juge ? En cas de « cristallisation », délai fixé par le juge ?

Les dispositions de l'article **R. 600-4** du code de l'urbanisme, relatives à la cristallisation du débat contentieux, ont, selon la recherche menée sur Ariane archives, été invoquées 7 fois, et ont été mises en œuvre dans 5 jugements, relatifs aux requêtes concernant l'aménagement des courts de tennis de Roland Garros.

L'article **R. 611-7-1** du code de justice administrative, qui reprend le dispositif de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme (tout en supprimant la condition de demande de l'une des parties) et l'étend au contentieux général, est entré en vigueur le 1er janvier 2017. Il a été appliqué une fois par le tribunal administratif de Paris, selon la recherche menée sur Ariane archives, dans un dossier d'urbanisme.

3. Annulation partielle du permis de construire (à estimer depuis 2010 puisque cette mesure existait déjà mais a été améliorée par la réforme de 2013) et régularisation du permis en cours de procédure (L.600-5 et L.600-5-1) cf. questionnaire

a) Combien d'annulations partielles de permis (préciser si possible l'année) ? Quelle proportion sur l'ensemble des annulations ?

Sans réponse

b) Combien de sursis à statuer prononcés par le juge (préciser si possible l'année) ?

Sans réponse

c) Délai fixé par le juge de la régularisation ?

Sans réponse

d) Combien de permis régularisés dans le délai fixé ?

Concernant l'annulation partielle de permis de construire et la régularisation du permis en cours de procédure :

- les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme sont mentionnés dans 15 jugements ;

- 5 jugements annulent immédiatement le permis de construire dans sa totalité, en écartant l'application de ces articles ;

- 2 jugements annulent le permis de construire pour partie seulement, immédiatement ;

- 1 jugement admet la régularisation du permis de construire après un premier jugement faisant application de l'article L. 600-5-1 ;

- 1 jugement refuse d'admettre la régularisation du permis de construire et annule ce permis après un premier jugement faisant application de l'article L. 600-5-1.

4. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (L.600.7) cf. questionnaire

Les demandes de dommages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation d'urbanisme (article **L. 600-7** du code de l'urbanisme) ont, dans les 7 dossiers où elles ont été présentées, toutes été rejetées.

a) Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ?

Sans réponse

b) Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ?

Sans réponse

c) Montant des dommages et intérêts ?

Sans réponse

d) Montant des intérêts alloués par le juge ?

Sans réponse

e) Combien de désistements du requérant ? Dont combien consécutifs à une demande de dommages et intérêt ?

Sans réponse

5. Enregistrement des transactions (L.600-8)

Aucune demande d'enregistrement de transaction (article **L. 600-8** du code de l'urbanisme) n'a été présentée.

a) Combien d'enregistrements auprès des services fiscaux ? Opaques ?
Sans réponse

b) Combien d'actions du porteur de projet « floué » pour demander la restitution des sommes à défaut d'enregistrement ?

Sans réponse

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R.800-1- 1CJA)

a) Combien de dossiers où le TA statue en premier et dernier ressort ? Nombre de décisions rendues ? Nombre de décisions à rendre ?

Sans réponse

b) La notion de « bâtiment à usage principal d'habitation » est-elle opérante ?

Les dispositions de l'article **R. 811-1-1** du code de l'urbanisme, qui donnent compétence au Conseil d'Etat pour statuer en qualité de juge de cassation sur les recours dirigés contre les jugements rendus sur les demandes d'annulation de « permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation », ont, indépendamment des difficultés d'interprétation de ces dispositions, réduit très sensiblement le nombre de jugements du Tribunal administratif de Paris susceptibles d'appel ; ainsi, sur 135 requêtes enregistrées en matière de permis de construire sur la période du 1er octobre 2016 au 31 septembre 2017, 68 relèvent de la cassation.

c) Combien de pourvois en cassation devant le CE ? Combien de refus d'admission en cassation devant le TA ?

Sans réponse

B. Autres éléments d'appréciation

Cristallisation des moyens

Le nouveau dispositif de cristallisation des moyens défini par l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, à l'initiative du juge et non plus à l'initiative des parties comme c'était le cas sous l'empire de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, permet au juge de mettre en œuvre plus facilement ce pouvoir d'instruction. Il peut effectivement améliorer l'instruction de dossiers complexes. Mais il peut aussi avoir pour effet d'inciter les parties à invoquer un plus grand nombre de moyens (contrairement au mémoire récapitulatif sous peine de désistement).

1. Dommages et intérêts pour recours abusif

Les dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme (dommages et intérêts pour recours abusif) n'ont pas donné lieu à application positive par le Tribunal administratif de Paris. C'est sans doute, soit que la règle de forme prescrivant une mémoire distinct n'est pas respectée ou connue des parties, soit que les litiges ne s'y prêtaient pas, soit que le juge reste en retrait par rapport à ce dispositif au regard du principe d'ouverture de l'accès au juge en matière de recours pour excès de pouvoir. Au demeurant, le texte impose une double condition de fond : à savoir, une action excédant « la défense des intérêts légitimes du requérant » et un « préjudice excessif » occasionné au pétitionnaire.

2. Extension du dispositif prévu par les articles L. 600-5 (limitation de la portée de l'annulation en cas de « vice n'affectant qu'une partie du projet » et possibilité de régularisation) et L. 600-5-1 (sursis à statuer sur la requête dans le cas d'un « vice susceptible d'être régularisé par un permis modificatif ») du code de l'urbanisme

Ces dispositifs ne sont applicables que devant le juge administratif saisi de conclusions à fin d'annulation, et non devant le juge des référés. L'extension de dispositifs similaires au juge des référés, pourrait être envisagée. Toutefois, l'extension de dispositifs aussi complexes se heurte au caractère accéléré de la procédure devant le juge des référés, à la nécessité pour le juge des référés de statuer à bref délai, à l'unicité généralement du juge des référés, et au fait que les mesures ordonnées par le juge des référés ont un caractère par principe provisoire.

Par ailleurs, le **développement du recours à l'expertise** dans le contentieux de l'excès de pouvoir dirigé contre des autorisations d'urbanisme, ou encore de la **médiation**, semble générer un risque important de net allongement de la durée des procédures.

Articles 11 (aspect extérieur des constructions) et 12 (stationnement) des plan locaux d'urbanisme

L'aspect extérieur des constructions est régi par l'article 11 du plan local d'urbanisme de la Ville de Paris. Ce chapitre comprend des dispositions complexes, voulues par l'autorité décentralisée. Il peut donner lieu à des difficultés d'application par le juge : exemple du contentieux dirigé contre le permis de construire dans l'affaire de « la Samaritaine » ; cf l'arrêt du CE, 387061-387768, 19 juin 2015, Société grands magasins de La Samaritaine censurant l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris et le jugement du Tribunal administratif de Paris).

Par ailleurs, le chapitre relatif au stationnement des véhicules comprend désormais des dispositions relatives au stationnement des vélos et des poussettes, qui peuvent également prêter à difficultés.

3. Impact de la jurisprudence Danthony

En l'absence de contentieux dirigé contre le plan local d'urbanisme au Tribunal administratif de Paris, l'impact de la jurisprudence *Danthony* en matière d'autorisations d'urbanisme individuelles est difficilement appréhensible.

4. Publicité donnée par son auteur à une requête dirigée contre un acte d'urbanisme réglementaire ou individuel

Une telle obligation pesant sur l'auteur d'une requête pourrait générer du contentieux, alors que d'autres parties n'auraient pas eu l'initiative, à défaut de cette publicité donnée à une requête, d'introduire eux-mêmes des requêtes contre l'acte litigieux.

