

Nuit du droit 4 octobre 2023
Intervention des magistrats du tribunal administratif de Toulon

Urbanisme : la réaction du juge administratif face à la violation
avérée de la loi

Mme Doumergue, présidente
M. Sauton, vice-président
M. Cros, premier conseiller
Mme Faucher, première conseillère

Intro générale

Mme Doumergue

Intro du sujet Urba

M. Sauton

Quelle est la réaction du JA suite à la violation de la loi par le PC ?

Etre pragmatique et efficace, tout en faisant respecter la loi, c'est l'objectif qui guide le JA.

Le juge peut d'une part tirer toutes les conséquences de l'illégalité d'un PC ou d'un refus de PC, en l'annulant, en enjoignant à l'administration de délivrer le PC, en indemnisant les préjudices subis, nous le verrons dans une 2nde partie.

Mais le juge peut aussi choisir de ne pas tirer les conséquences de l'illégalité du PC, en corrigeant lui-même cette illégalité ou en la faisant corriger par l'administration, nous l'aborderons dans la 1^{ère} partie.

L'idée est en toute hypothèse d'apporter la réaction juridictionnelle la plus appropriée, celle qui va permettre de rétablir la loi tout en « sauvant » le PC délivré si celui-ci s'avère en définitive bien fondé.

L'idée n'est naturellement pas une quelconque bienveillance ou mansuétude à l'égard de l'administration, mais il serait inopportun d'annuler un PC (ou un refus de PC) qui, au fond, est conforme à la loi et à l'intérêt général.

I. Le pouvoir de corriger ou de faire corriger l'illégalité

Le paradoxe : le PC est entaché d'illégalité mais le JA n'en tirera pas toutes les conséquences !

Ce courant est lié à une évolution des textes et de la jurisprudence qui s'accélère depuis une vingtaine d'années.

2 façons :

A. La correction par le juge lui-même

Mme Faucher

1 - Neutralisation

- non applicable aux vices d'incompétence et d'insuffisance de motivation

La neutralisation :

La justice doit être efficace et le JA ne doit pas dire le droit de manière abstraite mais en étant préoccupé par les incidences concrètes de ses décisions. Cette modernité du juge se retrouve ainsi dans les instruments qu'il s'est forgés lui-même pour corriger à son niveau et neutraliser certains vices de la décision administrative.

- des vices de procédure (Danthony)

L'apport de la jurisprudence du CE, Danthony du 23 décembre 2011, en est l'exemple même. Le juge administratif considère que seuls les vices de procédure susceptibles d'avoir une influence sur le sens de la décision ou de priver l'intéressé d'une garantie justifient l'annulation de la décision. Le but étant d'éviter une annulation totale inutile.

En cela le droit de l'urbanisme nous donne des exemples vivants de cette volonté de s'ancrer dans le réel.

Ainsi, pour vous donner un exemple concret en matière de révision d'un PLU, le TA de Toulon a jugé concernant l'information des membres du conseil municipal, que si ces derniers n'avaient pas été destinataires d'un document présentant les orientations générales de la révision envisagée du PLU, ils avaient néanmoins bénéficié des mêmes informations dans le texte même de la délibération qui retraçait l'ensemble des objectifs de la révision et une chronologie détaillée de la procédure. Le vice a donc été écarté car il n'avait exercé aucune influence sur le sens de la délibération ni privé les membres du conseil municipal de leur droit à l'information.

Petite précision pour les étudiants qui nous écoutent ou les néophytes du droit : ce mécanisme de régularisation des vices de procédure n'est pas applicable au vice d'incompétence ni au vice d'insuffisance de motivation.

A noter que cet assouplissement de la procédure peut conduire à des dérives, l'administration elle-même, devançant le juge, étant tentée de Danthonyser : par ex la mairie, un peu trop pressée, qui méconnaît sciemment le délai de convocation des conseillers municipaux à la séance du conseil municipal qui doit adopter la révision du PLU, en se disant que le juge Danthonysera.

- des motifs illégaux (Dame Perrot)

Toujours dans ce souci d'efficacité de ses décisions, le juge administratif s'attache également à neutraliser les motifs de refus illégaux, après avoir fait le constat que l'administration aurait pris la même décision en se fondant sur un ou des autres motifs légaux de sa décision. En cela, la modernité du JA est ancienne car la jurisprudence du CE Dame Perrot qui fonde cette démarche a été rendue le 13 janvier 1968.

