

Le contentieux de l'urbanisme
par Raymond Léost, pour l'UADL

En entrée en matière, quelques phrases fortes :

« **La bétonneuse ne peut s'arrêter** » **que lorsque le juge** :

-**suspend** par notification le permis de construire, avec un recours possible au Conseil d'Etat dans un délai de 15 jours

-ou **annule** (pour excès de pouvoir) par notification le permis, avec un recours possible en Cour d'Appel (pour la Bretagne à Nantes) dans le délai de 2 mois.

Les différents types de référés utilisables en droit de l'urbanisme :

-**Le référé conservatoire** ou mesure utile : permet d'obtenir un document en urgence sans passer par la CADA.

-**le référé suspension (article L521-1 du code de justice administrative)** répond à deux conditions successives, la notion d'urgence à suspendre et la démonstration d'un doute sur l'illégalité de la décision administrative prise.

La présomption d'urgence est établie pour un permis de construire dès lors que la construction est commencée (photos), à condition de ne pas être trop avancée, a fortiori terminée.

Cette présomption peut être renversée si le juge prend en compte des circonstances particulières, par exemple : des conséquences financières graves et immédiates plus dommageables pour le bénéficiaire du permis que l'atteinte à l'intérêt environnemental que défend l'association qui demande la suspension.

La notion d'urgence à suspendre ne s'impose pas au Préfet qui peut demander la suspension d'une décision, sans démontrer la condition d'urgence.

Si après une enquête publique de type Bouchardeau, le commissaire enquêteur émet un avis défavorable (ou fait des réserves), si la commune vote sa révision du PLU, sans en tenir compte, une association de protection de l'environnement peut demander au préfet de suspendre auprès du TA, la décision communale.

L'association peut alors se joindre au préfet pour requérir auprès du tribunal administratif (et dans ce contexte, n'a pas à faire preuve de l'urgence).

Précision :

-si la commune correspondante est couverte par un SCOT approuvé, la révision du PLU est immédiatement applicable

-sinon, le préfet dispose d'un délai de 30 jours pour demander à la commune de revoir sa copie.

Quelle est l'effet de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité d'un POS ou d'un PLU ou d'un SCOT ? Article L121-8 CU :

L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale, d'un schéma directeur ou d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le schéma directeur ou le plan local d'urbanisme, la carte communale ou le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur.

Quel est le point de départ du délai de recours ?

- 2 mois à compter de la publicité de la décision d'urbanisme :
 - affichage et mention dans un journal local pour certains actes
 - recueil des actes administratifs pour une commune ou un EPCI de plus de 3500 habitants
- 2 mois à compter du début de l'affichage de la mention autorisant les travaux sur le terrain, affichage qui doit être visible de la voie publique pendant 2 mois consécutifs.

La preuve de l'affichage incombe d'une part à l'administration et d'autre part au titulaire de l'autorisation qui doit au besoin s'aider d'un acte d'huissier pour constater le début de l'affichage ; on considère que deux actes d'huissier sur une période de 3 semaines à un mois suffisent à affirmer le caractère continu de l'affichage...

Les recours dans le délai de 2 mois : il peut s'agir d'un

- Recours gracieux (contre un acte communal) : demande d'annulation, qui consiste à demander de rapporter la décision à la date de l'acte (donc aspect retroactif) à bien différencier de l'abrogation (qui demande de rapporter la décision au moment du recours ou à l'avenir).
- Demande de contrôle de légalité de l'acte de la collectivité territoriale auprès du préfet
- Recours hiérarchique au préfet lui-même si le PC (permis de construire) est délivré par la commune au nom de l'Etat, voir au ministre si le préfet a délivré lui-même le permis.

Le point de départ du délai de recours contentieux

En l'absence de recours gracieux préalable, c'est le point de départ de la publicité de l'acte par l'administration (on a 2 mois)

En cas d'échec du recours gracieux

- le point de départ du recours contentieux, c'est la date du refus tacite, absence de réponse de la mairie dans le délai de 2 mois du recours gracieux
- ou c'est le refus explicite par courrier de l'autorité administrative.

Si on a dépassé les délais, on peut essayer d'obtenir (un courrier) un refus explicite de la commune, qui peut ainsi prolonger le délai donnant un nouveau point de départ...