Bilan des réformes dans le contentieux de l'urbanisme pour la période du 1er octobre 2016 au 31 septembre 2017

Tribunal administratif de Paris – 4ième section

Les dispositions de l'article **R. 811-1-1** du code de l'urbanisme, qui donnent compétence au Conseil d'Etat pour statuer en qualité de juge de cassation sur les recours dirigés contre les jugements rendus sur les demandes d'annulation de « permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation », ont, indépendamment des difficultés d'interprétation de ces dispositions, réduit très sensiblement le nombre de jugements du Tribunal administratif de Paris susceptibles d'appel ; ainsi, sur 135 requêtes enregistrées en matière de permis de construire sur la période du 1er octobre 2016 au 31 septembre 2017, 68 relèvent de la cassation.

L'article **L. 600-1-1** du code de l'urbanisme (recevabilité de la requête d'une association subordonnée à l'antériorité du dépôt des statuts de l'association à l'affichage en mairie de l'autorisation d'urbanisme) a été invoqué à 3 reprises. Dans un cas, la requête a été rejetée pour ce motif. Dans les autres dossiers, le tribunal, en présence de requêtes collectives, n'a pas eu à se prononcer sur la fin de non-recevoir.

L'article **L. 600-1-2** du code de l'urbanisme (appréciation de l'intérêt à agir) donne lieu à 26 occurrences selon une consultation de la base Ariane archives. La requête n'a toutefois été rejetée comme irrecevable que dans un cas. Dans les autres cas, le tribunal n'a pas eu à se prononcer sur cette fin de non-recevoir (requêtes collectives, « économie de moyens » si rejet de la requête au fond ou pour une autre irrecevabilité) ou l'a écartée expressément.

Quant à l'article **L. 600-1-3** du code de l'urbanisme (appréciation de l'intérêt à agir pour agir à la date d'affichage de l'autorisation d'urbanisme), on ne trouve aucune occurrence pour la période du 1er octobre 2016 au 31 septembre 2017.

Les dispositions de l'article **R. 600-4** du code de l'urbanisme, relatives à la cristallisation du débat contentieux, ont, selon la recherche menée sur Ariane archives, été invoquées 7 fois, et ont été mises en œuvre dans 5 jugements, relatifs aux requêtes concernant l'aménagement des courts de tennis de Roland Garros.

L'article **R. 611-7-1** du code de justice administrative, qui reprend le dispositif de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme (tout en supprimant la condition de demande de l'une des parties) et l'étend au contentieux général, est entré en vigueur le 1er janvier 2017. Il a été appliqué une fois par le tribunal administratif de Paris, selon la recherche menée sur Ariane archives, dans un dossier d'urbanisme.

Concernant l'annulation partielle de permis de construire et la régularisation du permis en cours de procédure :

- les articles **L. 600-5 et L. 600-5-1** du code de l'urbanisme sont mentionnés dans 15 jugements ;

- 5 jugements annulent immédiatement le permis de construire dans sa totalité, en écartant l'application de ces articles ;

- 2 jugements annulent le permis de construire pour partie seulement, immédiatement ;

- 1 jugement admet la régularisation du permis de construire après un premier jugement faisant application de l'article L. 600-5-1 ;

- 1 jugement refuse d'admettre la régularisation du permis de construire et annule ce permis après un premier jugement faisant application de l'article L. 600-5-1.

Les demandes de dommages et intérêts en cas de recours abusif contre une autorisation d'urbanisme (article **L. 600-7** du code de l'urbanisme) ont, dans les 7 dossiers où elles ont été présentées, toutes été rejetées.

Aucune demande d'enregistrement de transaction (article **L. 600-8** du code de l'urbanisme) n'a été présentée.

Bilan du décret JADE, entré en vigueur le 1er janvier 2017 :

Ainsi qu'il a déjà été précisé, l'article **R. 611-7-1** du code de justice administrative, issu du décret JADE, qui reprend les dispositions de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme (cristallisation des débats) et l'étend au contentieux général, a été appliqué 1 fois par le tribunal administratif de Paris, dans un dossier d'urbanisme, selon la recherche menée sur Ariane archives.

L'article **R. 613-1-1** du code de justice administrative permettant de formuler une demande de pièce complémentaire sans réouverture de l'instruction ne parait pas avoir été mis en œuvre en matière d'urbanisme au vu de la consultation d'Ariane archives.

Au titre de la période du 1er octobre 2016 au 31 septembre 2017, l'article **R. 611-8-1** du code de justice administrative, a permis au tribunal de constater à 2 reprises le désistement d'office du requérant faute de production d'un mémoire récapitulatif, en matière d'urbanisme.

Sur la même période, il a été fait application à 2 reprises des dispositions de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative en matière d'urbanisme (1 désistement d'office faute de

confirmation du maintien de la requête ; l'autre dossier donnant lieu à un mémoire du requérant confirmant l'actualité de sa requête).

Bilan de la médiation :

Aucune proposition de médiation n'a pu être adressée aux parties dans ce contentieux.

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Paris

Entretien mené par Norbert Foulquier

avec Claire Jeangirard-Dufal, Président du Tribunal administratif de Paris

A titre préalable, il convient d'observer que le Tribunal ne dispose pas d'outils informatiques lui permettant d'identifier le nombre d'affaires ou de jugements dans lesquels était invoquée ou a été appliquée l'une ou l'autre des dispositions du code de l'urbanisme ou du code de justice administrative sur lesquelles porte l'enquête. Les données qui figurent dans ce document ont donc été recollées à partir d'une interrogation fine de la base Ariane Archives.

I. Données quantitatives

A. Relatives aux contentieux du permis de construire.

1. Pouvez-vous actualiser les réponses que vous avez données aux questions qui vous ont été posées par la Mission Permanente d'Inspection des Juridictions Administratives relatives au contentieux du permis de construire ?

A titre préalable, il convient d'observer que le Tribunal ne dispose pas d'outils informatiques lui permettant d'identifier le nombre d'affaires ou de jugements dans lesquels était invoquée ou a été appliquée l'une ou l'autre des dispositions du code de l'urbanisme ou du code de justice administrative sur lesquelles porte l'enquête. Les données qui figurent dans ce document ont donc été recollées à partir d'une interrogation fine de la base Ariane Archives ;

2. Pouvez-vous nous communiquer les décisions rendues par votre juridiction ou, à tout le moins, celles qui vous paraissent les plus intéressantes, qui font application des dispositions concernées par ces questions ? Si cela vous paraît pertinent, pourriez-vous nous transmettre des conclusions de rapporteurs publics dont la lecture pourrait nous être utile ?

Aucun document n'a été transmis.

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9).

Compte tenu de la spécificité du contentieux de l'urbanisme à Paris, aucun contentieux sur le plan local d'urbanisme (de la Ville de Paris) n'a été enregistré ou traité sur la période annuelle récente. Les questions sur l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme sont donc ici sans objet.

3. Votre juridiction a-t-elle rendu des jugements mettant en œuvre l'article L 600-9 ? A-t-elle été conduite, dans le cadre de l'instruction, à demander des précisions aux services instructeurs concernés quant aux modalités et possibilités de régularisation ?

Néant

4. Quel est le pourcentage de jugement faisant application de cette disposition par rapport au nombre de jugement rendu sur des recours intentés contre des documents d'urbanisme ?

0%

5. Pouvez-vous nous communiquer les décisions qui font application de cette disposition ?

Néant

II. Eléments d'appréciation

6. Est ce qu'il vous semble que toutes les catégories professionnelles (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises...) concernées par ces dispositions se les sont appropriées ? Si tel ne vous paraît pas être le cas, quelle en est, selon vous, la cause ? Quelles mesures permettraient d'y remédier ?

Sans réponse

7. Ces dispositions ou certaines d'entre elles soulèvent-elles des difficultés particulières d'application ? A supposer que tel soit le cas, vous paraît-il possible de remédier à tout ou partie de ces difficultés ?