En pratique, si un refus de permis de construire est contesté par le pétitionnaire, et que sur les multiples motifs de refus avancés par les services instructeurs de la commune, plusieurs sont illégaux mais qu'un motif reste fondé, il suffit à lui seul pour « sauver » la décision de refus d'une annulation contentieuse.

Transition : D'autres mécanismes juridiques ont des effets similaires à ceux que je viens de vous décrire

2- La substitution de base légale ou de motifs

Pour les refus de PC

M. Sauton

Un PC est assis sur une base légale et sur un ou plusieurs motifs.

Si la base légale du PC est erronée, ou si le motif retenu par l'administration pour délivrer ou refuser le PC est illégal, le juge pourra lui substituer une autre base légale, voire même substituer un autre motif, légal lui.

- la substitution de base légale :

Par exemple, le refus par le maire d'autoriser un immeuble de 50 logements créant un nouvel accès sur une route départementale, dans un virage sans visibilité, a été fondé sur la base légale de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme (défaut de sécurité). Pbm : la commune est couverte par un PLU. Donc cet article, qui fait partie du règlement national d'urbanisme, ne s'applique pas.

Mais le juge peut, même d'office, « sauver » le PC en lui substituant l'article R.111-2 qui, lui, est applicable même en présence d'un PLU. (*illus : Caa 20/6/2019 17nt00927*)

CE 3/12/2003 240267 M. El Bahi : lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée. Une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder de sa propre initiative, au vu des pièces du dossier, mais sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point.

- la substitution de motifs :

Par exemple, le refus d'installer une antenne relais de téléphonie dans la campagne est fondé sur les circonstances que :

L'antenne et son installation électrique constituent un danger pour la santé humaine : non pas prouvé,

L'antenne porte atteinte à l'activité agricole : non surface réduite.

Ces motifs ne sont pas fondés.

Mais l'administration, une fois atraite au contentieux devant le juge à raison de l'illégalité des motifs de sa décision, peut demander au juge de substituer un autre motif, nouveau : L'antenne porte une atteinte esthétique à son environnement : oui si l'environnement est de qualité et que le projet d'antenne s'insère mal en dégradant la qualité esthétique des lieux.

Ce nouveau motif est fondé et donc le refus d'installer l'antenne-relais est légal.

CE 6/02/2004 Mme Hallal 240560 : L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est

demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

Ainsi, le JA peut-il corriger lui-même l'illégalité, mais il peut aussi permettre à l'administration et au bénéficiaire du PC de régulariser.

B. Le sursis à statuer pour permettre à l'administration de régulariser

M. Cros

Une autre manière de corriger l'illtÉ, c'est de la faire régulariser par l'Adm.

C'est contre-intuitif car le principe en contx adm général reste que l'illégalité d'une d° adm est sanctionnée par son ann. Le J ne réforme pas la d° : il l'efface purement et simplement de l'ordonnancement juridique. Selon la formule du doyen Vedel, le J adm « tient la gomme mais pas le crayon ».

En contx de l'U, jd, ce ppe est remis en cause. L'ann n'est plus automatique. La L càd le CU permet au J de surseoir à statuer lorsque le vice est avéré mais régularisable càd réparable. Le J diffère son jgt pendant le temps nécessaire à l'Adm pour réparer l'illtÉ en prenant un nouvel acte. La durée du procès s'allonge, souvent pendant plusieurs mois. C'est une sorte de 2^{nde} chance laissée à l'Adm et au pétitionnaire.

Le chp app de ce pouvoir de régularisation est très large :

- Contx des actes R (SCOT, PLU)¹, où la régularisat° est possible sous certaines cond°. Exemples : l'Adm va devoir refaire une enquête pb qui était irrégulière.

- Contx des aut° individuelles² : le permis attaqué est illégal mais l'Adm délivre en cours d'instance un permis modificatif qui répare le vice. La JP du CE³ est très favorable à ce mécanisme puisqu'elle a une interprétation très large de la notion de « vice régularisable » : la plupart des vices (proc ou fond) sont régularisables, alors mm que leur correction impliquerait de « revoir l'économie générale du projet » càd de le modifier en profondeur ; la seule limite est de ne pas « changer la nature du projet » ce qui est rare (p. ex. passer d'un immeuble de 10 étages à une petite maison individuelle). Exemples de vices non régularisables : le permis a été obtenu par fraude ; ou le terrain est complètement inconstructible ; ou il n'est desservi par aucune voie adaptée et aucun aménagement de voirie n'est prévu.

