

Contentieux de l'urbanisme : une première salve de mesures est publiée

Ces dispositions issues d'un décret en date du 17 juillet 2018 entreront en vigueur le 1er octobre prochain.

Le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018, publié au *Journal Officiel* du 18 juillet, donne corps à de nouvelles dispositions visant à améliorer l'efficacité du traitement des recours contre les autorisations d'urbanisme. Les 9 nouvelles mesures qui font ainsi leur entrée dans le code de l'urbanisme et le code de justice administrative sont issues des préconisations du rapport Maugué remis au ministre de la cohésion des territoires en janvier 2018. Elles constituent le premier volet d'une réforme qui sera complétée par la loi ELAN, actuellement discutée au Sénat (Projet de loi, art. 24).

Une nouvelle mention dans les décisions d'octroi d'autorisation

Les articles R. 424-5 et R. 424-13 du code de l'urbanisme sont modifiés afin que la date d'affichage en mairie de la demande d'autorisation du pétitionnaire (C. urb., art. R. 423-6) soit mentionnée dans la décision octroyant le permis, la non-opposition à déclaration préalable et le certificat d'autorisation tacite. Pour mémoire, cette date sert de référence, en cas de contentieux, pour apprécier l'intérêt à agir du requérant (C. urb., art. L. 600-1-1 et L. 600-1-3). La nouvelle formalité mise à la charge de l'administration est ainsi tout à fait bienvenue : elle permettra au bénéficiaire de l'autorisation, à l'auteur du recours et au juge de disposer d'une information décisive à laquelle ils n'avaient pas forcément accès et qui pouvait donner lieu à débats.

Cette mesure entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2018 (D. art. 9, II). Elle a vocation à s'appliquer aux demandes d'autorisation et déclarations préalables déposées depuis le 1^{er} octobre 2018 mais aussi, en application d'une jurisprudence classique, aux instructions en cours à cette date (CE, 7 avr. 1976, n° 99013).

Durcissement des conditions de recevabilité des requêtes

Un nouvel article R. 600-4 (D., art. 7, 3^e) intégré au code de l'urbanisme impose au requérant de fournir systématiquement les pièces nécessaires à l'appréciation de son intérêt à agir. Cette obligation est prescrite sous peine d'irrecevabilité pour toute requête dirigée contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol intervenue après le 1^{er} octobre 2018 (D., art. 9, III).

Les pièces en question sont celles visées par l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : titre de propriété, promesse de vente, bail, contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du CCH, contrat de bail ou tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. Les requêtes introduites par les associations doivent également, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées de leurs statuts, ainsi que du récépissé attestant de leur déclaration en préfecture.

Le texte ne prescrit aucun délai encadrant la fourniture de ces pièces et ne fait pas état d'une possibilité de régularisation en cours d'instance mais il semblerait, à la lecture du rapport Maugué, que l'inertie du requérant puisse être sanctionnée, après mise en demeure du juge, par une ordonnance d'irrecevabilité manifeste fondée sur l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

Un nouveau cas de désistement d'office

Le décret introduit dans le code de justice administrative un nouvel article L. 612-5-2 qui réaménage la procédure de référé-suspension. Cette mesure, généralisée à l'ensemble des contentieux devant les juridictions administratives est applicable aux requêtes à fin d'annulation ou de réformation enregistrées à compter du 1er

octobre 2018. Elle prévoit qu'en cas de rejet d'une demande de suspension fondé sur une absence de moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte, le requérant sera tenu de confirmer le maintien de sa requête au fond. A défaut, il sera réputé s'être désisté. Cette confirmation devra intervenir dans le moins suivant la notification de l'ordonnance de rejet et ne s'imposera pas en cas de pourvoi en cassation. En cas de rejet fondé sur le défaut d'urgence à suspendre, une telle formalité ne sera pas opposable.

3 mesures impactant directement le délai de jugement

Outre la prolongation jusqu'au 31 décembre 2022 du dispositif prescrivant, à titre temporaire, la suppression de la voie de l'appel dans les zones tendues pour les contentieux susceptibles de ralentir la construction de logements (CJA, art. R. 811-1-1 mod. par D., art. 3), deux mesures ont vocation à agir directement sur les délais de traitement des dossiers : le renforcement du mécanisme de cristallisation des moyens et l'encadrement des délais de jugement. Seront concernées les requêtes enregistrées à compter du 1^{er} octobre 2018 (D., art. 9, IV).