Sans réponse

8. Quelles conséquences la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle sur les délais du jugement ? S'agissant de ces délais, que pensez-vous d'une proposition qui a pu être émise d'imposer un délai de jugement de six mois en matière de contentieux de l'urbanisme ? D'autres mesures vous paraissent elles souhaitables en matière de délais ?
Sans réponse

9. Il semble que la « cristallisation de moyens invocables » anciennement prévue par l'article R 600-4 C. urb. et désormais régie par l'article R. 611-7-1 CJA soit rarement accordée. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent cette situation ? Pensez-vous que le dispositif du CJA sera plus efficace que celui que prévoyait le Code de l'urbanisme ?

Le nouveau dispositif de cristallisation des moyens défini par l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, à l'initiative du juge et non plus à l'initiative des parties comme c'était le cas sous l'empire de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, permet au juge de mettre en œuvre plus facilement ce pouvoir d'instruction. Il peut effectivement améliorer l'instruction de dossiers complexes. Mais il peut aussi avoir pour effet d'inciter les parties à invoquer un plus grand nombre de moyens (contrairement au mémoire récapitulatif sous peine de désistement).

10. Les dispositions de l'article L. 600-7 ne paraissent, elles non plus, pas avoir beaucoup d'effet. Il a été envisagé, pour en faciliter l'application, de supprimer la référence faite au « préjudice excessif ». Cela vous paraît-il de nature à permettre plus facilement la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts ? Quels sont, selon vous, les obstacles à la mise en œuvre de cette disposition ?

Les dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme (dommages et intérêts pour recours abusif) n'ont pas donné lieu à application positive par le Tribunal administratif de Paris. C'est sans doute, soit que la règle de forme prescrivant une mémoire distinct n'est pas respectée ou connue des parties, soit que les litiges ne s'y prêtaient pas, soit que le juge reste en retrait par rapport à ce dispositif au regard du principe d'ouverture de l'accès au juge en

matière de recours pour excès de pouvoir. Au demeurant, le texte impose une double condition de fond : à savoir, une action excédant « la défense des intérêts légitimes du requérant » et un « préjudice excessif » occasionné au pétitionnaire

11. Est ce qu'il vous paraît souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité » . Si oui, de quelle manière ? Notamment serait-il souhaitable que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé suspension ou du référé mesure utile ? Passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux est-il souhaitable dans cette perspective ?
Les contentieux de l'urbanisme étant des contentieux « techniques », pensez-vous qu'il faille développer le recours à l'expertise, y compris dans un rôle de conciliation ?

Ces dispositifs ne sont applicables que devant le juge administratif saisi de conclusions à fin d'annulation, et non devant le juge des référés. L'extension de dispositifs similaires au juge des référés, pourrait être envisagée. Toutefois, l'extension de dispositifs aussi complexes se heurte au caractère accéléré de la procédure devant le juge des référés, à la nécessité pour le juge des référés de statuer à bref délai, à l'unicité généralement du juge des référés, et au fait que les mesures ordonnées par le juge des référés ont un caractère par principe provisoire.

Par ailleurs, le **développement du recours à l'expertise** dans le contentieux de l'excès de pouvoir dirigé contre des autorisations d'urbanisme, ou encore de la **médiation**, semble générer un risque important de net allongement de la durée des procédures.

12. Quel regard portez-vous sur la qualité des documents d'urbanisme, notamment sur celle des articles 11 et 12 des PLU ?
Sur ce point, auriez-vous des exemples à fournir de dispositions qui auraient posé des problèmes d'interprétation/d'application à votre juridiction et pourriez-vous, éventuellement, fournir des pistes d'évolution pour améliorer les choses ?

L'aspect extérieur des constructions est régi par l'article 11 du plan local d'urbanisme de la Ville de Paris. Ce chapitre comprend des dispositions complexes, voulues par l'autorité décentralisée. Il peut donner lieu à des difficultés d'application par le juge : exemple du contentieux dirigé contre le permis de construire dans l'affaire de « la Samaritaine » ; cf l'arrêt du CE, 387061-387768, 19 juin 2015, Société grands magasins de La Samaritaine censurant l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris et le jugement du Tribunal administratif de Paris).

Par ailleurs, le chapitre relatif au stationnement des véhicules comprend désormais des dispositions relatives au stationnement des vélos et des poussettes, qui peuvent également prêter à difficultés.

13. Quelle est, à vos yeux, l'importance de « l'impact » de la jurisprudence *Danthony* sur le contentieux de l'urbanisme ?

En l'absence de contentieux dirigé contre le plan local d'urbanisme au Tribunal administratif de Paris, l'impact de la jurisprudence *Danthony* en matière d'autorisations d'urbanisme individuelles est difficilement appréhensible.

14. Avez-vous d'autres remarques ? Par exemple, que pensez-vous d'une technique consistant à permettre à l'auteur d'un PLU ou à l'autorité de délivrance d'une autorisation (et dans ce cas aussi à son bénéficiaire) de saisir le juge, dès la décision prise, en rendant publique sa saisine afin que tout tiers puisse intervenir, dans le but de purger l'acte de toutes ses irrégularités formelles, qui deviendraient alors non invocables dans d'éventuels contentieux ultérieurs concernant directement ou indirectement le même acte ?

A propos de la publicité donnée par son auteur à une requête dirigée contre un acte d'urbanisme réglementaire ou individuel : une telle obligation pesant sur l'auteur d'une requête pourrait générer du contentieux, alors que d'autres parties n'auraient pas eu l'initiative, à défaut de cette publicité donnée à une requête, d'introduire eux-mêmes des requêtes contre l'acte litigieux.

15 Avez-vous d'autres propositions ou suggestions à formuler ? Pensez-vous que la pathologie du contentieux de l'urbanisme pourrait également trouver des remèdes dans des moyens non contentieux de limiter les recours ? Quelles idées pourraient être avancées en la matière ?

VII. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d’administrative d’appel de Versailles

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Montreuil

Entretien avec Madame Dominique Kimmerlin, Présidente et Monsieur Christian Boulanger

Entretien conduit par Rozen Noguellou, Professeur à l'Université Paris I

Le contentieux de l'urbanisme ne représente pas un contentieux très important en volume devant le Tribunal administratif de Montreuil (environ 3% des entrées). Le Tribunal n'a sur son territoire que des communes en situation de tension immobilière et le délai moyen de jugement est de **9 mois**.

Pour assurer un traitement rapide de ce contentieux, le Tribunal utilise la technique du **calendrier prévisionnel d'instruction** (CJA, art. R. 611-1-1) : les parties sont ainsi prévenues du délai de traitement de leur dossier et doivent respecter les délais prévus.

De ce fait, le mécanisme de la cristallisation des moyens n'est pas utilisé (et paraît même un peu contreproductif car il conduit les avocats à envoyer des mémoires très longs, avec des moyens qui, pour certains, peuvent être totalement fantaisistes).

Plusieurs difficultés ont été relevées par les magistrats lors de notre entretien :

- La disposition de l'article L. 600-1-2 relative à l'intérêt pour agir n'a pas pu avoir l'effet restrictif qui était souhaité en raison de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'intérêt pour agir du voisin immédiat.

- Les obligations en matière d'affichage des permis de construire et la jurisprudence qui s'est développée sur cette question conduisent souvent à ce que les délais de recours ne puissent pas commencer à courir. Il serait peut-être possible de simplifier les obligations à ce titre.

- S'agissant du contentieux des documents d'urbanisme, une des difficultés tient à la possibilité de les remettre en cause à tout moment, par une demande d'abrogation.

- Les mécanismes de sursis à statuer sont intéressants mais ils conduisent à allonger les délais de jugement.

- L’obligation faite au juge administratif de répondre à l’ensemble des moyens par l’article L. 600-4-1 est très lourde pour un résultat qui ne répond pas toujours à ce qui était voulu (toutes les irrégularités ne peuvent être vues puisque tout dépend des moyens soulevés).