Illustration : exemple de vice régularisé à l'issue d'un SAS :

¹ Article L600-9 CU

² Article L600-5-1

³ CE Sect. avis contx 2 oct. 2020, Barrieu, n° 438318, A

- PCi portant sur une résidence collective, illégal au regard de la règle de hauteur du PLU du fait de 2 édicules techniques prévus en toiture-terrasse
- Le vice est régularisé par le PCM par l'abaissement ou le remplacement des 2 édicules illicites ; la TA a donc rejeté la rqt

Objectifs :

- pragmatisme (on n'annule pas tout un projet pour un vice qui peut être réparé) ;
- SJ (on sauvegarde l'acte tout en le purgeant de ses vices) ;
- bonne adm de la justice (on évite une ann qui serait probablement suivie de l'édiction d'un nouvel acte similaire qui donnerait lieu à un nouveau procès).

Mécanisme concret : assez lourd puisqu'il faut 2 audiences et 2 jgts :

- le J adm rend un 1^{er} jgt (JADD) qui relève toutes les illégalités dont l'acte est entaché et accorde un délai à l'Adm pour régulariser.
- à l'issue de ce délai, le J rend un 2nd jgt (JMFI) qui :
 - soit constate que le vice n'a pas été purgé et donc annule l'acte ;
 - soit constate que le vice a été régularisé et alors rejette la rqt, auquel cas le rqrt se trouve dans la situation paradoxe et parfois mal comprise, où il avait raison (l'acte attaqué était illégal) mais où il perd son procès (pas d'ann).

Conclusion : pour le rqrt qui attaque un permis et son avocat, c'est un vrai parcours du combattant pour obtenir une ann, puisqu'il faut trouver non seulement des vices, mais des vices tellement graves qu'ils ne puissent pas être corrigés.

On perçoit ainsi que ces mécanismes de correction de l'illégalité créent une insécurité juridique pour le justiciable, qui, confronté à un PC ou un refus de PC objectivement entaché d'irrégularité, peut être tenté légitimement de le contester en justice, mais pourra voir finalement sa requête rejetée s'il s'avère que la décision adm est en fin de compte conforme à la loi et à l'intérêt général.

Aussi, il faut, pour le juge, borner ces possibilités de régularisation et parfois tirer toutes les conséquences de l'illégalité.

II. Le pouvoir de sanctionner l'illégalité et d'en tirer les conséquences

M. Sauton

De quelles façons le JA sanctionne-t-il l'illégalité ?

Par l'annulation rétroactive du PC, par une injonction donnée à l'administration et par l'indemnisation des préjudices subis, nous le verrons.

Ces mécanismes peuvent être efficaces, mais ils sont longs à mettre en place compte tenu des délais de jugement et des possibilités de recours contre les jgts des tribunaux administratifs.

Aussi, le JA et le législateur ont parallèlement développé depuis une vingtaine d'années des mécanismes plus rapides : le pouvoir de juger vite.

A. Le pouvoir de juger vite

M. Sauton

Afin de réagir rapidement à la violation de la loi en urbanisme, le législateur a institué plusieurs procédures rapides.

- 1 Des délais de jugement courts pour les PC les plus importants, ceux autorisant ou refusant la construction de plus de 2 logements doivent être jugés en 10 mois (à compter de l'enregistrement de la requête)
- 2 Une suppression de l'appel pour ces PC les plus importants dans les communes en tension sur le plan du logement. Cela a pour objet de « sauter » l'étape de la cour d'appel et de saisir directement le CE par la voie de la cassation. L'intérêt est d'aboutir à une décision de justice définitive plus rapidement. L'inconvénient est que seul le recours en cassation est ouvert ; or, le recours en cassation ne vise pas à rejuger intégralement l'affaire, mais seulement à vérifier que le 1^{er} juge n'a pas commis d'erreur de droit ou n'a pas dénaturé les faits.

A noter pour les spécialistes qu'un discret décret du n°2023-822 du 25/08/2023 a largement étendu la liste des communes concernées. Aussi, dorénavant, le tribunal administratif de Toulon est le juge principal du contentieux de l'urbanisme pour 80% des communes du Var.