Cristallisation automatique des moyens

La cristallisation du débat est un dispositif qui permet au juge de fixer une date au-delà de laquelle les moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. Son objectif est de lutter contre les recours perlés. Imaginé en 2013 pour le contentieux de l'urbanisme avant de s'étendre au contentieux de droit commun (CJA, art. 611-7-1), ce mécanisme devient automatique en application du nouvel article R. 600-5 du code de l'urbanisme : les parties ne pourront plus invoquer de moyens nouveaux, passé un délai de 2 mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense, étant précisé qu'à tout moment, cette date pourra être reportée par le magistrat si le jugement de l'affaire le justifie (par exemple, si le mémoire en défense ne comporte qu'une fin de non-recevoir sans argument relatif au fond). Entrent dans le champ de ces dispositions les requêtes relatives à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol (sauf si la décision est contestée par le pétitionnaire) en première instance, comme en appel. Sur cette question, le contentieux de l'urbanisme retombe donc une fois de plus dans un régime dérogatoire.

Un délai de jugement contraint pour accélérer la construction de logements

Le gouvernement franchit le Rubicon en fixant un délai de jugement réduit pour certains dossiers jugés prioritaires, sans toutefois assortir la mesure de sanction. Aux termes d'un nouvel article R. 600-6 du code de l'urbanisme, le juge devra ainsi statuer, en première instance comme en appel, dans un délai de 10 mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement. Son champ d'application est ainsi sensiblement différent de celui retenu pour la suppression de l'appel en zone tendue.

Un risque contentieux réduit pour les constructions achevées

L'article R. 600-3 du code de l'urbanisme limite dans le temps la possibilité d'introduire un recours en annulation une fois la construction achevée. Le délai initialement fixé à un an à compter de l'achèvement des travaux est ramené à 6 mois pour sécuriser les pétitionnaires. Cette mesure ne s'appliquera qu'aux requêtes dirigées contre des décisions intervenues après le 1^{er} octobre 2018 (D., art. 9, III).

Avènement de l'attestation de non-recours

Le décret introduit dans le code de l'urbanisme un article R. 600-7 qui permet au titulaire d'une autorisation d'urbanisme d'obtenir une attestation de non-recours auprès du greffe de la juridiction administrative susceptible d'être concernée. Ce certificat attestera de l'absence de recours, d'appel ou de pourvoi ou indiquera, à l'inverse, la date d'enregistrement d'un recours, appel ou pourvoi existant. Cette mesure - qui entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2018 (D., art. 9, II) - avalise une pratique visant à renforcer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et à faciliter les cessions de biens. Néanmoins, il ne faut pas en surévaluer la portée puisqu'un tel document demeure informatif sans pouvoir véritablement garantir le caractère définitif d'une autorisation.

Modification du champ d'application de l'obligation de notification des recours

Le champ d'application matériel de l'obligation de notification des recours fixée par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme évolue. Jusqu'à présent, le texte visait notamment les requêtes dirigées contre les décisions de non-opposition à déclaration préalable, de permis de construire, d'aménager ou de démolir. Il est désormais rectifié pour étendre l'obligation de notification aux recours introduits contre toutes décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol, ce qui inclut les refus de retrait ou d'abrogation et les refus de constat de caducité. Cette mesure dont l'objectif est une nouvelle fois de sécuriser le pétitionnaire *via* une meilleure information des risques contentieux pesant sur son projet, s'appliquera aux requêtes engagées contre les décisions intervenues après le 1^{er} octobre 2018 (D., art. 9, III).

Du bornage à la servitude

Rien ne s'oppose à ce qu'une servitude conventionnelle soit établie par un procès-verbal de bornage.

