

Urbanisme

Recours abusifs : un bilan en demi-teinte pour la loi Elan

Le nombre de contestations contre les permis n'a pas faibli depuis 2018. Les mesures favorables à la densification contribuent même à le renforcer. Mais les acteurs ne manquent pas d'idées pour se protéger.

Près de quatre ans après l'adoption de la loi Elan, le nombre de recours contre les permis de construire a-t-il diminué ? Pas vraiment, selon l'ensemble des acteurs. La tendance serait même à la hausse. Avec une croissance régulière de 5 à 10 % depuis 2017 - à l'exception de l'année 2020 dont les projets, et in fine les recours, ont été mis entre parenthèses pour cause de crise sanitaire -, « le contentieux de l'urbanisme, et en particulier des autorisations de construire, garde la cote », constate Michel Richard, président de la chambre d'urbanisme du tribunal administratif (TA) de Strasbourg. « Dans les zones tendues, nous avons très fréquemment des recours », glisse, de son côté, Stéphane Dalliet, directeur général du pôle immobilier résidentiel chez Nexity. Il faut dire que « la complexification du droit de l'urbanisme et l'insécurité juridique qui pèse sur certains PLU donnent des billes pour attaquer les permis », relève la Fédération française du bâtiment (FFB).

Liée principalement à la densification, la reconstruction de la ville sur la ville, « cette augmentation du nombre des recours risque encore de s'aggraver avec la trajectoire du zéro artificialisation nette (ZAN) », commente David Gillig, avocat spécialisé en droit immobilier et en droit de l'urbanisme, associé-gérant du

cabinet Soler-Couteaux & Associés. Pour autant, n'en déplaise à certains promoteurs, ces recours, « intentés dans l'immense majorité des cas par des voisins du projet qui veulent préserver leur cadre et leur confort de vie, ne sont pas abusifs au sens juridique du terme », rappelle l'avocat.

Peu de véritables abus. Pour lui, est abusif un recours qui est intenté par un requérant « dans un but autre que la protection de ses intérêts ou qui persiste dans sa démarche contentieuse malgré son irrecevabilité ». Force est de constater que « les juridictions administratives restent encore extrêmement réticentes dans l'acceptation du caractère abusif d'un recours, ce malgré la nouvelle rédaction de l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme », ajoute David Gillig. Rappelons que cette disposition instaurée en 2013 a été retouchée par la loi Elan pour permettre aux bénéficiaires de permis de construire de faire reconnaître plus facilement par le juge administratif le « comportement abusif » d'un requérant et d'obtenir des dommages et intérêts. Mais « dès lors que le requérant a un intérêt pour agir parce que le projet va bouleverser ses conditions de vie, que la requête est recevable, il est difficile de dire que son comportement est abusif », reconnaît Michel Richard.

L'EPF Paca, victime collatérale d'un recours abusif, attaque son auteur « pour l'exemple »