- 3 Les référés :
Deux procédures de référés d'urgence sont principalement à disposition du justiciable dans le contentieux de l'Urba. Elles permettent d'obtenir une décision provisoire de justice en 2 à 4 semaines par un juge statuant seul.

- Référé mesures utiles :

Le juge des référés peut enjoindre au maire, sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA, de faire dresser un procès-verbal d'infraction ou de prendre un AIT. L'intérêt pour un justiciable est de pousser un maire à agir, et de le faire dans un délai utile, avant que la construction ne soit terminée. car il est difficile de faire démolir un bâtiment une fois érigé.

- Référé suspension :

Ce référé permet d'obtenir la suspension provisoire de l'exécution d'un PC accordé. 2 conditions sont requises pour que le juge suspende le PC : l'urgence à statuer (mais elle est présumée en urbanisme car il est difficile de revenir en arrière une fois le bâtiment édifié) et un argument de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité du PC

- Possible levée de la suspension s'il est mis fin à l'illégalité (L521-4 CJA :
CE 16 juin 2023, Sté Mésange, n° 470160, B)

Si le PC est suspendu en référé, le bénéficiaire du PC ne pourra pas légalement bâtir car son permis est « gelé », le temps que le juge du fond ne statue sur la requête en annulation de ce PC.

B. Annulation et injonction

M. Cros

Lorsque l'acte attaqué (permis ou refus de permis) est illégal et qu'aucun des outils de correction évoqués en 1^e partie n'est possible, alors le J entre en voie d'annulation.

1) Ann partielle

Il peut d'abord s'agir d'une ann partielle si le vice n'affecte qu'une partie du projet, càd une partie divisible du reste ou en tout cas localisable.

P. ex. un permis peut être annulé en tant que le projet prévoit :

- un garage qui est mal implanté car trop près de la limite de ppt,
- ou des ouvertures (fenêtres) qui ne sont pas en harmonie avec celles du quartier

Cette ann partielle peut aussi être « en tant que ne pas », càd en tant que le projet ne prévoit pas tel ou tel aménagement qui serait nécessaire pour respecter les règles d'U.

Illustration : le TA a partiellement annulé un PC une résidence de plusieurs dizaines de logements « *en tant que le projet ne prévoit aucun aménagement permettant la circulation sécurisée des piétons sur le chemin privé au droit du terrain d'assiette du projet* » : le promoteur n'avait prévu aucun trottoir sur une partie de la voie d'accès

2) Ann totale

Si l'ann partielle n'est pas possible, il s'agira alors d'une ann totale.

Pour les PC délivrés, c'est l'arme atomique. Cela veut dire que la régularisation n'est pas possible.

Illustration : à la demande du préfet du Var, toujours vigilant sur le respect de la L littoral dans les cnes qui y sont soumises, le TA a annulé totalement un PC une villa individuelle au motif que le TAP est situé dans un secteur en discontinuité des zones déjà urbanisées au sens de la L littoral, càd suffisamment denses : le terrain est trop à l'écart, donc inconstructible, et ce vice n'est pas régularisable

A noter que copie du jugement sera transmise sans délai au procureur de la République près le tribunal judiciaire, en application (*de l'article R. 751-10*) du code de justice administrative.

3) Injonction

Enfin, après avoir annulé une d° adm, le J adm dispose d'un pouvoir d'injonction (éventuellement sous astreinte en cas de mauvais vouloir de l'Adm) afin de tirer les csq de l'ann : il peut enjoindre à l'Adm soit de réexaminer la situation soit de prendre telle ou telle d° dans un sens déterminé.

La question de l'injonction concerne surtout les refus de PC, càd le cas où le J annule un refus illégal opposé par le maire à une demande de PC. Le CE a donné une pleine portée au pouvoir d'injonction en jugeant que si le J annule un refus de PC en censurant l'ensemble des motifs opposés par le maire, ainsi que ceux éventuellement invoqués en cours d'instance par le biais d'une SM, alors il doit, en principe, enjoindre au maire de délivrer le permis, et non pas seulement de réexaminer la demande⁴

C. Indemnisation

Mme Faucher

⁴ CE avis contx 25 mai 2018, Préfet Yvelines, n° 417350, A

Le principe⁵ est que toute illégalité fautive est de nature à obliger l'administration à réparer le préjudice qui en résulte.

