



Hebdo édition publique n°504 du 31 mai 2018

[Urbanisme] Jurisprudence

Pas de suppression temporaire de l'appel pour les recours introduits contre certains permis de construire sur bâti existant à usage d'habitation en zone tendue en l'absence de construction de logements supplémentaires... à l'inverse des permis modificatifs qui suivent le sort des permis initiaux

N° Lexbase : N4219BXK



par Marie-Céline Pelé, Avocat à la Cour, cabinet F&L Avocats

Réf. : CE 2° et 7° ch. — r., 16 mai 2018, n° 414 777, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A4707XNN)

Dans un arrêt rendu le 16 mai 2018, la Haute juridiction a dit pour droit que la suppression temporaire de l'appel pour les recours introduits contre certains permis de construire en zone tendue ne s'applique qu'aux permis autorisant la construction de logements supplémentaires.

La jurisprudence adoptée en vertu de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative (N° Lexbase : L31271YH) continue de se construire grâce à l'arrêt rapporté, dans un contexte d'extension d'un bâti existant.

Ce texte prive les parties de la voie d'appel dans le cadre d'un contentieux visant une autorisation de construire un bâtiment à usage principal d'habitation et ce, au sein des «zones tendues».

Dans l'affaire commentée, la problématique était ainsi de savoir si le permis de construire, accordé pour des travaux sur une construction existante à usage d'habitation, entrait dans le champ d'application de la disposition.

La réponse du Conseil d'Etat a été négative, de sorte que l'instance a été renvoyée à la cour administrative d'appel territorialement compétente.

La décision donne l'occasion de revenir sur le régime de l'article R. 811-1-1, ses origines et sa portée.

I — Le texte

Apportant une nouvelle pierre à l'édifice du «Code du contentieux de l'urbanisme», l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative a été créé par le décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013, relatif au contentieux de l'urbanisme (N° Lexbase : L3087IYY), pris en application de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 (N° Lexbase : L4499IXW).

L'article énonce que « *les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du Code général des impôts (N° Lexbase : L0143IW9) et son décret d'application* ».

La liste assez stable des communes impactées figure à l'annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013, relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du Code général des impôts (N° Lexbase : L7674IW7).

La mesure est provisoire puisqu'elle est applicable aux recours déposés jusqu'1er décembre 2018... sauf si entre-temps il est prévu qu'elle soit reconduite pour une nouvelle période.

II — Ses origines

La mesure a été inspirée par le rapport intitulé « *Construction et droit recours : pour un meilleur équilibre* », remis le 25 avril 2013.

Aux fins d'accélérer le traitement des recours, le groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle a suggéré d'exploiter la faculté qu'ont les cours administratives d'appel de se voir attribuer des compétences de premier et dernier ressort.

Il a été envisagé de transférer aux cours certains contentieux introduits contre des projets de nature à créer les locaux à usage d'habitation (rapport, pp. 27 et suivantes).

Ces contentieux devraient être déterminés par deux critères cumulatifs : l'un matériel résidant dans le nombre de mètres carrés à créer, sachant que le seuil retenu était « *une surface de logement supérieure à 1500 mètres carrés* » ; l'autre géographique se limitant aux « *communes où le besoin en construction de logements est le plus manifeste et de se référer, à cet égard, aux communes visées à l'article 232 du Code général des impôts, relatif à la taxe annuelle sur les logements vacants* ».

Or, la préconisation de ce rapport n'a pas été suivie.

En effet, l'option choisie par le décret du 1er octobre 2013 n'a pas été de porter le litige directement devant la cour administrative d'appel (à l'instar que ce qui a été instauré pour le contentieux des permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale puisque l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L5009I3W](#), issu de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014, relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises ([N° Lexbase : L4967I3D](#)), dite loi «Pinel», prévoit que ce contentieux n'est recevable que devant les cours administratives d'appel en premier et dernier ressort), mais a été au contraire de supprimer cette voie de contestation.

En revanche, le décret focalise effectivement la dérogation sur le territoire des communes au sein desquelles le rapport entre l'offre et la demande de logements est le plus tendu.

III — Son objectif

La mesure tend à réduire les délais d'instruction des litiges dirigés contre les projets de construction comprenant des logements aux fins que lesdits projets puissent être réalisés le plus rapidement possible, voire à la suite de modifications modestes pour assurer leur régularité.

Certes la régularisation d'une requête n'empêche pas juridiquement l'exécution des travaux tant que ni le juge des référés ne suspend les effets de l'autorisation d'occuper le sol, ni la juridiction du fond ne l'annule.

Cependant, l'aléa judiciaire, le blocage du processus d'acquisition en cas de promesse de vente sous condition suspensive du caractère définitif du permis de construire ou encore la paralysie des financements du programme, lesquels découlent de la situation contentieuse rendent quasiment systématiquement impossible la poursuite des travaux.

En n'ouvrant uniquement la voie du pourvoi en cassation pour critiquer le jugement, qu'il rejette ou annule le permis, cela réduit la période d'incertitude et, corrélativement, diminue le retard pris par le chantier et les pertes financières auxquelles sont exposés les maîtres d'ouvrage.

