

LA LOI ALUR ET SON CONTENTIEUX devant le juge administratif

Une fois le difficile travail de l'architecte terminé, lequel aura eu à cœur, pour satisfaire son client exigeant, d'utiliser toute l'enveloppe constructible dans son nouveau format XL, voire XXL après l'intervention de la loi ALUR, sans oublier le cœur de son métier, consistant à créer du beau et du nouveau, tant le promoteur aux appétits légendaires que le petit propriétaire espérant gagner quelques précieux mètres carrés habitables n'auront fait qu'une partie de ce nouveau chemin ouvert par la législateur conduisant à l'augmentation de leurs droits à construire.

Chemin sinueux en effet, qui les emmène tout d'abord devant les services instructeurs d'une commune et devant le maire, seule autorité habilitée à délivrer le précieux sésame, qu'il prenne la forme d'un permis d'aménager ou d'un permis de construire (voire même d'un certificat d'urbanisme qui cristallisera les nouveaux droits à construire pendant 18 mois).

Bien qu'on ne dispose pas (ou pas encore) d'étude fiable sur ce point, les services de l'urbanisme ont été très sollicités dans les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014 et les réponses des communes en la matière a pu être très diverses selon la compréhension et/ou le bon vouloir des maires et plus certainement, en fonction de l'impact des mesures législatives sur les documents d'urbanisme en vigueur.

Toujours est-il que permis délivré ou refusé selon les cas, (a priori, assez souvent refusé dans le cas de la prise en compte des dispositions de la loi ALUR), toute modification législative assure les beaux jours du juge administratif, surtout dans ce contentieux de l'urbanisme où depuis la loi SRU, les changements n'ont pas manqué.

La destinée du projet immobilier se retrouvera donc dans un nombre significatif de cas, entre les mains du juge. Il est bien difficile de prévoir ou prédire ce qui conduira en effet à la saisine du juge, soit par le propriétaire ou promoteur faisant face à un refus de permis, soit par le voisinage ou une association hostile au projet. On aurait tendance à invoquer Montesquieu et sa célèbre théorie des climats dès lors qu'il existe véritablement un déterminisme géographique, les tribunaux administratifs de Marseille, Toulon et Nice enregistrant le plus fort pourcentage de contentieux de l'urbanisme. Pour le père de L'esprit

des lois, les peuples vivant dans les pays chauds ont tendance à s'énerver... Heureusement, finalement que leur colère les mène vers le juge.

Les deux premières questions soumises au juge administratif sont, en fin de compte, les plus juridiques : il s'agit d'une part, de celle relative à la date d'effet des nouvelles dispositions relatives à la suppression du coefficient d'occupation du sol (COS) et de la superficie minimale de terrain et, d'autre part, au champ d'application de la loi Alur.

S'agissant de la date d'effet, c'est le IV de l'article 157 de la loi qui précise que « *L'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la présente loi, n'est pas applicable aux demandes de permis et aux déclarations préalables déposées avant la publication de la présente loi.* ».

Il est assez inhabituel, de bousculer aussi vite, des règlements d'urbanisme. En principe, c'est toujours à la faveur d'une modification dudit document que les nouvelles dispositions législatives doivent être prises en compte. C'est d'ailleurs le cas, s'agissant de la loi ALUR, pour les dispositions relatives aux STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée).

Il est donc revenu au juge, dans un nombre non négligeable de cas, de dire que oui, la loi était bien d'application immédiate, peu importe que les règlements locaux en deviennent incohérents.

Pour le reste, il est étonnant de constater qu'il y a bien eu des demandes déposées dès le lendemain de la publication de la loi au JO, intégrant cette suppression du COS ou de la superficie minimale alors que cette disposition était passée quelque peu inaperçue au niveau des débats parlementaires et qu'il faut quand même aller chercher loin dans la loi pour trouver l'article 157.

Plus anecdotique sont les cas où, face à un refus de permis, le pétitionnaire s'est tourné vers le juge en se prévalant de la loi ALUR alors que, déposée le 24 mars 2014, la demande ne pouvait être instruite selon les nouvelles règles permissives. Le recours au juge est dans ce cas, qui n'est malheureusement pas un cas d'école, totalement contreproductif puisqu'il suffisait tout simplement de redéposer une nouvelle demande sans attendre la réponse du juge. Entretemps, la commune concernée avait modifié son PLU pour contrecarrer la suppression du COS.

S'agissant du champ d'application, le législateur a décidé, pour des raisons qui échappent un peu, de limiter cette suppression du COS et des superficies minimales aux seuls règlements des PLU, version loi SRU, laissant survivre cette réglementation pour les règlements des POS pourtant beaucoup plus gourmands en terme de surfaces constructibles.