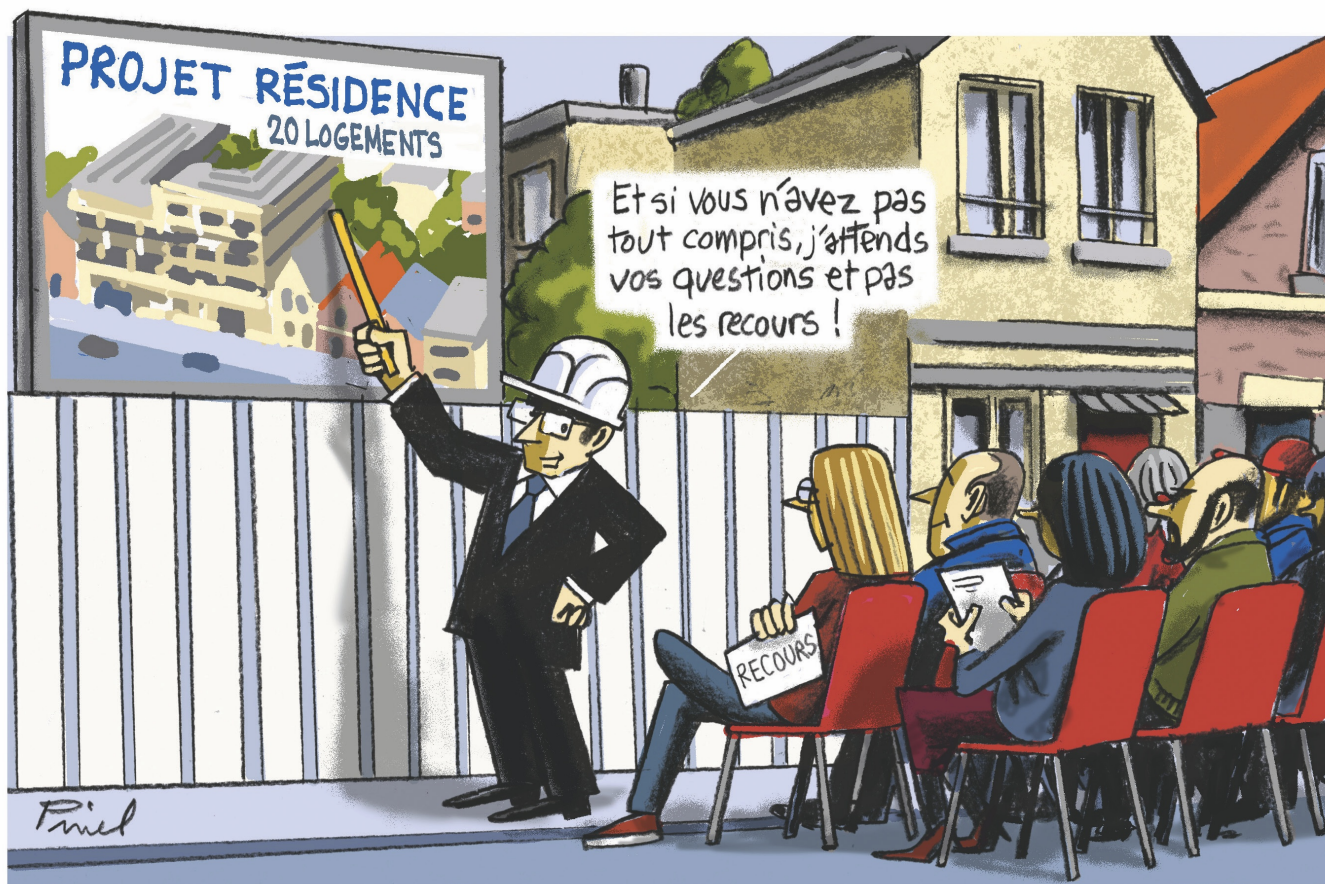
A situation exceptionnelle, action exceptionnelle. L'établissement public foncier (EPF) de la région Paca a décidé de se joindre pour la première fois de son histoire à une procédure devant le juge civil aux côtés d'un promoteur contre un riverain, auteur d'un recours qu'il estime autant abusif que tardif.

A l'origine de ce bras de fer, un projet d'habitat mixte situé dans une commune de l'arrière-pays aixois (Bouches-du-Rhône)

initié en 2013 et bloqué depuis plus de six ans en raison de recours successifs contre le permis de construire. Le dernier, pour fraude (1), déposé en 2020 et rejeté par le tribunal administratif le 7 mars, a été celui de trop. « Les recours sont notre quotidien, nous les anticipons et nous respectons le droit des riverains de contester un projet qui ne répondrait pas aux règles d'urbanisme. Mais celui-ci, intenté alors que nous estimions le permis purgé et que les travaux

pouvaient enfin démarrer, est clairement motivé par des considérations autres qu'urbanistiques et juridiques », commente l'EPF. Espérant obtenir une condamnation de son auteur, il veut surtout agir « pour l'exemple » et dissuader d'autres requérants. Audience prévue le 12 octobre.

(1) La fraude permet aux tiers de contester une autorisation d'urbanisme au-delà du délai réglementaire de deux mois.