Mais pour donner plus « d'assurance » aux bénéficiaires de permis, l'article R600-3 institue une butée au délai de recours :

Tout recours devient impossible **dans le délai d'un an après l'achèvement** des travaux (le constructeur devrait faire une déclaration d'achèvement pour se protéger), les tiers pouvant apporter la preuve du contraire (« la maison doit être considérée comme habitable »).

Les conditions particulières de recevabilité d'un recours en droit de l'urbanisme (article R600-1) : (qu'il s'agisse du recours gracieux ou du recours contentieux)

Il faut faire une notification du recours **à tous les protagonistes** :

- d'une part à l'auteur du permis
- et d'autre part au bénéficiaire du permis

Notifier signifie qu'il faut adresser **le document lui-même du recours** à chacun d'eux (et non un simple courrier signalant le recours)

En **recommandé avec accusé de réception** et à l'adresse qui figure sur le permis de construire lui-même.

Si vous n'avez adressé initialement un recours qu'àuprès de l'autorité administrative, **vous disposez au maximum de 15 jours à compter du recours à l'autorité administrative** pour notifier votre recours au bénéficiaire du permis.

Il faut **faire la preuve de cette notification au Tribunal administratif** en lui adressant les accusés de réception des deux parties attestant de cette notification et du respect des délais. Cet envoi peut être fait après l'envoi de la requête.

Cas particulier du permis accordé par le maire au nom de l'Etat (préfet) :

- recours gracieux au maire
- copie du recours gracieux au préfet avec un courrier d'accompagnement
- copie au maire du recours au préfet
- copie au bénéficiaire du recours gracieux

L'article R600-1 impose de noter sur le panneau d'affichage du permis, la notification obligatoire du recours à l'administration et au bénéficiaire.

Les conditions particulières tenant à l'Association demanderesse

- La date de la création de l'association (article L600-1-1) :

*Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si **le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.***

Ainsi, **pour tout recours contentieux**, outre les statuts de l'association, **joindre le récépissé de dépôt des statuts par le Préfet**, pour prouver l'antériorité de la création de l'association à la date d'affichage du permis contesté.

S'il est trop tard pour créer l'association, faire une SARL ou créer une Fondation !

- Les statuts de l'association, les articles indispensables

-La décision du recours

- ne devrait pas être du seul fait du président ; il est préférable **de prévoir que le bureau prenne la décision** et si rien n'est précisé dans les statuts, il est alors indispensable de convoquer une assemblée générale pour prendre la décision du recours.
- Prévoir de faire émarger le bureau quand une décision de recours est prévue (un seul pouvoir par personne).
- La mission doit être précise (et rapportée dans le compte rendu de réunion qui sera joint au recours) : recours contentieux contre permis de construire, suspension éventuelle...

-Le mandataire : prévoir dans les statuts de désigner

- le président pour représenter en justice l'association
- ou une personne désignée par le bureau
- ou mieux deux personnes agissant séparément ou conjointement (ce qui permet de signer à deux ou séparément face aux diverses instances ou nécessités de déplacements éventuels...)

-l'intérêt à agir est basé sur l'objet de l'association :

- Il doit être **défini précisément** et s'il est trop large, il peut être refusé par le juge : ce peut être par exemple : « application des lois en matière de règlement d'urbanisme, d'environnement, santé publique.. » La FNE proposerait des modèles de statuts.
- Sur **un territoire déterminé**, ainsi, pour le Pays Fouesnantais, il faut préciser les communes concernées dans les statuts.
- Pour une association agréée au titre de la protection de l'environnement, il y a une présomption légale d'intérêt à agir - article L142-1 alinéa 2 du code de l'environnement :

Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de son agrément.

La préparation du recours :

Il est essentiel en premier lieu de récupérer l'ensemble des pièces du dossier (notamment le permis de construire et le règlement du zonage concerné par le permis).

La communication des documents administratifs : **tout rapport achevé est immédiatement communicable** (cad qu'il n'est pas communicable si sa rédaction n'est pas terminée), **dès lors qu'il a trait à l'environnement**, même si cette administration qui le détient, ne l'a pas créé elle-même.