Ce faisant, le Gouvernement œuvre pour l'intérêt public dès lors que les projets concernés répondant à un besoin social tenant à la création de logements.

Pour mémoire, l'objectif d'aménager 500 000 nouveaux logements annuels a été fixé depuis 2014.

IV — Sa validation

La suppression du double degré de juridiction allait-elle se heurter à des obstacles juridiques ?

La position du Conseil d'Etat a rapidement été connue car il a été appelé à statuer en qualité de juge des référés dans la mesure où le syndicat de la juridiction administrative a déféré la disposition réglementaire.

Or, la Haute juridiction a validé la suppression du double degré de juridiction au motif de l'intérêt général qui s'attache à la réalisation rapide des programmes comportant des logements dans les communes qui connaissent un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, et au surplus de sa vocation temporaire (CE, 23 décembre 2013, n° 373 468 N° Lexbase : [A9232KSQ](#) ; confirmation au fond, CE, 23 décembre 2014, n° 373 469 N° Lexbase : [A0846M9g](#)).

Animée également par un objectif de bonne administration de la justice, la mesure a été l'occasion de rappeler que le double degré de juridiction n'est ni un principe constitutionnel, ni un principe général du droit.

Surtout, la différence de situation entre les communes est justifiée au regard de l'objet des dispositions concernées et est proportionnée (CE, 10 février 2016, n° 387 507 N° Lexbase : [A7403PKE](#)).

C'est pourquoi il a été accepté que le jugement prononcé à la suite d'un recours formé contre un permis de construire des logements dans une commune figurant dans la liste annexée au décret du 10 mai 2013 ne puisse être frappé d'un appel qui aurait permis de juger à nouveaux les faits.

V — Son champ d'application

Il appartient au juge administratif d'interpréter strictement la dérogation.

Sous cet angle, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser certains points quant aux autorisations et aux procédures auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article R. 811-1-1.

Existe-il une dérogation à la dérogation dans l'hypothèse où le préfet a exercé un déferé préfectoral devant le juge des référés contre une autorisation dont le contentieux est régi par l'article R. 811-1-1 ?

La réponse est négative : nonobstant la circonstance que l'ordonnance rendue dans le cadre d'un référé-suspension engagé par le préfet peut en principe faire l'objet d'un appel, le Conseil d'Etat a jugé que la contestation d'une ordonnance du juge des référés saisi par le préfet doit être transmise directement au juge de cassation (CE, 29 décembre 2014, n° 375 744 N° Lexbase : [A8342M8H](#) ; CAA Lyon, 28 novembre 2014, n° 14LY03 292 N° Lexbase : [A6818M4B](#)).

Il en est de même pour la procédure au fond (CE, 5 mai 2017, n° 391 925 N° Lexbase : [A9887WBS](#)).

Concernant les autorisations, les recours contre les permis de construire, les permis de démolir et les permis d'aménager un lotissement à destination principale d'habitation entrent dans le champ d'application du texte.

A l'inverse, les décisions de non-opposition à travaux en sont exclues.

Pour ces décisions de non-opposition, il est piquant de se souvenir que, avant le rétablissement de la faculté d'interjeter appel par le décret n° 2013-730 du 13 août 2013, leur contentieux a été jugé pendant de plusieurs années en dernier ressort par le tribunal administratif au motif qu'il ne présentait par principe qu'un modeste enjeu.

Ne sont pas non plus soumis aux dispositions de l'article R. 811-1-1 :

— la décision refusant l'autorisation sollicitée (CE, 25 novembre 2015, n° 390 370 N° Lexbase : A0988NYA ; CE, 8 juin 2016, n° 395 910 N° Lexbase : A2447RSG) ;

— le refus de constater la caducité de l'autorisation d'urbanisme (CAA Marseille, 4 avril 2018, n° 17MA00 132 N° Lexbase : A5692XLE) ;

— et la décision opposant un sursis à statuer (CE, 8 novembre 2017, n° 409 654 N° Lexbase : A8554WYH).

En revanche, outre la délivrance des permis de construire, permis de démolir ou permis d'aménager, le contentieux de leur transfert ou de leur retrait est pareillement instruit selon l'article R. 811-1-1.

En effet, le recours dirigé contre le retrait d'un permis de construire concerné par la suppression de l'appel est également jugé en premier et dernier ressort par le tribunal administratif (CE, 5 mai 2017, n° 391 925 N° Lexbase : A9887WBS).

Qu'en est-il de la modification des projets ou des travaux sur le bâti existant ?

L'apport de l'arrêt commenté est d'éclairer de telles situations, sachant que les travaux en cause correspondaient à l'aménagement d'une terrasse, la modification des façades et le ravalement d'une maison d'habitation.

Ainsi, en cas de travaux sur une construction existante, à usage d'habitation, doit-on les assimiler avec ceux ayant spécifiquement pour objet la création de superficies vouées à ce futur usage ?

Suivant les conclusions du Rapporteur public Guillaume Odinet, le Conseil d'Etat a légitimement estimé que l'article R. 811-1-1 ne couvre pas les permis de construire qui autorisent la réalisation de travaux sur des bâtiments à usage d'habitation.