I. Données quantitatives

A. Relatives aux contentieux du permis de construire.

Pouvez-vous actualiser les réponses que vous avez données aux questions qui vous ont été posées par la Mission Permanente d'Inspection des Juridictions Administratives relatives au contentieux du permis de construire ?

Sans réponse

1. Recevabilité et intérêt à agir (L. 600-1-2 et L. 600-3 suspension sur déféré préfectoral

a) Combien de décisions d’irrecevabilité sur le fondement des critères de l’article L. 600-1-2 du code de l’urbanisme ?

(*source : Ariane archives*)

7

Dont combien d’ordonnances ?

(*source : Ariane archives*)

0

b) Combien de décisions d’irrecevabilités sur le fondement de la date d’affichage (en mairie) ?

(Nous regarderons cette question comme concernant les irrecevabilités fondées sur les dispositions de l’art. R. 600-2 du code de l‘urbanisme, relatives à la tardiveté de la requête au regard de l’affichage sur le terrain, et non en mairie, le délai de recours partant du seul affichage sur le terrain)

(source : Ariane archives-R. 600-2 du code de l’urbanisme)

10

2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4)

(*source : Ariane archives*)

0

a) Combien de saisines motivées du juge ?

11

b) Réponse du juge ? En cas de cristallisation, délai fixé par le juge ?

11 rejets

Ces rejets s'expliquent par le fait, d'une part que la chambre juge en moyenne les recours en 9 mois et que la chambre établit des CPI de manière systématique. Les demandes de cristallisations des moyens sont donc le plus souvent inutiles pour l'instruction.

3. Annulation partielle de permis de construire (à estimer depuis 2010 puisque cette mesure existait déjà mais a été améliorée par la réforme de 2013) et régularisation du permis en cours de procédure (L. 600-5 et L. 600-5-1) :

a) Combien d'annulations partielles de permis (préciser si possible l'année) ?

(*sources croisées : Skipper/Ariane*)

2010 : 0

2011 : 1

2012 : 2

2013 : 3

2014 : 3

2015 : 3

2016 : 2

2017 : 3

Total annulations partielles 2010/2017 : 17

Total annulations (totales + partielles) PC à usage habitation, PD et PA 2010/2017 : 80

3. Quelle proportion sur l'ensemble des annulations ?

(*source Skipper*)

17 / 80 = 21 %

b) Combien de sursis à statuer prononcés par le juge (précisez si possible l'année) ?

(*source : Ariane archives*)

- 1 en 2013

c) Délai fixé par le juge ?

- 6 mois

d) Combien de permis régularisés dans le délai fixé ?

1

4. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (L. 600-7) (différent de l'amende pour recours abusif

a) Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ?

- Avant réforme : 0
- après réforme 8

b) Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ?

Aucun.

Cf explication des éléments d'appréciation (n°10).

b) Montant des dommages et intérêts demandés au juge ?

1309302 : 336 448 €

1304992 : 122 919,35 €

1312378 : 2 010 214 €

1505687 : 162 957 €

1602821 : 14 866,75 €

1602333 : 14 866,75 €

1607989 : 10 000 €

1608326 : 120854,67 €

d) Montant des dommages et intérêts alloués par le juge ?

0 €

e) Combien de désistements du requérant ? Dont combien consécutifs à une demande de dommages et intérêts ? (comment savoir si le désistement est directement corrélé à la demande de dommages et intérêts ?)

(*Source : Skipper et Ariane archives*)

Du 19.08.2013 date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2013-638 du 18.07.2013 au 01.12.2017 : 89 désistements dont **2** pour lesquels une demande de dommages et intérêts avait été formulée.

5. Enregistrement de transactions (L. 600-8) :
(*Source : Ariane archives*)

a) Combien d'enregistrements auprès des services fiscaux ? Opaques ?

Sans objet

b) Combien d'actions du porteur de projet « floué » pour demander restitution des sommes à défaut d'enregistrement ?

Sans objet

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R. 811-1-1)
(Source : Skipper)

a) Combien de dossiers où le TA statue en premier et dernier ressort ?

288

Remarque : Cela concerne tous les dossiers car toutes les communes du département sont dites « en tension ».

Nombre de décisions rendues ?

Jugements	166
Ordonnances	76
Total	242

Nombre de décisions à rendre ?
46

b) La notion de bâtiment à usage principal d'habitation est-elle opérante ?

Oui, par rapport à l'objectif fixé qui est d'accélérer le traitement des procédures.

Reste que la définition de « l'usage principal d'habitation » peut sembler floue. Lorsqu'un projet comporte 50% de commerces et 50% d'habitation, doit-on quand même considérer que le TA juge en premier et dernier ressort ? Sans doute.

En outre, tout dépend également de l'importance du projet.

La situation se présente rarement devant la juridiction puisque, dans la quasi-totalité des cas, en Seine-Saint-Denis les projets comportent une proportion nettement majoritaire de logements.

c) Combien de pourvois en cassation devant le CE ?

35

d) Combien de refus d'admission en cassation devant le CE ?

Sans réponse

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9).

a) Votre juridiction a-t-elle rendu des jugements mettant en œuvre l'article L 600-9 ? A-t-elle été conduite, dans le cadre de l'instruction, à demander des précisions aux services instructeurs concernés quant aux modalités et possibilités de régularisation ?

Jugement du 8 mars 2016 en C+ SCCV Montreuil Central **1401319** (révision simplifiée du PLU de Montreuil - mise en œuvre de la ZAC de la Fraternité)

La chambre, après une première audience, a informé les parties qu'elle était susceptible de faire application de ces dispositions mais n'a finalement pas donné suite au vu des éléments

de réponse reçus suite à cette information, tant de la part de la commune que de la société requérante.

La délibération a été annulée.

b) Quel est le pourcentage de jugement faisant application de cette disposition par rapport au nombre de jugement rendu sur des recours intentés contre des documents d'urbanisme ?

Nombre de jugements rendus sur des recours intentés contre des documents d'urbanisme : 30.

Sur la période considérée, un seul jugement a été rendu pour lequel la mise en œuvre de ces dispositions a été envisagée soit moins de 1%, (citée plus haut **1401319**)

Annulation, la formation de jugement n'ayant finalement pas sursis à statuer.

II. Eléments d'appréciation

7. Est ce qu'il vous semble que toutes les catégories professionnelles (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises…) concernées par ces dispositions se les sont appropriées ? Si tel ne vous paraît pas être le cas, quelle en est, selon vous, la cause ? Quelles mesures permettraient d'y remédier ?

Sur l'intérêt à agir, sa contestation en défense est souvent plus pertinente et plus argumentée qu'avant la réforme.

Sur la « cristallisation » des moyens R. 600-4, article abrogé à compter du 1er janvier 2017.

Cette possibilité a été très rarement utilisée (dans 11 requêtes). Elle se révèle peu utile devant le TA de Montreuil compte tenu du délai moyen constaté de traitement des procédures et de la mise en place systématique de calendrier prévisionnel d'instruction (R. 611-11-1 et R. 613-1 CJA) qui rendent cette mesure moins nécessaire.

Cette disposition a été abrogée et « remplacée » par l'article R. 611-7-1 du CJA relatif à la date limite pour présenter des moyens nouveaux. Dispositif non utilisé pour les mêmes raisons (délais d'instruction). Lorsque est annoncée (au moins un mois avant) la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux, le risque existe que celles-ci présentent de tels moyens, ce qu'elles n'auraient peut-être pas fait en l'absence de mise en œuvre de la mesure, alors que le CPI une fois mis en place permet une clôture à effet immédiat. Ce dernier outil permet donc de mieux maîtriser les délais et le déroulement

de l'instruction et son objet n'est pas tout à fait le même pour le mécanisme de la cristallisation des moyens.