Par exemple, rapport de la commission des sites, compte rendu d'une réunion...

Pour les relations des citoyens avec l'Administration, une Loi essentielle : **Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations**

Les fiches thématiques accessibles sur le site de la CADA (<http://www.cada.fr>) sont particulièrement bien faites.

En cas de difficulté d'obtention d'un document, le référé conservatoire ou mesure utile serait plus rapide que la saisie de la CADA.

La requête comportera

-une introduction : requête introductive **pour** « l'association (le demandeur ou requérant), nom, adresse, représentée par son président par décision du bureau en date du ... **Contre** le permis de construire (on attaque un acte administratif et pas le maire)N°...délivré le ... par la commune (défendeur) de...à Mr (bénéficiaire ou observateur)...**Pièces jointes** : nombre..

-la présentation des faits : résumé des éléments essentiels qui vont faire débat, pouvant se terminer par la présentation des moyens : « *l'association démontrera qu'elle est recevable et que cette décision ne manquera pas d'être annulée en raison des vices de légalité externe et interne* » avec présentation succincte du plan, discussion et principaux articles des codes de l'urbanisme ou de l'environnement (ou autre), du règlement du PLU qui sont violés.

-la discussion :

- La recevabilité :

Preuve apportée de la notification du recours gracieux et contentieux à toutes les parties (article R600-1) et en temps voulu.

Capacité à agir et intérêt à agir, avec rappel des statuts, mentionnant le mandataire prévu, la délibération de la décision et donnant le mandat, la relation du recours avec l'objet social de l'association.

Le respect des délais pour agir (2 mois de l'affichage de la décision administrative pour le recours gracieux ou contentieux si celui-ci est fait d'emblée ou 2 mois supplémentaires à compter du rejet tacite ou explicite du recours gracieux pour ce recours contentieux).

Puis exposé des moyens de l'illégalité selon le plan annoncé :

- Les moyens de l'illégalité : sont de deux types, légalité externe et interne.

-la légalité externe : incompétence, vice de forme ou de procédure

-la légalité interne : violation de la Loi, erreur d'appréciation, détournement de pouvoir...

- Pour tous les moyens avancés, dès lors qu'il s'agit de règles d'urbanisme et non d'environnement, le juge doit se prononcer ; néanmoins, même s'il ne précise pas ses motifs, il peut déclarer un certain nombre de moyens « sans fondement » sans autre précision.
- règle : il est capital lors de la requête initiale ou au minimum pendant le délai légal du recours, **d'introduire au moins un moyen d'illégalité externe et interne**, sous peine de ne pas avoir le droit d'introduire dans un mémoire ultérieur complémentaire de nouveaux moyens dans la rubrique de légalité externe ou interne.
- Chaque moyen se rapportera à la violation d'un règlement (article L ou R... du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du règlement du POS ou PLU), en faisant référence à une pièce numérotée si possible dans l'ordre du texte (sinon, ajouter bis, ter...)

S'il s'agit d'un référé suspension, il faudra prouver l'urgence à suspendre en premier lieu puis le doute sur l'illégalité de la décision administrative (plan en deux parties après la discussion).

-la conclusion : Que demande-t-on ?

- L'annulation d'un acte administratif (annulation du permis de construire, et rejet du refus implicite ou explicite si le recours contentieux est précédé d'un recours gracieux), sa suspension, et éventuellement l'injonction à faire (articles L911-1 et suivants du code de justice administrative) (par exemple instruire le permis de construire dans un délai donné)... « *par tous ces motifs, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, nous demandons ...* »'
- des frais de procédure (article L761-1 du code de justice administrative) : « *de CONDAMNER la commune à verser à l'association la somme de 1500 € au titre de l'article L761-1 CJA* ».

Ne pas hésiter au besoin à joindre « un état des frais » : transport, bouche, poste, photocopies...