Spécifiquement, le Rapporteur public a synthétisé la jurisprudence des juges du Palais-Royal rendue sur le fondement du texte : l'interprétation stricte du texte, la circonstance que ce dernier vise la « construction de logements », et enfin l'exigence de simplicité qui doit guider la mise en œuvre des règles de répartition des compétences entre juridictions.

Il en déduit que le principe instauré provisoirement à l'article R. 811-1-1 n'appelle qu'une seule vérification : est-ce

que les travaux « *consistent en* » la construction d'un bâtiment à usage d'habitation ?

Tel n'étant pas le cas dans cette affaire, celle-ci peut être examinée par la cour administrative d'appel car, aux termes de l'arrêt commenté, « *si les dispositions [de l'article R. 811-1-1] sont susceptibles de s'appliquer aux permis de construire autorisant la réalisation de travaux sur une construction existante, c'est à la condition que ces travaux aient pour objet la réalisation de logements supplémentaires* ».

Outre la problématique des travaux sur un bâtiment existant, se pose la question du sort des permis de construire modificatif.

Dans ses conclusions sur l'arrêt étudié, le Rapporteur public traite ce point en considérant « *qu'il ne doit pas leur être fait une application autonome de l'article R. 811-1-1, mais que les voies de recours contre le permis modificatif doivent être identiques à celles qui s'appliquent au permis initial* ».

Le Conseil d'Etat ne dit pas autre chose en énonçant que le « *permis de construire modificatif [...], pour l'application des dispositions de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative, obéit nécessairement aux mêmes règles de procédure contentieuse que le permis de construire initial auquel il se rattache* ».

Des cours administratives d'appel avaient d'ores et déjà ont statué dans le même sens au motif que le permis de construire modificatif ne présente pas un caractère dissociable du permis primitif (CAA Marseille, 4 avril 2018, n° 17MA00 132 N° [Lexbase : A5692XLE](#) ; CAA Nantes, 1er décembre 2017, n° 15NT03 641 N° [Lexbase : A4886W4Q](#) ; CAA Nantes, 14 juin 2017, n° 15NT03 847 N° [Lexbase : A7556WWR](#)).

Ceci posé, comment apprécier objectivement le caractère de « *bâtiment à usage principal d'habitation* » de la construction projetée ?

La série suivante de type de constructions a été écartée, fort logiquement, par le juge administratif :

- une résidence hôtelière de tourisme (CE, 29 décembre 201, n° 385 051 N° [Lexbase : A8357M8Z](#)) ;
- une tente démontable (CE, 9 octobre 2015, n° 393 032 N° [Lexbase : A1197NTI](#)) ;
- un établissement pour personnes âgées dépendantes car il relève de la catégorie des constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (CE, 30 décembre 2015, n° 390 346 N° [Lexbase : A1927N3R](#)) ;
- et la construction d'un garage à vélos et d'un mur de clôture (CE, 19 juin 2017, n° 393 528 N° [Lexbase : A4217WIZ](#)).

Toutefois, ce qui demeure le moins aisé à qualifier a trait aux projets de construction combinant la création de logements et aussi d'autres locaux de diverses destinations.

Le critère utilisé par la jurisprudence est celui de la proportion de la superficie de plancher à usage d'habitation par rapport à celle totale qui sera développée par la future construction.

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a relevé que la moitié de la superficie de plancher était destinée à recevoir des logements, ce qui lui a permis de considérer que le projet devait être regardé comme portant sur un bâtiment à usage principal d'habitation au sens des dispositions de l'article R. 811-1-1 alors même que l'autre moitié était dédiée à recevoir des bureaux (CE, 20 mars 2017, n° 401 463 [N° Lexbase : A3565UCZ](#)).

Il va sans dire que l'article R. 811-1-1 s'applique également dans le cas où la superficie de plancher destinée à l'habitation atteint 83 %, dont une large surface pour un centre d'hébergement d'urgence, lequel constitue un bâtiment à usage d'habitation (CE, 19 juin 2017, n° 394 677 [N° Lexbase : A4251WIB](#)).

La présence d'une crèche au rez-de-jardin au sein de trois immeubles de 71 logements n'est pas de nature à écarter la qualification de «bâtiment à usage principal d'habitation» (CE, 27 juillet 2016, n° 397 118 [N° Lexbase : A0112RYS](#)).

En résumé, la suppression de l'appel ne joue qu'à l'égard de projets générant la création d'une surface destinée à l'habitat, dans une proportion importante de la superficie totale, et l'éventuel permis modificatif connaîtra le sort identique.

Pour être complet, soulignons que le rapport remis en décembre 2017 par le groupe de travail présidé par Christine Maugué proposait que l'application de l'article R. 811-1-1 fasse l'objet d'une évaluation au mois de septembre 2018, en vue d'évaluer l'effet de la suppression de l'appel pour le jugement de certaines autorisations (comme obtenir le taux d'admission des pourvois en cassation, le taux d'annulation des jugements, la durée d'examen des dossiers...).

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dans sa version du 4 avril 2018, ne reprend pas la proposition...