Et c'est de manière peu limpide, sur le plan juridique, que ce choix s'est traduit : en effet, c'est parce que les POS restent régis par les dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 décembre 2000, en application des dispositions de l'article L. 123-19 du même code, que la nouvelle version de l'article L. 123-1-5 ne trouve pas à s'appliquer à leurs règlements.

Jusque là, pas de difficulté particulière pour le juge administratif qui ne se sent jamais aussi bien dans son élément que lorsqu'il s'agit de dire, purement et simplement le droit.

Office du juge également simplifié par l'effet de la loi. En effet, il était souvent très malaisé pour le juge, surtout dans le cas d'extension de constructions existantes, de déterminer si un COS était ou non atteint voire dépassé puisqu'il devait, outre s'assurer des correctes mesures apparaissant sur les plans, s'étonner de ce qu'un permis initial à un permis modificatif, les surfaces déjà construites n'étaient plus les mêmes et surtout de ce qu'une surface devait ou non être prise en compte pour le calcul du COS. Certes, cet office avait déjà été facilité par la suppression de la distinction SHOB/SHON pour ne retenir que la notion de surface de plancher plus simple à appréhender. Toujours est-il qu'au cours de l'histoire du contentieux de l'urbanisme, beaucoup de permis ont été refusé ou annulé par l'effet d'un COS atteint et ce qui a été finalement très déroutant pour le juge, c'est de voir revenir devant lui des projets autrefois annulés (ou dont le refus avait été confirmé par ses soins) qui pouvaient, cette fois-ci être validés.

Simplification aussi pour les superficies minimales de terrain requises puisque devant lui, les parties avaient bien du mal à s'entendre sur la superficie exacte d'un terrain ou si un terrain, de part sa configuration très particulière (c'est-à-dire pratiquement en deux morceaux tout juste reliés par une étroite bande), atteignait la superficie requise. Ou encore, lorsqu'un même terrain se voyait affecté de deux zonages différents, l'un prévoyant une superficie minimale mais pas l'autre...

En revanche, la loi ALUR confronte aussi, et le plus souvent, le juge à ses propres limites : celles où son office consiste à substituer son appréciation à celle de l'administration.

En effet, pour contrecarrer l'effet de la suppression du COS, les maires (dans le cas d'un refus) ou le voisinage d'un projet (dans le cas d'un permis délivré), se prévalent devant le juge d'autres règles telles que celles tenant au caractère insuffisant des différents réseaux ou à l'absence d'insertion du projet dans son environnement et/ou d'atteinte au site.

L'invocation devant le juge administratif du non respect des règles des articles 3 et 11 des règlements locaux d'urbanisme ou R. 111-2 et R. 111-21 du RNU, est fréquente. Mais elle trouve une acuité nouvelle avec la loi ALUR.

La densification autorisée par la suppression des restrictions au droit de construire rencontre une première limite, celle des réseaux. Mais cette limite n'a jamais de contours clairs, en droit, sauf dans le cas où les réseaux n'existent pas du tout : un terrain ne sera jamais constructible s'il n'est pas desservi par une voie, publique ou privée, ou s'il ne peut être desservi en eau potable et électricité. Plus difficile en revanche est l'appréciation du juge lorsque les réseaux existent : de l'avis des uns, ils pourront être qualifiés de suffisants ; de l'avis des autres, tel ne sera pas le cas. Et c'est au juge administratif que l'on demande de trancher cette délicate question, surtout lorsqu'il s'agit des voies de desserte. Qu'appelle t'on une voie de desserte suffisante ? Le Conseil d'Etat a pu estimer que s'agissant d'une construction individuelle, une voie permettant le passage d'un véhicule de secours est suffisante même s'il s'agit d'un chemin non goudronné... Mais comment apprécier lorsqu'il s'agit de plusieurs logements et que la voie assure déjà la desserte d'autres logements, qu'elle est étroite, sinueuse, ne permettant pas le croisement des véhicules. Ou que tout simplement que la voie de desserte elle-même a des capacités suffisantes mais qu'il existe un goulot d'étranglement avant cette voie... Au sein d'une formation de jugement, les avis divergent. Normalement, lorsque les auteurs d'un document d'urbanisme décident de classer en zone urbaine un secteur, ils s'assurent de la bonne desserte en terme global dudit secteur et le règlement est adapté aux caractéristiques de la zone. Or, au cas d'espèce, les règlements n'ont pas été pensés pour des possibilités de construction plus importantes, notamment dans les zones résidentielles. Le juge lui, est limité par la rédaction même du règlement et s'il est écrit que la desserte du terrain doit permettre l'accès des véhicules de secours, il n'a pas à s'intéresser au qualitatif. Or, dans la rédaction des règlements actuellement en vigueur, il n'y avait pas de prise en compte du qualitatif... il ne revient donc pas au juge de l'imposer même

s'il est difficile pour lui d'écrire que peu importe que les véhicules ne se croisent pas ou que le quartier est déjà saturé puisque la desserte du terrain à construire, telle qu'exigée par le texte, existe...

