

ORDONNANCE N°1 – 17 juillet 2013

Lutter contre les recours malveillants et fluidifier le traitement des litiges

Suite à l'engagement annoncé par le Président de la République le 21 mars 2013, dans le cadre du Plan d'investissements pour le logement, le Gouvernement a été autorisé, par la loi promulguée le 1er juillet 2013, à prendre par voie d'ordonnances des mesures législatives pour faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et accélérer la construction de logements.

La première des sept ordonnances qui seront prises durant les huit mois à venir a été présentée en Conseil des ministres le 17 juillet 2013 par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, et adoptée. Elle comprend des dispositions qui visent à lutter efficacement contre les recours manifestement malveillants et d'autres qui permettront de réduire les délais de traitement des litiges dans le domaine de l'urbanisme.

Cette ordonnance entrera en vigueur un mois après sa publication. L'intégralité des dispositions sera alors applicable aux procédures contentieuses en cours. Deux dispositions complémentaires concernant la réduction des délais de traitement, d'ordre réglementaires, seront mises en œuvre par un décret qui sera pris d'ici la rentrée de septembre.

Lutter efficacement contre les recours malveillants

Aujourd'hui, de nombreux contentieux abusifs, voire à caractère mafieux, sont déposés chaque année devant les tribunaux administratifs contre des permis de construire, dans l'unique but de monnayer le retrait du recours. La somme peut alors atteindre des montants très importants : plusieurs dizaines, voire centaines de milliers d'euros en fonction des enjeux du projet et de la « gourmandise » du demandeur.

Les conséquences sociales et économiques de ces recours malveillants sont importantes. Les opérations de promotion sont mises en péril, les délais d'instruction aidant les requérants à faire pression sur les promoteurs. Ceux-ci sont contraints de provisionner dans leurs bilans les conséquences financières des délais induits par ces procédures, avec le risque de voir certaines opérations abandonnées par les investisseurs potentiels et de paralyser les montages financiers.

Quelques chiffres

Les recours pendants devant les juridictions concernent environ **25 000 à 30 000 logements**. L'impact économique est considérable : **près de 15 000 emplois** seraient concernés.

Prenons un cas de recours qui sera au final rejeté. Selon la bonne ou mauvaise foi du requérant, la procédure pourra prendre **un à deux ans** dans le 1^{er} cas, et **jusqu'à six ans au moins dans le second**, dans l'hypothèse où le requérant malveillant distillera les moyens à l'appui de son recours pour faire durer la procédure, cette manœuvre dilatoire se reproduisant en appel et jusqu'en cassation.

À l'échelle de Marseille par exemple, **5 000 logements sont impactés chaque année** par des

recours de caractère abusif (à titre indicatif : la production annuelle de logements pour l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône est en moyenne de 6 000 logements), 10 000 recours abusifs sont en cours (depuis 2009).

L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée est concerné par des recours bloquant 500 logements sociaux, un hôtel de 250 chambres et des logements libres. Au total **sur 25 M€ de recettes commerciales programmées en 2013, et nécessaires à l'équilibre financier des opérations, plus de 13 M€ sont actuellement bloqués par ces recours.**

Encadrer dans le temps et dans l'espace l'intérêt à agir

Pour limiter les recours infondés contre les autorisations d'urbanisme qui engorgent les tribunaux, l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales (autres que les associations) susceptibles de pouvoir déposer un recours contre un permis de construire sera précisé.

Leur intérêt à agir sera circonscrit à la fois :

- **dans le temps** : il s'apprécie à la situation du requérant à partir de la date d'affichage en mairie de la demande de permis de construire.
- **dans l'espace** : une personne ne pourra déposer un recours que si la construction est de nature à affecter directement les conditions d'occupation ou d'utilisation de son bien.

=> Aujourd'hui, il est possible de déposer un recours alors qu'on habite à Marseille et que le projet est prévu à Brest, en prétextant qu'on avait l'intention de s'installer à deux pas de l'adresse où doit se monter l'opération. **Dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, cette initiative pourra être déclarée très rapidement irrecevable par le juge.**

Cette mesure est à l'image de ce que prévoit déjà le Code de l'urbanisme pour les associations. Le dépôt d'un recours par une association contre un permis de construire n'est recevable que si le dépôt des statuts de cette association en préfecture est intervenu avant l'affichage en mairie de la demande de permis de construire.