A ce titre, la délivrance d'un permis de construire illégal engage la responsabilité de l'Administration. Il s'agit le plus souvent de la responsabilité de la commune et, plus rarement, de la responsabilité de l'État compte tenu de la répartition des compétences opérée par les textes.

J'illustrerai mes propos avec cet exemple de permis de construire accordé à des particuliers pour la construction d'une maison individuelle de 200 m². Alors que les pétitionnaires commencent les travaux de fondations et une partie du gros œuvre, un recours est déposé par un voisin immédiat qui aboutit à l'annulation de ce PC en raison de la méconnaissance du règlement du POS. Par la suite, le terrain est devenu inconstructible car classé en zone naturel du PLU de la commune.

Les pétitionnaires, ainsi empêchés de poursuivre leur projet par la faute de la commune qui leur a délivré un PC illégal, ont sollicité l'indemnisation de leurs nombreux préjudices, tant devant le juge judiciaire que le juge administratif. C'est ainsi une illustration de la complémentarité de l'office des deux ordres de juridiction en matière d'urbanisme. Nous avons ainsi décidé de sursoir à statuer dans l'attente de l'arrêt de la CA d'Aix en Provence et notre jugement a pris en charge les postes de préjudices qui n'avaient pas été indemnisés par la Cour.

Au final, les requérants ont été indemnisés de la valeur d'achat du terrain, soit 219 000 euros, après déduction de la valeur résiduelle du terrain estimée à 10 000 euros.

Ils ont également obtenu le remboursement des frais de construction engagés, environ 75 000 euros.

En revanche, le manque à gagner n'est pas un préjudice indemnisable. En effet, pour être indemnisable, encore faut-il que le préjudice trouve sa source dans la privation d'un droit. Ce n'est pas le cas si le permis de construire a été légalement annulé. On ne peut pas faire de la spéculation immobilière sur un PC illégal. « *Adieu veau, vache, cochon, couvée...* »

Sont également indemnisables les frais réglés au titre du prêt bancaire souscrit pour l'acquisition du terrain, les intérêts de ce prêt et les frais d'assurance, qui peuvent être regardés comme des frais exposés en vain.

Les frais de démolition peuvent également être pris en charge mais dans cette affaire la CA d'Aix en Provence a débouté le voisin immédiat de sa demande de démolition sous astreinte de la construction inachevée et de remise en état du sol.

Enfin, le préjudice moral des pétitionnaires privé de leur projet immobilier est également indemnisable. Mais les juges administratifs ne sont pas connus pour leur « générosité » et les sommes accordées sur ce fondement oscillent autour de 4 000 euros et atteignent rarement des sommes à 5 chiffres.

Conclusion

M. Sauton

⁵ CE 26 janvier 1973 Ville de Paris c/ Driancourt

Face à la violation avérée de la loi par une décision adm d'urbanisme, le juge adm examinera ainsi de façon pragmatique si l'illégalité peut légalement et mérite d'être corrigée, à défaut le juge en tirera toutes les conséquences de droit.

Mais le recours au JA trouve sa limite lorsque la loi méconnue est une obligation civile (ex : troubles de voisinage ou défaut d'autorisation de la copropriété pour bâtir sur les parties communes, etc.. souvent invoqués devant le JA mais inopérants en principe) ou lorsque le constructeur refuse de suspendre ses travaux ou de remettre en l'état le site et qu'une action coercitive est nécessaire pour l'y forcer ou le punir. Dans ces cas-là, seul le juge jud est susceptible de faire respecter la loi.

Focus :

Signalons que l'administration elle-même peut tirer les conséquences de la violation de la loi en urbanisme.

Ainsi, le maire qui constatera l'édification d'une maison sans PC ou de façon non conforme au PC accordé, pourra prendre un arrêté interruptif de travaux, qu'il transmettra au Procureur. Le maire dispose en outre d'un tout nouvel outil à sa disposition : la mise en demeure administrative de remise en état des lieux.

Le CE a jugé que Il résulte de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, que, dans le but de renforcer le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme, le législateur a entendu, que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à permis de construire, (.) ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement, le maire puisse, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, mettre en demeure l'intéressé, (.), a) soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire, b) soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires.

Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte.

Ainsi le pouvoir, très fort, dont le JA lui-même ne dispose pas en contentieux de l'urbanisme (hors contravention de grande voirie), d'enjoindre la démolition, a été conféré tout récemment à l'administration.