Je raccroche à ce paragraphe la question des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 régularisation des permis de construire et sursis à statuer : dispositions plus souvent mises en œuvre (17 fois)

S'agissant des causes d'une « sous-appropriation » de ces dispositions par les parties et des mesures permettant d'y remédier. Une certaine méconnaissance des dispositifs existants par les professionnels du droit. L'appropriation est rare, ce qui renvoie à un problème de formation initiale et continue en droit administratif.

8. Ces dispositions ou certaines d'entre elles soulèvent-elles des difficultés particulières d'application ? A supposer que tel soit le cas, vous paraît-il possible de remédier à tout ou partie de ces difficultés ?

- Lourdeur des procédures de sursis à statuer.

Sur le L. 600-5-1 (sursis PC) notamment, ces dispositions peuvent avoir un effet contreproductif en alourdissant et allongeant la procédure. C'est également un pouvoir du juge, alors que seul le défendeur y a vraiment intérêt, d'où peut-être une absence d'« appropriation » de la mesure par le juge lui-même, qui lui aussi est soumis à des délais… L'annulation partielle aboutit à un résultat comparable dans une certaine mesure dès lors que l'administration, dans le cadre de l'exécution du jugement est censée délivrer un permis de régularisation.

L. 600-9 (sursis PLU) : également assez complexe à mettre en œuvre et il subsiste beaucoup d'interrogations sur les vices permettant une régularisation.

9. Quelles conséquences la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle sur les délais du jugement ? S'agissant de ces délais, que pensez-vous du délai de dix mois imposé en matière de contentieux de l'urbanisme ? D'autres mesures vous paraissent elles souhaitables en matière de délais ?

Un délai de jugement strict peut sans doute être tenu dans un certain nombre de cas, mais il se heurtera au fait que le contentieux des autorisations est « triangulaire » c'est-à-dire que deux défendeurs sont actionnés et non un seul. On peut soutenir que la multiplication des délais imposés au juge peut également se révéler contreproductive car elle entraîne des effets d'éviction. De plus se poserait la question de la mise en état des dossiers dans un laps de temps de plus en plus réduit. Or en urbanisme, il est malaisé de juger sans défense.

10. Il semble que la « cristallisation de moyens invocables » anciennement prévue par l'article R

600-4 C. urb. et désormais régie par l'article R. 611-7-1 CJA soit rarement accordée. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent cette situation ? Pensez-vous que le dispositif du CJA sera plus efficace que celui que prévoyait le Code de l'urbanisme ?

La cristallisation est avant tout rarement demandée. Encore une fois peu pertinent lorsqu'il existe un calendrier prévisionnel d'instruction et des délais courts. Risque de multiplication des moyens expédients

Le dispositif CJA pourra sans doute être plus efficace puisque la cristallisation ne dépend plus d'une demande des faits mais peut être mise en œuvre d'office par le juge.

11. Les dispositions de l'article L. 600-7 ne paraissent, elles non plus, pas avoir beaucoup d'effet. Il a été envisagé, pour en faciliter l'application, de supprimer la référence faite au « préjudice excessif ». Cela vous paraît-il de nature à permettre plus facilement la condamnation reconventionnelle à des dommages et intérêts ? Quels sont, selon vous, les obstacles à la mise en œuvre de cette disposition ?

Sur les demandes de dommages et intérêts, celles-ci sont assez peu fréquentes (8) et souvent mal documentées, les pétitionnaires démontrant rarement la réalité du préjudice invoqué (travers d'ailleurs classique en contentieux de la responsabilité où les requérants se focalisent sur la recherche de la faute)

Il arrive également très souvent que la demande ne soit pas présentée par mémoire distinct ce qui entraîne son rejet pour vice de forme.

A supposer qu'un préjudice soit reconnu, la question de son caractère « excessif » ou non paraît accessoire puisque la disposition textuelle prévoit deux conditions cumulatives, la première étant que le recours soit mis en œuvre dans des conditions « excédant la défense des intérêts légitimes du requérant » or, il y a là un obstacle : on peut estimer qu'a priori, un requérant démontrant son intérêt et sa qualité pour agir (pas seulement parce qu'il est voisin mais en raison de l'impact prouvé du projet sur son bien ou sa résidence) défend nécessairement ses intérêts légitimes.

La disposition actuelle est donc effectivement peu praticable. Le manque d'appropriation par les acteurs révèle peut-être qu'il y a au fond rarement préjudice ? La plupart des projets d'urbanisme qui arrivent au TA sont des « petits » projets individuels et non des grandes opérations.

12. Est ce qu'il vous paraît souhaitable d'aller plus loin que ne le prévoient ces dispositions dans l'attribution au juge administratif de pouvoirs destinés à lui permettre de remplir la fonction de « facilitateur du rétablissement de la légalité ». Si oui, de quelle manière ? Notamment serait-il souhaitable que cette fonction puisse s'exercer dans le cadre de la procédure de référé

suspension ou du référé mesure utile ? Passer de l'excès de pouvoir au plein contentieux est-il souhaitable dans cette perspective ? Les contentieux de l'urbanisme étant des contentieux « techniques », pensez-vous qu'il faille développer le recours à l'expertise, y compris dans un rôle de conciliation ?

S'il s'agit de nous permettre de « rectifier » sa consistance, on voit mal le juge s'emparer du projet d'urbanisme (dont il faut rappeler qu'il s'agit d'un projet privé) et décider, avec quelle légitimité et quelles compétences techniques ?, d'imposer telle ou telle modification en raison du non-respect d'une règle d'urbanisme qu'il aura interprété le cas échéant, le tout sous le contrôle éventuel du Conseil d'Etat (ou en appel si la suppression de ce dernier n'est pas prolongée).

Envisager l'attribution de tels pouvoirs au juge des référés est encore moins évident, au regard des délais contraints.

L'expertise ne serait utile que dans de très rares cas car, malgré le caractère souvent abscons des règles d'urbanisme édictées au plan communal, bien peu fréquentes sont les situations où il n'est pas malgré tout possible de trancher.

13. Quel regard portez-vous sur la qualité des documents d'urbanisme, notamment sur celle des articles 11 et 12 des PLU ? Sur ce point, auriez-vous des exemples à fournir de dispositions qui auraient posé des problèmes d'interprétation/d'application à votre juridiction et pourriez-vous, éventuellement, fournir des pistes d'évolution pour améliorer les choses ?

Les documents d'urbanisme comportent parfois des règles mal rédigées à faible contenu juridique, qui sont source de contentieux et sont parfois difficiles d'interprétation.

Ex : Article 11 du PLU d'Aulnay-sous-Bois :

« *11/2 Volumétrie et façades. / 11/2.1 - Les constructions doivent être compatibles notamment dans leur volumétrie, leurs matériaux et la composition des ouvertures et de l'accroche aux constructions limitrophes / (...)* » => notre première interprétation fut de considérer que cet article ne s'appliquait que dans les hypothèses où le projet s'accole à des constructions mitoyennes (n°1507714 terme « accroche ») avant de changer notre position pour étendre l'application de ce texte à toute construction limitrophe.

Article 11 du PLU de Montreuil :

« *Dispositions générales : a) Les constructions doivent être adaptées par leur type ou leur conception à la topographie. (...)* » => même si le terme de topographie ne renvoie pas uniquement aux reliefs du terrain naturel mais fait également référence aux formes du terrain avec des éléments artificiels, cette disposition reste assez obscure.

L'article 11 est un outil pour les communes qui souhaitent contrôler les modifications de leur paysage urbain (densification notamment) Elles doivent rester libres d'en définir le contenu. Mais, comme pour tous les autres articles, un soin plus grand doit être apporté à la rédaction dans un intérêt de clarté.