Permettre de percevoir des dommages et intérêts

Aujourd'hui, il est possible de délibérément faire perdre beaucoup de temps et d'argent au porteur d'un projet d'aménagement qui, s'il obtient finalement gain de cause devant le juge administratif, ne peut demander aucun dédommagement (ou alors il doit relancer une nouvelle procédure). Les recours malveillants visent justement à porter préjudice à un projet en le retardant ou en fragilisant son financement.

Les conséquences de ces recours abusifs sur les opérations peuvent être importantes. Les opérations de promotion sont mises en péril dans la mesure où la durée de la procédure est à la main du requérant. Les constructeurs sont en pratique contraints de provisionner dans leurs bilans les conséquences financières des délais induits par ces procédures qui peuvent aller de 15 mois à 4 ans, voire plus, avec le risque de voir certaines opérations abandonnées par les investisseurs potentiels et de paralyser les montages financiers.

L'ordonnance va permettre au juge de condamner l'auteur d'un recours malveillant à allouer des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis de construire, si ce dernier a subi un préjudice excessif. Les dommages et intérêts seront déterminés en fonction du préjudice.

L'ordonnance prévoit que les associations de protection de l'environnement bénéficient, compte tenu de l'objet qu'elles poursuivent, d'un régime de protection particulier fondé sur la présomption que leurs recours obéissent, par principe, à un motif d'intérêt général.

Encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance

Dans le contentieux de l'urbanisme, plus souvent que dans les autres branches du contentieux, il est mis fin à l'instance par le désistement du requérant.

Ce désistement est le plus souvent le résultat de discussions engagées d'avocat à avocat, entre le bénéficiaire du permis de construire et le tiers qui conteste son projet en justice. L'accord qui en ressort prend la forme d'une transaction par laquelle le requérant s'engage à se désister de l'action contentieuse moyennant soit **une contrepartie financière**, soit l'octroi d'avantages en nature ou encore la modification du projet.

Dans la majorité des cas, ces transactions non seulement n'ont rien de malhonnête, mais sont un instrument utile permettant de construire et de consolider des compromis raisonnables entre des intérêts initialement divergents.

Il arrive cependant, et c'est **ce qui caractérise le recours mafieux, que la transaction soit l'aboutissement d'un processus de chantage exercé par un requérant**.

Afin d'éliminer ce cas de figure et de dissuader les chantages pouvant être exercés par le requérant, le régime des transactions sera moralisé, tout en préservant la possibilité de conclure une transaction entre acteurs de bonne foi.

Ainsi, l'ordonnance impose une obligation de transparence, qui passera par une déclaration, auprès de l'administration des impôts, de ces transactions. Le non-respect de cette obligation par l'auteur du recours expose ce dernier à une action en restitution.

Réduire les délais de traitement des contentieux

Au-delà de la question spécifique des recours manifestement malveillants, les délais du traitement des contentieux d'urbanisme (même ceux qui sont déposés de bonne foi et de façon parfaitement légitime) sont pointés du doigt comme de véritables freins à la construction.

La régularisation du permis en cours d'instance

Aujourd'hui, l'annulation d'un permis pour un vice même mineur oblige le porteur du projet à repartir à zéro dans la procédure d'instruction administrative, à composer un nouveau dossier et à obtenir une nouvelle autorisation.

Dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le juge pourra organiser une procédure de régularisation du permis de construire en cours d'instance, par exemple, lorsqu'un vice entraîne l'illégalité du permis alors que les autres motifs d'annulation ne sont pas fondés.

Cette mesure permet au pétitionnaire d'apporter les modifications nécessaires pour assurer la légalité de l'autorisation d'urbanisme, sans reprendre la procédure dans son ensemble. Elle vise à **gagner du temps de procédure administrative, sans restreindre les droits des requérants**.

Deux autres mesures à venir par décret

Deux autres dispositions visant à accélérer le traitement des contentieux, de nature réglementaire, feront l'objet d'un décret qui sera pris d'ici la rentrée.