

RGDA2011-4-043

Revue générale du droit des assurances, 01 octobre 2011 n° 2011-04, P. 1116 - Tous droits réservés

Assurances de risques divers

Assurances de risques divers

Incendie

Indemnisation. Condition de reconstruction dans les deux années. Permis de construire. Refus. Légalité de la décision. Saisine du juge des référés. Suspension de la décision de refus. Urgence (oui).

Lorsque le contrat d'assurance stipule comme condition du versement du solde de l'indemnité que la reconstruction du bâtiment en cause soit achevée dans le délai de deux ans à compter de la date du sinistre, l'exécution de l'arrêté refusant à l'assuré un permis de construire le place dans une situation d'urgence eu égard à l'obligation contractuelle imposée par l'assureur.

Conseil d'État 25 mai 2011 Requête n° 342124

Inédit au recueil Lebon

Commune de Berck-sur-Mer c/ M. A...

Le Conseil,

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative : Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ;

Considérant que la Commune de Berck-sur-Mer se pourvoit en cassation contre l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lille a suspendu l'exécution de l'arrêté du maire en date du 3 mai 2010 portant refus de délivrer à M. A... un permis de construire sollicité sur le fondement de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme en vue de la reconstruction à l'identique d'une maison détruite par un incendie ;

Sur la condition d'urgence :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que M. A... faisait valoir, à l'appui de sa demande de suspension, que l'exécution de l'arrêté lui refusant un permis de construire le plaçait dans une situation d'urgence eu égard à l'obligation contractuelle imposée par son assureur, aux termes de laquelle le versement du solde de l'indemnité d'assurance destinée à la reconstruction du bâtiment en cause lui serait versé à condition que celle-ci soit achevée dans un délai de deux ans à compter de la date du sinistre, survenu le 28 mars 2009 ; que l'existence d'une telle obligation contractuelle n'est pas sérieusement contestée ; que, par suite, en estimant que compte tenu du risque financier encouru par M. A... et du temps nécessaire pour mener à bien la reconstruction, le requérant justifiait l'existence d'une situation d'urgence, le juge des référés du tribunal administratif de Lille, qui a suffisamment motivé son ordonnance, n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant, en second lieu, que le moyen tiré de ce qu'en relevant que, dans les circonstances de l'espèce, aucun intérêt public ne faisait obstacle à ce que la suspension de la décision litigieuse soit prononcée, le juge des référés du tribunal administratif de Lille aurait procédé à une dénaturation des faits de l'espèce n'est pas fondé ;

Sur les moyens de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, suite à la demande de permis de construire déposée par M. A... le 4 février 2010, le maire l'a informé de ce que le délai d'instruction de sa demande serait fixé

à deux mois ; que par un courrier du 16 février suivant, le maire a informé l'intéressé que ce délai serait porté à trois mois, soit au plus tard le 4 mai 2010, en raison des consultations à mener dans le cadre de cette instruction ; que si, par un nouveau courrier en date du 22 février 2010, le maire a demandé au pétitionnaire de compléter son dossier, il a expressément indiqué que le délai d'instruction était maintenu au 4 mai suivant, en spécifiant qu'à défaut de réponse à la fin du délai d'instruction, M. A... bénéficierait d'un permis tacite ; que, par suite, le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en analysant la décision attaquée comme une décision de retrait du permis de construire tacitement accordé et en retenant, dès lors, comme étant de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du retrait du permis le moyen tiré de la méconnaissance par celui-ci des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Considérant, en second lieu, qu'en relevant que le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme était de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, le juge des référés, qui n'avait pas, au stade de l'instance de référé, à répondre aux arguments avancés en défense par la Commune de Berck-sur-Mer pour montrer que les conditions d'application de cet article n'étaient pas réunies, a suffisamment motivé sa décision et a mis le juge de cassation en mesure d'exercer son contrôle sur l'existence d'une éventuelle erreur de droit ou dénaturation des faits dont serait entachée son ordonnance ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Commune de Berck-sur-Mer n'est pas fondée à demander l'annulation de l'ordonnance du 15 juillet 2010 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lille a suspendu l'exécution de l'arrêté du 3 mai 2010...

Note

Intéressante affaire, dans laquelle le droit des assurances détermine l'application d'une règle de procédure et non l'inverse. Au surplus, la question principale de fond ne concerne pas le droit des assurances car ici le juge administratif a été saisi de l'annulation d'un refus de délivrer un permis de construire. La question de la garantie d'assurance relèverait en l'espèce du droit privé, et donc de la compétence du juge judiciaire.