14. Quelle est, à vos yeux, l'importance de « l'impact » de la jurisprudence Danthony sur le contentieux de l'urbanisme ?

Assez important s'agissant de l'élaboration des documents d'urbanisme où se posent des questions de procédure.

Moins important s'agissant des autorisations d'urbanisme ; les vices de procédure sont rarement soulevés dans les REP contre les autorisations d'urbanisme. A noter néanmoins que, bien qu'il s'agisse de légalité interne, le raisonnement de la jurisprudence Laurin appliqué pour le moyen tiré du caractère insuffisant ou incomplet du dossier de demande de permis de construire se rapproche de celui de la jurisprudence *Danthony* et permet d'écarter le moyen presque systématiquement en adoptant une approche pragmatique

15. Avez-vous d'autres remarques ou propositions ou suggestions à formuler ? Pensez-vous que la pathologie du contentieux de l'urbanisme pourrait également trouver des remèdes dans des moyens non contentieux de limiter les recours ? Quelles idées pourraient être avancées en la matière ?

La « pathologie » du contentieux de l'urbanisme, surtout s'agissant des permis de construire, peut provenir du fait que c'est parfois un contentieux mis en œuvre pour régler des litiges d'ordre privé entre voisins.

La confusion est du reste entretenue par ce contentieux lui-même, lequel, s'il considère inopérant un moyen tiré de troubles de voisinage (le permis étant délivré, selon la formule consacré par la jurisprudence, « sous réserve des droits des tiers »), n'en conditionne pas moins l'intérêt à agir du requérant à la démonstration de ce que « (…) la construction, l'aménagement ou les travaux [projetés] sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance [de son] bien » (article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme), ce qui est finalement assez proche du trouble de voisinage.

On pourrait rétorquer que ces litiges entre voisins ont une fonction de régulation automatique du droit de l'urbanisme. Certes, certains de ces contentieux, motivés avant tout par une volonté d'empêcher le projet du voisin de voir le jour, peuvent aboutir à une annulation et ainsi permettre le respect d'une ou plusieurs règles d'urbanisme méconnues.

Néanmoins, la situation peut être malsaine :

- elle est de nature à attiser encore plus les querelles de voisinage, d'autant plus qu'elle aboutira souvent à une solution qui ne satisfera pas forcément le requérant (il peut obtenir

une annulation partielle sur un moyen qui ne règlera pas son problème de voisinage, voire une annulation totale qui n'empêchera pas le pétitionnaire de recommencer, ce qui génèrera un nouveau contentieux) et, bien entendu, créera de la rancœur de la part du pétitionnaire, au lieu de régler le problème devant le juge civil ;

- on a parfois le sentiment que des avocats urbanistes jouent de cette confusion et, plutôt que de renvoyer leurs clients vers un collègue civiliste, introduisent un contentieux administratif en se fondant sur des moyens de droit de l'urbanisme qui sont très souvent, d'avance, voués à l'échec (les plus typiques étant l'incomplétude du dossier ou l'intégration dans le site, véritables antiennes de ce type de dossiers) ;

- le contentieux de l'urbanisme est ainsi engorgé par les permis de construire qui constituent la très grande majorité des affaires.

Une solution pourrait consister, dans le prolongement de la récente réforme de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme à resserrer encore plus l'intérêt à agir en exigeant du requérant qu'il établisse au moins un lien entre les troubles dans les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien invoqués et la méconnaissance d'une règle d'urbanisme (par exemple, s'il invoque un trouble dans son intimité, que soit également invoqué une méconnaissance d'une règle relative à l'implantation de la construction projeté par rapport aux limites séparatives ou encore d'une règle relative à la hauteur de la construction), voire, si l'on veut être encore plus sélectif, à interdire les moyens qui n'ont aucun rapport avec les troubles de jouissance invoqués.

Les mêmes exigences pourraient être opposées à une « association de riverains », lorsqu'il ressort des pièces du dossier qu'elle est uniquement composée des voisins immédiats et qu'elle a été créée pour s'opposer à un projet, l'association ayant alors également un comportement manifeste de détournement du contentieux administratif à des fins privées.

En revanche, une association de défense d'un quartier, dont il ressortirait des pièces du dossier qu'elle a été constituée pour préserver la qualité architecturale du quartier et qu'elle poursuit ainsi une finalité d'intérêt plus général, pourrait être admise à soulever des moyens sans avoir à établir leur lien avec les préjudices invoqués.

Toutefois, cette proposition est de nature à ajouter de la complexité à un contentieux qui l'est déjà suffisamment. La réduction de l'opérance des moyens au regard de l'intérêt légitime invoqué (à l'instar des marchés) peut être difficile à mettre en œuvre.

S'agissant du recours à la médiation des articles L. 213-1 et suivants du Cja, il s'agirait de mettre en place de commissions de conciliation devant être obligatoirement saisies par les parties avant l'introduction du recours contentieux :

Le dispositif tendrait à créer des commissions similaires aux comités consultatifs des règlements amiables existants en marchés publics, dont la saisine serait obligatoire avant l'introduction du recours contentieux (à la différence du dispositif existant en marchés qui est facultatif). Cela pourrait permettre d'éviter certains contentieux par la conciliation de voisins dont les réels points de désaccord sont parfois complètement indépendants du respect des règles d'urbanisme.

Il pourrait être envisagé d'en faire un RAPO.

Autres pistes de réflexion pour améliorer la sécurité juridique des documents d'urbanisme:

- Pour les PLU : limiter la possibilité de refaire juger la légalité d'un PLU au-delà du délai de recours de 2 mois par le mécanisme de la demande de modification du PLU qui peut être présentée à tout moment faisant naître une décision implicite ou non de refus attaquée devant le TA à l'occasion de laquelle on réexamine les mêmes moyens.

Annexe

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE MONTREUIL

N° 1401319

_____

SCCV MONTREUIL CENTRAL

_____

M. Hugues Marias

Rapporteur

_____

Mme Nathalie Luyckx-Gürsoy

Rapporteur public

Audience du 18 février 2016

Lecture du 8 mars 2016

_____

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montreuil,

(2e chambre)

(…)

1. Considérant que, par une délibération du 22 novembre 2012, le conseil municipal de Montreuil a prescrit la révision simplifiée de son plan local d'urbanisme, ayant pour objet la zone d'aménagement concerté de la Fraternité dans le bas Montreuil ; que cette révision simplifiée a été approuvée par une délibération du 14 décembre 2013, dont la SCCV Montreuil Central demande l'annulation ;

Sur les conclusions à fin d'annulation : »

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « (…)Lorsque la révision a pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité, elle peut, à l'initiative (…) dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. La révision simplifiée donne lieu à un examen conjoint des personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 123-9 (…) » ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 123-9 de ce code, dans sa version applicable à l'espèce : « (…) le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme. Celui-ci est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration (…) Ces personnes (…) donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres (…) » ; et qu'aux termes de l'article L. 121-4 du même code, dans sa version applicable : « (…) les régions (…) sont associés à l'élaboration (…) des plans locaux d'urbanisme (…) » ; qu'il résulte des dispositions ci-dessus rappelées que les personnes publiques, mentionnées à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme, doivent être associées et consultées lors de la révision simplifiée d'un plan d'occupation des sols ; que cette consultation prend la forme particulière d'un examen conjoint du projet, nécessitant qu'un dossier de présentation de ce projet leur soit préalablement adressé, qu'elles soient tenues informées des réunions de travail organisées à cette fin et auxquelles elles doivent être convoquées, et que le compte-rendu de ces réunions soit joint au dossier d'enquête publique ; »