Ce qui explique en partie pourquoi les promoteurs ne déposent finalement que peu de demandes reconventionnelles indemnitaires sur le fondement de cet article L. 600-7. « J'ai arrêté de conseiller à mes clients d'en faire parce que les juges ne requalifient jamais », s'agace Héléne Cloëz, avocate associée au sein du cabinet LPA-CGR. Dans le ressort du TA de Strasbourg par exemple, Michel Richard explique que « sur

« Les professionnels ont appris à s'unir et à être plus combatifs au fil du temps. »

Béregère Joly,
directrice juridique de la FPI

des cas. » Sans compter que « les sommes attribuées, de l'ordre de 3 000 euros, sont dérisoires, ajoute Béregère Joly, directrice juridique de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) de France. Entre la perte de temps - le dépôt du mémoire en indemnisation rallonge le délai de jugement, le magistrat devant examiner la légalité du permis contesté et évaluer le préjudice en vue d'un éventuel dédommagement - et l'indemnisation modique, les promoteurs renoncent à cette option pour des raisons stratégiques. »

Afin d'obtenir des dommages et intérêts, « le bénéficiaire d'un permis de construire contesté peut aussi présenter une

les trois dernières années, le pourcentage des requêtes dirigées contre les permis de construire dans lesquelles les promoteurs sollicitent des dommages et intérêts est de moins de 5%. Et lorsqu'ils sont demandés, les juges les accordent dans moins de 5%

demande indemnitaire sur le fondement de la faute », indique Anne-Laure Gauthier, avocate conseil chez Lacourte Raquin Tatar. Mais prudence, car « même si les juridictions judiciaires semblent moins frileuses à qualifier un recours d'abusif », l'action du promoteur pourrait se retourner contre lui. « Celui qui est assigné peut, par des conclusions reconventionnelles, solliciter la condamnation du promoteur à des dommages et intérêts pour procédure abusive », alerte l'avocate.

Faire valoir ses droits. Reste alors l'action devant le juge pénal lorsque les promoteurs sont victimes d'escroquerie. Dans ces cas-là, « les recours sont quasi industriels, avec des lettres types, identiques, envoyées les unes après les autres aux promoteurs, et n'ont d'autre motivation que de transiger et d'obtenir de l'argent en échange du désistement », explique Alexandre de Konn, avocat associé, spécialiste en droit pénal au cabinet LPA-CGR.

Las de ce phénomène, les professionnels, parfois de manière coordonnée, hésitent moins que par le passé à faire valoir leurs droits devant les tribunaux, commente Béregère Joly. En témoignent les décisions récentes dites « Wanten » et « Haddad » remarquées en raison de leur caractère exemplaire : en sus d'une lourde sanction financière, les individus ont écopé respectivement de trente mois de prison avec sursis et de trois ans ferme. Pour la directrice juridique, « l'action groupée a du sens, les professionnels ont appris à s'unir et à être plus combatifs au fil du temps ». Ainsi, pour la première fois, en 2019, la FPI d'Ile-de-France a déposé une plainte auprès du procureur de la République de Nanterre contre Vassili Perinet et sa société VP



Invest pour « faits d'escroquerie et tentative d'escroquerie ». Selon l'organisation professionnelle, cet habitant des Hauts-de-Seine serait à l'origine de plus de 20 recours gracieux et contentieux, qui bloquent ou ralentissent la construction de 1500 logements dans ce département. En région Paca, particulièrement confrontée aux recours, c'est l'établissement public foncier (EPF) qui a décidé d'intervenir aux côtés d'un promoteur dans une procédure pour recours abusif devant le juge civil (*lire p. 8*).

Outre ces cas extrêmes, tous s'accordent à dire que la réelle préoccupation des promoteurs ne porte pas tant sur le caractère abusif des recours que sur les recours eux-mêmes. De ce point de vue, « la loi Elan a tout de même permis de rééquilibrer

« La loi Elan a tout de même permis de rééquilibrer le rapport de force entre promoteurs et requérants. »

Jonathan Prévèreaud,
vice-président pour
l'aménagement foncier
du Pôle Habitat FFB.

le rapport de force entre promoteurs et requérants », concède Jonathan Prévèreaud, dirigeant de la société Terrains du Sud et vice-président pour l'aménagement foncier du Pôle Habitat FFB. « Les requérants sont dans l'ensemble moins agressifs sur le terrain, les porteurs de projet subissent moins de menaces qu'auparavant », ajoute-t-il.

Les acteurs saluent aussi les mécanismes qui ont permis d'accélérer le contentieux : la réduction

du délai de jugement à dix mois pour les litiges concernant les permis de construire un bâtiment de plus de deux logements « a changé la donne » pour Anne-Laure Gauthier. Même si certains, comme la FFB, plaident pour obtenir des décisions en six mois, « cette mesure, combinée aux possibilités de régularisation, incite de plus en plus les promoteurs à réfléchir avant de proposer ou d'accepter des transactions financières », note l'avocate. De son côté, « le juge essaie de tenir les délais qui ne sont pas prescrits à peine de nullité », rappelle Michel Richard pour qui cette mesure représente toutefois un « réel défi » compte tenu du « caractère complexe et lourd » de ces dossiers.