Difficile également de débattre devant le juge de la problématique de l'insertion du projet dans son environnement... question récurrente devant lui, qu'il s'agisse de l'invocation d'un article 11 de règlement ou des dispositions du RNU mais qui trouve un écho supplémentaire avec la loi ALUR : il ne s'agit plus de dire si une construction s'insère bien ou non, si elle respecte la qualité du site, mais de dire si, compte tenu d'un gabarit plus grand que ce qui était initialement prévu par les auteurs d'un règlement, la construction respecte ou non lesdites dispositions. Et là encore, bien difficile est la tâche du juge administratif qui, tout en se gardant bien d'être l'arbitre du bon goût, a bien du mal à trancher cette délicate question. D'autant qu'il doit raisonner en deux temps : dire si, oui ou non, un site présente des qualités particulières et dans un second temps, si tel est le cas, dire si le projet y trouve sa place en terme d'insertion. Il est toujours difficile de dire à un voisinage ou à un maire que le paysage ou le quartier qu'ils apprécient tant, qu'ils qualifient de remarquable même !, n'a pas de qualité particulière... Et pour la seconde étape du raisonnement, il est tout aussi difficile, pour le juge de première instance de donner son appréciation dès lors qu'il a toujours l'impression que le juge d'appel en aura une autre, et ainsi de suite. On peut citer à titre d'exemple les appréciations divergentes qu'ont eues les juges sur le projet de la Samaritaine...

Enfin, l'office du juge trouve une autre limite lorsqu'est invoquée devant lui « l'esprit » du règlement... En effet, avec la loi ALUR se trouve avancé l'argument selon lequel c'est la définition du caractère de la zone, de son esprit qui est méconnu. Si l'incohérence avec la description de la zone qui justifie l'existence de certaines règles, est évidente dans bien des cas, notamment pour les zones UD particulièrement aérées où les PLU ont maintenu des superficies minimales en raison de la particularité du paysage, du respect des formes traditionnelles de construction et notamment dans le cas de transformation d'anciennes zones NB suffisamment urbanisées, de l'étroitesse des voies de circulation, des contraintes d'assainissement, l'esprit du règlement ou le choix des zonages n'est pas, en soi, une norme juridique opposable. Cette question, la plus délicate, ne trouvera pas de solution devant le juge.

Elle n'en trouvera une qu'à l'occasion de la modification du règlement, démarche dans laquelle les communes se sont plus ou moins rapidement lancées pour adapter leur règlement aux contraintes de la loi ALUR. Autant de nouvelles moutures de règlement qui passeront la encore, dans de très nombreux cas, devant le juge administratif qui n'en avait encore pas fini avec l'examen des PLU approuvés plus ou moins dans l'urgence avant le 30 juin 2013 pour échapper aux contraintes du Grenelle II de l'environnement. Ces nouveaux règlements trouveront d'autres alternatives pour éviter de densifier là où les élus ne le veulent pas. En effet, comme il a été déjà dit, d'autres possibilités existent pour limiter la densification : aux règles de hauteur, de distance avec les fonds voisins ou avec les emprises publiques, (habituellement utilisées), peuvent s'ajouter les règles d'emprise au sol. Et on retrouvera alors devant le juge les mêmes débats passionnés qu'avec les COS, en plus difficile encore, dès lors que, si la définition de l'emprise existe bien, les auteurs des PLU peuvent décider de faire entrer ou non dans cette définition, les terrasses, les voies de circulation internes, les piscines... De même les auteurs des nouveaux documents régleront davantage s'agissant des espaces à conserver en pleine terre, des essences végétales à planter, etc...

S'il en est un qui peut se féliciter de la loi, c'est quand même le juge administratif puisqu'elle lui assure un contentieux pour de nombreuses années. Mais là où il y a du contentieux, il y a des coûts et des délais supplémentaires avant une mise en chantier et, de cela, personne même un juge (qui est avant tout un citoyen) ne peut s'en satisfaire.