-la liste des pièces jointes (ou bordereau) numérotées

-l'envoi au tribunal administratif :

- Contenu de l'envoi : chaque exemplaire comprend donc la requête introductive et sa liste de pièces jointes et la photocopie des pièces jointes elles mêmes (dont les récépissés de recommandés de notification, les statuts, ...), éventuellement le recours gracieux initial.
- S'il s'agit d'un référé suspension, il est impératif de joindre avec le référé, la requête en annulation en faisant référence à son numéro attribué par le tribunal (une grande enveloppe deux chemises, avec la mention référé

suspension sur l'enveloppe). La requête annulation peut être produite pour la première fois en même temps que le référé mais un référé n'est pas acceptable sans requête en annulation.

- Combien d'exemplaires : autant que de parties plus 2, soit commune, bénéficiaire du permis et 2 supplémentaires en principe **4 exemplaires** pour le seul tribunal, un exemplaire identique pour la commune et le bénéficiaire du permis (soit au total 6 exemplaires)
- Modalités de transmission :

-A la commune (ou dépôt à la mairie contre tampon daté de réception) et au bénéficiaire du permis en RAR

-Au tribunal en RAR ou en cas d'urgence, date limite du recours, par courriel ou fax mais en annonçant la confirmation par courrier ; il est prudent de s'assurer de l'arrivée du recours en téléphonant au greffe.

Pour mémoire, c'est **la date d'arrivée au Tribunal qui constitue la référence du respect du délai !**

Les requêtes sont-elles communicables à un tiers ? : Oui sans restriction ; il peut être intéressant par exemple, quand on connaît ses références, de transmettre son recours au banquier d'un promoteur ! Si le banquier a connaissance du recours, il peut supprimer le prêt !

Le financement du recours ?

- Que faut-il financer ?
- Les frais d'avocat ; il n'est pas obligatoire en première instance au tribunal administratif (Rennes) mais il est indispensable en appel (Nantes) et pour le Conseil d'Etat.

Il peut être intéressant de demander un avis initial à un juriste d'association (50 euros l'heure)(par ex auprès de la FNE).

Rappelons qu'il n'existe pas de tarif opposable dans la profession d'avocat : il faut donc négocier les honoraires de l'avocat dès le premier appel téléphonique avec rédaction ultérieure d'un contrat écrit ou convention d'honoraires (non développé), soit à l'heure (risqué ?), soit sous forme d'un forfait global en précisant bien la mission et ses limites (requête, référé éventuel...), les frais de transport, de copie, les conditions amenant la rupture du contrat, l'échéancier de règlement des honoraires...

Deux conditions essentielles : choisir un avocat spécialisé en droit de l'urbanisme et de l'environnement ; un avocat qui dialogue facilement : doit pouvoir échanger et expliquer les moyens retenus, ...

Quelques noms ont été cités pendant la conférence :

Patrice Valadou Quimper, Busson Benoît et Le Briero Sébastien Paris, par exemple. (pour Paris, recherche sur www.avocatparis.org)

- si l'association est déboutée par le Tribunal, il faut également prévoir de financer également les frais de l'adversaire (soit quelquefois, 1500 euros pour l'avocat de l'association, 1500 euros pour l'avocat de la partie adverse). Même si on gagne un référé et qu'on nous attribue le remboursement de nos frais pour celui-ci, la partie adverse peut aller en recours au Conseil d'Etat ; il faut alors se préparer à 5000 euros de frais d'avocat spécialisé et si on perd, on peut être amené à régler en plus les 5000 euros de la partie adverse...
- Comment financer ses frais de justice ?

-l'aide juridictionnelle est possible pour une association

-se grouper pour partager avec une association de riverains qui conteste également le même permis ou acte administratif.

Le suivi de la requête :

Le tribunal administratif donne un numéro d'instance lors de son accusé de réception, et un code d'accès sur le site sagace

<https://sagace.juradm.fr/Authentification.aspx>

Le tableau présenté en ligne note ainsi

-la date initiale de réception de la requête introductive, avec des colonnes identifiant chacune des parties, et les renvois des documents vers chacune d'elles

-la réception du mémoire en défense

-d'éventuels mémoires en réplique du demandeur

-la notification de la clôture d'instruction

-la date d'audience : de la patience ! le délai entre le dépôt de la requête introductive et le jugement est habituellement de l'ordre de 2 ans et demi ; ce délai est d'environ un mois pour le jugement de référé qui sera suivi quelques mois à un an plus tard du jugement au fond sur la base de la requête en annulation.