

RÉSUMÉ DE LA THÈSE

Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme

Objet et contexte :

Le sujet de ce travail est né avec l'ordonnance du 18 juillet 2013, qui a fait suite au Rapport du groupe de travail présidé par Daniel LABETOUILLE de 2013, intitulé « *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre* ». Bon nombre de pans du droit de l'urbanisme sont affectés depuis une vingtaine d'années par les réformes successives et, parmi eux, le contentieux administratif tient une place particulière, comme en témoigne l'ordonnance de 2013, qui lui est consacrée. L'opportunité de s'interroger sur l'impact du mouvement de sécurisation des autorisations d'urbanisme sur le recours pour excès de pouvoir a alors semblé accentuée par ladite ordonnance et se prolonge aujourd'hui encore avec la loi dite ELAN du 23 novembre 2018.

La régulation de l'accès au prétoire et l'extension de l'office du juge font partie des préoccupations actuelles du contentieux administratif et le droit de l'urbanisme n'y fait pas exception. Bien au contraire, la stabilité des autorisations est un enjeu certain de ce droit auquel il est attribué l'objectif de faciliter les constructions afin de remédier à la crise du logement. En outre, le contentieux de l'urbanisme est le théâtre de contentieux triangulaires qui consistent en l'introduction d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une autorisation délivrée à un bénéficiaire, par un tiers à cette autorisation. Le plus souvent voisin de la construction projetée ou association la contestant, le requérant menace la sécurité juridique, parfois de manière abusive. Le contentieux triangulaire ravive en conséquence la question de l'équilibre entre des prétentions qui peuvent se trouver antagonistes, comme, sans être exhaustif, la sécurité juridique, la légalité, le droit au recours ou encore le droit de propriété. Le contentieux de l'urbanisme exacerbe ainsi les points de friction du contentieux administratif général, tout en faisant montre de grandes spécificités. En effet, les réformes législatives et réglementaires n'ont eu de cesse d'amender les règles applicables au contentieux de l'urbanisme, qui se présente aujourd'hui comme un contentieux spécial.

L'objet de cette recherche a été dans ce cadre d'étudier les effets de cette spécialisation du recours des tiers à l'encontre des autorisations d'urbanisme, sur le recours pour excès de pouvoir. Défini de façon très classique comme procès fait à un acte, d'ordre et d'utilité publics selon les mots du professeur René CHAPUS, le recours pour excès de pouvoir a, dans une dynamique de sécurisation et de subjectivisation, connu une altération profonde qu'il s'est agi de décrire et d'interroger. C'est en ayant conscience de la relativité de la définition choisie que la recherche a été entreprise. Le recours pour excès de pouvoir fait en effet l'objet d'une représentation collective qui a exagéré ses caractères. En réalité, cette représentation est aussi révélatrice des projections qui ont entouré la création de cet objet contentieux, ce dernier étant présenté comme un rempart contre l'arbitraire administratif. Altérer les éléments constitutifs du recours pour excès de pouvoir c'est donc aussi revenir sur les fondations de ce recours.

Méthode :

La méthode employée se déploie en deux temps. D'une part, c'est l'observation critique des effets des réformes successives sur le recours pour excès de pouvoir qui a été entreprise. Elle s'appuie sur l'étude des textes législatifs et réglementaires qui introduisent de nouveaux outils aux mains du juge et qui amendent les règles tenant à l'accès au juge. Les rapports des groupes de travail ou des parlementaires qui les précèdent disent également beaucoup du mouvement qui porte les évolutions du recours, notamment du point de vue de leurs objectifs. C'est donc une méthode inductive qui est utilisée mais qui n'inclut qu'à la marge la jurisprudence administrative, puisque cette dernière n'a en réalité qu'une influence réduite sur l'évolution du contentieux administratif de l'urbanisme. D'autre part, une fois le constat dressé de l'altération du recours pour excès de pouvoir, c'est une méthode prospective qui a été employée et qui consiste à s'interroger sur le prolongement du mouvement décrit. La question des limites de l'accentuation de l'altération du recours pour excès de pouvoir occupera à ce titre la seconde partie de ce travail de recherche.

Résultats :

Deux séries de conclusions ont été tirées de cette étude.

Tout d'abord, c'est l'altération du recours pour excès de pouvoir qui a été mise en lumière. Répondant à une volonté d'adapter le contentieux aux enjeux du droit de l'urbanisme et se mouvant dans un contexte de subjectivisation qui affecte l'entière du contentieux administratif, les réformes successives ont eu pour objectif de procéder à une constriction du recours pour excès de pouvoir, afin d'en limiter les effets sur les constructions. C'est l'accès au juge et les pouvoirs du juge qui ont été amendés en ce sens et par voie de conséquence, les réformes ont eu pour effet d'altérer les éléments constitutifs du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire d'affaiblir les qualités de procès fait à un acte, d'ordre et d'utilité publics de ce dernier. En dévoyant la légalité, en portant atteinte aux droits des tiers et en remettant en cause le principe selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, le mouvement d'altération pose finalement la question de la dénaturation du recours pour excès de pouvoir.

Ce sont donc ensuite les obstacles à la dénaturation du recours qui ont été exposés. Le mouvement d'altération du recours pour excès de pouvoir ne peut être prolongé sans se heurter à des obstacles tenant au maintien des fonctions traditionnelles de ce recours. En tant que moyen de purger l'action administrative de ses nombreuses illégalités et de contester les décisions de l'administration, le recours pour excès de pouvoir s'affirme comme palliatif des lacunes du droit de l'urbanisme et instrument incontournable de garantie de l'accès au juge et de la légalité des actes administratifs. L'aggravement de l'altération du recours tend à mettre à mal ces fonctions du recours au sein du droit de l'urbanisme, et à modifier de surcroît la nature du recours. Or, le recours des tiers à l'encontre des autorisations d'urbanisme ne peut être un autre recours et c'est là que réside un motif supplémentaire de son irréductibilité. Les autres recours ne peuvent satisfaire l'équilibre entre les droits des tiers, la légalité et la sécurité juridique et c'est donc vers un recours hybride que le recours étudié s'achemine, sans que ces contours ne soient encore totalement arrêtés.

MOTS-CLÉS : contentieux administratif – droit de l'urbanisme – droit administratif