3. Considérant qu'il n'est pas établi qu'un représentant de la région ait figuré parmi les destinataires du dossier de révision simplifié du plan local d'urbanisme de Montreuil ; qu'il ressort des pièces du dossier que le président du Conseil régional d'Ile-de-France a été, par courrier de l'adjoint au maire délégué à l'urbanisme et au logement en date du 18 avril 2013, invité à participer à la réunion d'examen conjoint relative à la révision simplifiée ayant pour objet la ZAC de la Fraternité, et informé de ce que le dossier de révision lui serait envoyé « par mail parallèlement » ; que, si la commune de Montreuil soutient que M. Y X, à qui le dossier a été transmis, ainsi qu'à d'autres destinataires, par un courrier électronique du même jour, était le « référent » de la région Ile-de-France, il ne ressort nullement de ce courriel ni d'aucune autre pièce du dossier que l'adresse électronique de M. X soit celle du conseil régional ; qu'il n'est ainsi pas établi que le dossier de présentation du projet ait été préalablement adressé à la région, personne publique associée, laquelle n'était par ailleurs ni présente ni représentée lors de la réunion dont s'agit ; que l'absence de consultation de la

région Ile-de-France, qui est en particulier compétente pour déterminer le schéma directeur de la région avec lequel les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles, a privé cette collectivité de la garantie du respect de ses compétences propres et que ce vice de procédure a été, dans les circonstances de l'espèce, susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ; »

4. Considérant que le moyen tiré de ce que la délibération en litige a été adoptée en méconnaissance des dispositions combinées des articles L. 121-4, L. 123-9 et L. 123-13 du code de l'urbanisme est ainsi de nature à fonder l'annulation de la délibération contestée ;

5. Considérant que, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible d'entraîner une telle annulation ;

Sur l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : »

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : (…) / 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour (…) les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (…) / Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations (…) » ; que les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'éventuelle mise en œuvre de ces dispositions, lesquelles trouvent à s'appliquer, y compris dans le cadre d'un litige relatif à une procédure de révision simplifiée d'un plan local d'urbanisme ; que la commune de Montreuil et la SCCV Montreuil Central ont présenté leurs observations ; que le vice tiré du défaut de preuve de l'association de la région à la procédure de révision, telle qu'exigée par les dispositions du code de l'urbanisme mentionnées au point 2 est relatif à une irrégularité survenue postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables ; »

7. Mais considérant que, pour régulariser la procédure, l'autorité compétente pour ce faire devrait non seulement communiquer le dossier de présentation du projet à la région, mais également convoquer cette personne publique associée à une nouvelle réunion d'examen conjoint du projet, lequel devrait de nouveau être soumis à consultation dans le cadre d'une enquête publique, avant qu'il ne soit délibéré sur le projet de révision simplifiée, au vu des résultats de cette nouvelle enquête ; que c'est ainsi l'ensemble de la procédure de révision qui devrait être repris à compter de l'accomplissement de cette formalité ; que, dans ces conditions, l'illégalité retenue par le présent jugement, compte tenu du stade de la procédure qu'elle affecte, n'est pas susceptible d'être régularisée par application des dispositions du code de l'urbanisme citées au 2° de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme rappelées au

point précédent ; que, par suite, la demande de sursis à statuer présentée par la commune de Montreuil sur le fondement de cet article doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : »

8. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la commune de Montreuil tendant à ce que soit mise à la charge de la SCCV Montreuil Central, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que cette collectivité réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Montreuil une somme de 1 500 euros que réclame la SCCV Montreuil Central sur le fondement des mêmes dispositions ;

D E C I D E :

Article 1er : La délibération du 14 décembre 2013 du conseil municipal de Montreuil approuvant la révision simplifiée n° 2 de son plan local d'urbanisme, ayant pour objet la mise en œuvre de la ZAC de la Fraternité, est annulée. »

Article 2 : La commune de Montreuil versera une somme de 1 500 (mille cinq-cents) euros à la SCCV Montreuil Central sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Montreuil aux fins d'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, ensemble ses conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SCCV Montreuil Central et à la commune de Montreuil. »

- TABLE DES MATIERES –

Partie I

I. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Bordeaux 1

Compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif et de la Cour administrative d'appel de Bordeaux 2

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative de Bordeaux 16

I. Données quantitatives : Statistiques contentieuses de l'urbanisme devant la cour administrative d'appel de Bordeaux 16

A. Relatives aux contentieux du permis de construire 16

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9) 21

II. Eléments d'appréciation 21

Compte-rendu de l'enquête menée auprès des tribunaux administratifs de Limoges, Orléans et Poitiers 30

I. Contexte de l'étude 31

A. Caractéristiques des tribunaux étudiés 31

B. L'écriture de la règle d'urbanisme 32

C. Les recours : auteurs et contenu des requêtes 32

II. Questions perçues comme stabilisées 33

A. L'intérêt à agir 33

B. Les conclusions reconventionnelles 34

C. L'utilisation de la jurisprudence *Danthony* 34

D. La fixation de délais de jugement 34

III. Questions en évolution 35

A. La cristallisation des moyens 35

B. Sur l'annulation partielle et la régularisation en cours d'instance (art. L. 600-5, L. 600-5-1 et L. 600-9) 36

C. Juger / Administrer : le rôle du juge 36

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès des Tribunaux administratifs de Pau et de Toulouse 38

I. Données quantitatives 38

II Elements d'appréciation: 40

A. Pour le Tribunal administrative de Toulouse 40

B. Pour le Tribunal administratif de Pau 49

Annexes 55

II. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Lyon 66

Compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Lyon et de la Cour administrative d'appel de Lyon 67

I. Données quantitatives 68

A. Données relatives au contentieux du permis de construire 68

A-1. Pour le Tribunal administratif de Lyon 68

A-2. Pour la Cour administrative d'appel de Lyon 73

II. Eléments d'appréciation 77

A. Sur la façon dont les personnes intéressées (avocats, professionnels de la construction, services juridiques des personnes publiques et des entreprises…) se sont emparées des nouveaux dispositifs. 77

B. L'intérêt pour agir 77

C. L'annulation partielle et la régularisation du permis. 79

D. Sur l'opportunité d'attribuer de nouveaux pouvoirs au juge afin qu'il devienne un « facilitateur du rétablissement de la légalité ». 86

E. Le recours à l'expertise 86

F. Sur la qualité des documents d'urbanisme 88

G. Les délais de jugement imposés 88

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Grenoble 90

I. Données quantitatives 90

A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 90

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 91

II. Éléments d'appréciation *91*

III. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Marseille **99**

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Marseille **100**

I. Données quantitatives *100*
A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 100

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 101

données statistiques 102

II. Eléments d'appréciation *113*

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Nice **118**

I. Données quantitatives *118*
A. Relatives au permis de construire 118

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 123

II. Eléments d'appréciation *124*

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Nîmes **133**

I. Données quantitatives *133*
A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 133

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 139

II. Eléments d'appréciation *139*

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Toulon **147**

I. Données quantitatives *147*
A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 147

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 148

II. Eléments d'appréciation *149*

IV. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Nancy **153**

Compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Nancy, du Tribunal administratif de Nancy et du Tribunal administratif de Strasbourg 154

I. L'utilisation de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme 154

II. L'utilisation des dispositions relatives au contentieux par les acteurs de l'urbanisme . 156

III. Les délais de jugement 157

IV. La cristallisation des moyens invocables 159

V. L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme 159

VI. Le juge administratif « facilitateur du rétablissement de la légalité 160

VII. L'importance de la jurisprudence Danthony 162

VIII. La qualité des documents d'urbanisme 163

IX. Les moyens de limiter le contentieux 163

X. Propositions libres 164

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Nancy, du Tribunal administratif de Nancy et du Tribunal administratif de Strasbourg 165

Partie II

V. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Nantes 171

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Nantes 167

Partie I. Données relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-9) 167

A. La Cour administrative d'appel de Nantes a-t-elle rendu des arrêts mettant en œuvre l'article L 600-9 ? 168

B. Analyse de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes 170

Partie II. Compte rendu de l'entretien à la Cour administrative d'appel de Nantes