L'objet du procès-verbal de bornage consiste à matérialiser les limites exactes entre des fonds contigus, et de constater l'accord définitif de leurs propriétaires respectifs sur ce point. Dépourvu d'effet translatif et ne préjugant pas d'opérations annexes ou complémentaires, cet acte contradictoire n'a pas spontanément vocation à étendre sa portée au-delà de sa finalité première. Les tribunaux sont donc souvent invités à aborder ce document de manière restrictive, sans toutefois verser dans l'excès inverse et lui refuser toute plasticité. Ainsi, la Cour de cassation avait déjà eu l'occasion de reprocher à un juge d'avoir admis un procès-verbal de bornage comme titre constitutif d'une servitude de passage, au motif qu'il faisait état d'un chemin matérialisé sur plan, alors que le document se contentait de fixer les limites de propriété et à constater une situation de fait (Cass. 3^e civ., 12 mai 2016, n° 15-14.984).

Mais rien ne s'oppose, par principe, à ce qu'un tel document ait un objet plus vaste que la seule délimitation des fonds et qu'il serve aussi de support à la constitution d'une servitude entre eux. D'autant que la création d'une servitude conventionnelle n'est soumise, pour sa validité, à aucune exigence de forme particulière. Aucun texte n'exige par exemple que l'acte constitutif soit dressé en la forme authentique ou publié (Cass. 3^e civ., 14 sept. 2017, n° 16-50.006), bien que ces démarches assurent ultérieurement l'opposabilité de la charge aux tiers.

Ainsi, comme le souligne ici très expressément la Haute juridiction, l'existence d'une servitude conventionnelle peut être établie par un procès-verbal de bornage. Il incombe seulement au juge de vérifier que l'accord des propriétaires à l'instauration de cette charge résulte bien du document litigieux.

► [Cass. 3e civ., 14 juin 2018, n° 17-20.095, n° 572 D](#)

Du permis de faire au permis d'innover

Le législateur entérine la généralisation du permis expérimental permettant de déroger aux règles de construction.

L'innovation technique va bel et bien être mise en avant prochainement dans le domaine de la construction. La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance donne la possibilité au gouvernement de légiférer en ce sens par voie d'ordonnances. Contrairement au principe habituellement retenu, le résultat sera ainsi privilégié sur les moyens utilisés par les maîtres d'ouvrage pour respecter les normes de construction.

Le législateur a adopté, presque à l'identique, le contenu de la mesure proposée dans le projet de loi présenté en novembre dernier. Le permis de faire expérimental, adopté dans le cadre de la loi LCAP n° 2016-925 du 7 juillet 2016 et permettant de déroger aux règles de construction dans certains secteurs, va donc être généralisé d'ici la fin de l'année, et cédera bientôt sa place à un permis d'innover. Deux ordonnances opéreront ce passage d'une logique de moyens à une logique de résultat.

La première, prise dans les 3 mois de la publication de la loi promulguée le 10 août, instaurera une autorisation à déroger sous réserve d'apporter la preuve de pouvoir atteindre des résultats équivalents à ceux prévus par les normes réglementaires.

La seconde organisera un véritable droit, pour les maîtres d'ouvrage, de choisir les moyens pour s'acquitter de leurs obligations, soit en appliquant les normes de référence définies à l'avance par le pouvoir réglementaire (ce qui vaudra alors présomption d'atteinte des résultats fixés par la loi), soit en démontrant, selon un mode de preuve prédéterminé, qu'ils ont réussi à atteindre des résultats équivalents en utilisant des techniques innovantes. Le texte procédera concomitamment à la réécriture des normes applicables afin d'éclairer les maîtres d'ouvrage sur les objectifs qui leur sont assignés. Cette ordonnance devra être prise dans les 18 mois de la publication de la loi « société de confiance », et non dans les 12 mois comme l'avait suggéré dans un premier temps le Sénat. Ce dernier s'est toutefois ravisé sur le délai d'habilitation, estimant que le degré de

technicité du texte et la nécessité de consulter les professionnels justifiaient une procédure plus longue d'écriture de l'ordonnance.

Les ajouts des parlementaires par rapport au projet de texte initial portent sur la preuve exigée dans le cadre des deux ordonnances. Elle sera apportée avant le dépôt de la demande de permis de construire ou de la déclaration préalable puis après l'achèvement de l'immeuble. Ils ont, par ailleurs, insisté sur le fait que l'atteinte des résultats devra être évaluée dans un cadre impartial et en conformité avec les dispositions applicables en matière d'assurance-construction.