Le problème est le suivant : M. A... est propriétaire d'une maison détruite par un incendie. Le contrat d'assurance couvrant cette maison prévoit de manière assez classique une indemnisation immédiate partielle, le versement du solde de l'indemnité destinée à la reconstruction du bâtiment intervenant à condition que cette reconduction soit achevée dans un délai de deux ans à compter de la date du sinistre (sur la clause subordonnant à la reconstruction du bien le paiement du solde de l'indemnité (souvent la différence entre la valeur vétusté déduite et la valeur à neuf), cf. J. Kullmann : *Lamy Assurances 2011*, n° 777 *in fine*). Or, le refus de délivrer un permis de construire opposé à M. A... par la Commune de Berck-sur-Mer compromet la réalisation de cette condition. À supposer que M. A... obtienne du juge administratif statuant en excès de pouvoir l'annulation de cette décision de refus, qui paralyse les travaux en les rendant illégaux, il ne lui resterait guère de temps pour réaliser la construction dans le délai requis par le contrat d'assurance. D'où la nécessité pour lui d'obtenir du juge administratif des référés la suspension de l'exécution de la décision de rejet du permis de construire, ainsi que le permet l'article L. 521-1 du Code de justice administrative.

Aux termes des dispositions du premier alinéa de ce texte, qui sont rappelées dans l'arrêt commenté, la suspension de l'exécution peut être ordonnée par le juge des référés sous deux conditions : la première est que l'urgence le justifie et la seconde est que le demandeur fasse état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. C'est sur la première condition que nous nous attarderons dans la mesure où l'urgence découle ici de stipulations d'un contrat d'assurance.

Il résulte d'une jurisprudence administrative bien établie que la condition d'urgence doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre (CE, Sect. 19 janvier 2001, *Conféd. nat. des radios libres*, n° 228815 ; CE, Sect. 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n° 229562, 229563, 229721). Il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire (CE, Sect. 19 janvier 2001, *Conféd. nat. des radios libres*, n° 228815).

Au regard de ces critères, la décision commentée ne peut être qu'approuvée. La décision de refus empêche le requérant de réaliser la reconstruction de l'immeuble dans le délai prévu par le contrat d'assurance, l'exposant ainsi à ne pas percevoir le solde de l'indemnité d'assurance dont l'allocation est soumise à la condition de reconstruction dans le délai : il y a donc atteinte à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Ces répercussions ne seraient que purement financières si l'on prend en considération la seule perte de l'indemnité d'assurance (laissant de côté un préjudice consistant en la privation de la

jouissance de l'immeuble, qui peut ne pas être négligeable), et pourraient être effacées par une réparation pécuniaire en cas d'annulation : il n'est pas difficile d'évaluer le préjudice causé par la décision de refus de permis, équivalent à l'indemnité que l'assuré n'a pu réclamer à l'assureur car il a été placé dans l'impossibilité de reconstruire dans le délai. La jurisprudence administrative estime de manière établie que dans ce cas il y a une urgence justifiant la suspension de la décision contestée. Le juge administratif est donc soucieux non seulement des deniers du requérant, mais également de ceux des personnes publiques. En effet, il préfère prévenir la survenance du dommage plutôt que le laisser se produire et indemniser ensuite le requérant. Dans les deux cas le requérant se retrouve *in fine* dans son état initial (en théorie), car tel est le but de l'indemnisation (d'où l'aspect théorique). Mais dans le premier cas l'on fait l'économie du dommage alors que dans l'autre la charge en incombe finalement à l'auteur de la décision annulée.

Les solutions retenues par le juge administratif ne sont pas sans rappeler celles du juge judiciaire, ce qui traduit une homogénéité bienvenue. L'article 808 du Code de procédure civile permet au juge des référés d'ordonner « *dans tous les cas d'urgence [...] toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend* ». L'urgence est caractérisée lorsqu'un retard dans la décision serait de nature à compromettre les intérêts du demandeur (TGI Paris, référés, 6 janvier 1983, Gaz. Pal. 1983. 1. Somm. 40) ou lorsque, à défaut de mesure immédiate, la situation dénoncée conduirait à un préjudice irréversible (Cass. 3^e civ., 20 octobre 1976, n^o 75-11905, Bull. n^o 364 ; Cass. 1^{re} civ., 25 octobre 1989, n^o 87-16804, Bull. n^o 332).

Cette homogénéité tient peut-être à ce que les juges administratifs comme civils sont soumis à des exigences similaires quant à la justification de l'urgence. Les juges administratifs doivent apprécier l'existence de l'urgence « *concrètement* » (CE, Sect. 19 janvier 2001, *Conféd. nat. des radios libres*, n^o 228815), ou « *objectivement et compte tenu des circonstances de chaque espèce* » (CE, Sect. 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n^o 229562, 229563, 229721 ; CE, Sect. 15 juin 2007, *M. C...*, n^o 300208). Les juges civils doivent justifier de l'existence de circonstances propres à caractériser l'urgence (Cass. 2^e civ. 11 juillet 1976, Bull. n^o 252). L'appréciation des juges administratifs comme civils est souveraine, dans la mesure où il n'y a pas dénégation (CE, Sect. 6 avril 2001, *France Telecom*, n^o 230338 ; Cass. 1^{re} civ. 21 juin 1989, Bull. n^o 252).

R. Schulz