..... 187

Partie III. Questionnaire relatif au contentieux du permis de construire. – Analyse de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes 201

I. Recevabilité-intérêt à agir (C. ub., art. L.600-1-2) 201

A. Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement des critères de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ? Dont combien par ordonnance ? 201

B. Analyse sommaire des arrêts de la CAA de Nantes 204

I bis. Recevabilité-intérêt à agir (C. urb., art. L.600-1-3) 222

II. Cristallisation des moyens invocables 223

A. Combien de saisines motivées du juge ? 224

B. Réponse du juge ? En cas de « cristallisation », délai fixé par le juge ? 225

III. Annulation partielle du permis de construire et régularisation du permis en cours de procédure 226

A. Annulation partielle du permis de construire (art. L. 600-5) 226

B. Régularisation du permis en cours de procédure (art. L. 600-5-1) 229

1° Combien de sursis à statuer prononcés par le juge administratif ? 229

2° Synthèse 230

IV. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (C. urb. art. L.600.7) 231

A. Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ? 232

B. Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ? 234

C. Montant des dommages et intérêts demandés ? 242

D. Combien de désistements du requérant ? 243

V. Enregistrement des transactions (L.600-8) 243

VI. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R.800-1- 1CJA) 244

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Caen ... 245

I. Eléments généraux d'appréciation 245

1. Sur l'appropriation par les catégories professionnelles concernées des nouvelles dispositions 245

2. Sur les difficultés d'application de ces nouvelles dispositions 246

3. Sur les conséquences de la mise en œuvre des nouvelles dispositions sur les délais de jugement 246

II. Mise en œuvre des nouvelles dispositions issues de l'ordonnance de 2013 246

1. Recevabilité et intérêt à agir (L. 600-1-2 et L. 600-1-3) 246

a) Données quantitatives 246
b) Eléments d'appréciation 247
2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4) 248
a) Données quantitatives 248
b) Eléments d'appréciation 248
3. Annulation partielle du permis et régularisation en cours d'instance (L. 600-5 et L. 600-5-1) 248
a) Données quantitatives 248
b) Eléments d'appréciation 249
4. Condamnation à des dommages et intérêts en cas de recours abusif (L. 600-7) 249
5. Enregistrement des transactions (L. 600-8) 250
6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R. 81-1-1 CJA) 250
7. Sursis à statuer en attente de la régularisation d'un document d'urbanisme (L. 600-9) 250
III. Autres éléments d'appréciation *250*
1. Sur la qualité des documents d'urbanisme 250
2. Sur l'impact de la jurisprudence Danthony dans le contentieux de l'urbanisme 251
3. Autres remarques 251

Questionnaire relatif aux réformes de 2013 sur le contentieux de l'Urbanisme : compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif Nantes 253

I. Données Quantitatives *253*
A. Données relatives au contentieux du permis de construire 253
B. Données relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-9) 266
II. Eléments d'appréciation *268*

Compte rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Rennes 289

Partie I - Données relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 600-9) *289*
A. Le Tribunal administratif de Rennes a-t-il rendu des jugements mettant en œuvre l'article L 600-9 ? 290
1.1. Le PLU n'est entaché d'aucune des illégalités invoquées par le requérant 290
1.2. Annulation partielle du PLU. Annulation « en tant que » 290
B. Analyse sommaire de la jurisprudence du Tribunal administratif de Rennes 291
Partie II - Compte-rendu de l'entretien au Tribunal administratif de Rennes *298*
Partie III. Questionnaire relatif au contentieux du permis de construire : Analyse de la

jurisprudence du Tribunal administratif de Rennes *311*
I. Recevabilité-intérêt à agir (C. ub., art. L.600-1-2) 311
I bis. Recevabilité-intérêt à agir (C. urb., art. L.600-1-3) 340
A. Combien de décisions d'irrecevabilité sur le fondement de la date d'affichage en mairie ? 340
B. Analyse sommaire de la jurisprudence du TA de Rennes 340
II. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4 C. urb.) 342
A. Combien de saisines motivées du juge ? 342
B. Réponse du juge ? En cas de « cristallisation », délai fixé par le juge ? 342
III. Annulation partielle du permis de construire et régularisation du permis en cours de procédure 342
A. Annulation partielle du permis de construire (C. urb., art. L. 600-5) 342
B. Régularisation du permis en cours de procédure (C. urb., art. L. 600-5-1) 345
IV. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (C. urb. art. L.600.7) 348
A. Combien de demandes du bénéficiaire du permis, avant et depuis la réforme, aux fins de condamnation de l'auteur de la requête ? 349
B. Quelle proportion de jugements faisant droit à cette demande ? 349
C. Montant des dommages et intérêts réclamé par le bénéficiaire du permis ? 363
D. Montant des intérêts alloués par le juge ? 367
E. Combien de désistements du requérant ? Dont combien consécutifs à une demande de dommages et intérêt ? 368
V. Enregistrement des transactions (L.600-8) 368
VI. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R.800-1- 1CJA) 368

VI. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Paris 370

Compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Paris 371
1. Recevabilité - intérêt à agir (L. 600-1-2 et L. 600-1-3) 371
2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4) 372
3. Annulation partielle de permis de construire (à estimer depuis 2010 puisque cette mesure existait déjà mais a été améliorée par la réforme de 2013) et régularisation du permis en cours de procédure (L. 600-5 et L. 600-5-1) 372
4. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (L.600-7) 374
5. Enregistrement des transactions (L.600-8) 375

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R. 811-1-1 du CJA) 376

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès de la Cour administrative d'appel de Paris 378

I. Données quantitatives 378

A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 379

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9) 379

II. Eléments d'appréciation 380

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Melun 383

I. Données quantitatives 383

A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 384

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 387

II. Eléments d'appréciation 388

Compte-rendu de l'enquête menée auprès Tribunal administratif de Paris 392

A. Questionnaire 392

1. Recevabilité-intérêt à agir (L.600-1-2 et L.600-3) 392

2. Cristallisation des moyens invocables (R. 600-4 C. urb.) 392

3. Annulation partielle du permis de construire (à estimer depuis 2010 puisque cette mesure existait déjà mais a été améliorée par la réforme de 2013) et régularisation du permis en cours de procédure (L.600-5 et L.600-5-1) cf. questionnaire 393

4. Dommages et intérêts en cas de recours abusif (L.600.7) cf. questionnaire 394

5. Enregistrement des transactions (L.600-8) 394

6. Suppression de l'appel pour certaines autorisations (R.800-1- 1CJA) 395

B. Autres éléments d'appréciation 395

1. Dommages et intérêts pour recours abusif 396

2. Extension du dispositif prévu par les articles L. 600-5 (limitation de la portée de l'annulation en cas de « vice n'affectant qu'une partie du projet » et possibilité de régularisation) et L. 600-5-1 (sursis à statuer sur la requête dans le cas d'un « vice susceptible d'être régularisé par un permis modificatif ») du code de l'urbanisme 396

3. Impact de la jurisprudence Danthony 397

4. Publicité donnée par son auteur à une requête dirigée contre un acte d'urbanisme réglementaire ou individuel 397

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Paris 401

I. Données quantitatives 401

A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 401

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 402

II. Eléments d'appréciation 402

VII. Analyses des décisions des juridictions du ressort de la Cour d'administrative d'appel de Versailles 406

Questionnaire relatif au contentieux des permis de construire des permis de construire : compte-rendu de l'enquête menée auprès du Tribunal administratif de Montreuil..... 407

I. Données quantitatives 408

A. Relatives aux contentieux du permis de construire. 408

B. Relatives à la régularisation des documents d'urbanisme (article L 600-9). 413

II. Eléments d'appréciation 414

- TABLE DES MATIERES -..... 425