Des « balades urbaines » pour se protéger des recours

Afin de faire accepter les projets, la mairie de Blanquefort (Gironde) organise des « balades urbaines » avec des élus et des représentants du porteur de projet. Une fois l'opération présentée à la mairie par l'opérateur, ajustée par la municipalité, et l'accord de principe donné par cette dernière, le duo mairie-promoteur va, avec les premières esquisses, faire du porte-à-porte pour expliquer le projet aux riverains. L'objectif est de leur montrer que celui-ci a bien pris en compte toutes les problématiques sensibles (vis-à-vis, orientation des fenêtres, stationnement, environnement...). Pour Jonathan Prévèreaud (Pôle Habitat FFB), ce face-à-face est intéressant et démontre une réelle prise en considération de l'intérêt des voisins. « Si l'accueil peut parfois être mitigé - par essence, une opération immobilière n'est pas toujours bien reçue -, les riverains sont finalement ravis que l'on se donne la peine d'aller à leur rencontre ; cette démarche fonctionne mieux qu'une réunion publique. »



« Imposer la notification des demandes d'aide juridictionnelle pour sécuriser les opérations »

« Aux termes de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme, un requérant doit, à peine d'irrecevabilité, notifier son recours à l'auteur et au bénéficiaire

de l'autorisation de construire. Cette mesure permet à ce dernier de savoir si son permis est purgé de tout recours ou non. Or, une demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de recours contentieux sans que le titulaire du permis en soit informé. Il peut donc apprendre l'existence d'un contentieux bien après l'expiration de ce délai. Certains requérants utilisent cette mesure à des fins dilatoires, notamment dans le cadre du contentieux éolien. Même si cette technique semble encore assez marginale en urbanisme, il pourrait néanmoins être utile de modifier l'article R. 600-1 afin d'obliger le demandeur à l'aide juridictionnelle à notifier sa demande à la commune et au bénéficiaire de l'autorisation. »

Anne-Laure Gauthier, avocate counsel,
cabinet Lacourte Raquin Tatar.

Quant à la cristallisation automatique des moyens, selon Anne-Laure Gauthier, « elle permet de défendre plus efficacement les autorisations d'urbanisme puisque cette mesure évite que le requérant n'égrène ses arguments à des fins dilatoires. De plus, certaines juridictions annoncent parfois très tôt une échéance prévisionnelle d'audience, ce qui permet aux opérateurs d'avoir une certaine visibilité du calendrier de procédure. » Autre mesure jugée utile en pratique : la suppression du degré d'appel, qui a été prolongée jusqu'en 2027 par un décret du 24 juin 2022. « Pour le requérant qui a perdu devant le tribunal administratif, saisir directement le Conseil d'Etat représente un frein psychologique », explique Héléne Cloëz.

Appui de la commune. Finalement, l'enjeu pour un opérateur est de faire accepter le projet afin d'éviter de se retrouver confronté aux recours. Pour cela, Nexity joue la carte de la communication et de la pédagogie en amont. « Nous avons constaté une sensible diminution des recours pour les opérations d'envergure essentiellement. Nous organisons beaucoup de réunions avec les riverains et les parties prenantes afin de leur expliquer le bien-fondé du projet. C'est aussi l'occasion de leur rassurer et de leur montrer que l'opération est vertueuse d'un point de vue écologique et, qu'en définitive, elle contribuera à améliorer la qualité de leur patrimoine », relate Stéphane Dalliet.

Encore faut-il avoir le soutien des communes, nuance Jonathan Prévèreaud, car « la concertation et la pédagogie avec les riverains fonctionnent uniquement s'il y a un appui fort de l'autorité compétente ». Il faut donc préalablement « séduire » les élus, puis aller parler aux voisins. Et là encore, rien n'est gagné car si la communication peut désamorcer certains recours, « en pratique, elle nourrit bien souvent les contentieux et donne des arguments en aval aux riverains qui n'en avaient peut-être pas jusque-là », déplore la FFB. ● Sandrine Pheulpin