

# **CONSTRUCTION ET DROIT AU RECOURS : POUR UN MEILLEUR ÉQUILIBRE**

**Rapport du groupe de travail  
créé par lettre du 11 février 2013  
de Madame Cécile DUFLOT, ministre de  
l'Égalité des territoires et du Logement**

*Remis le 25 avril 2013  
Hôtel de Castries  
72, rue de Varenne, 75007 Paris*



## INTRODUCTION

C'est par un appel à la lucidité de tous, pouvoirs publics et acteurs économiques, que le groupe de travail constitué, à la demande de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, pour étudier les moyens de rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme moins pénalisant pour la réalisation des projets, a souhaité ouvrir le rapport qui, en réponse à la lettre de mission du 11 février 2013 jointe en annexe, restitue ses réflexions.

Que l'épuisement des voies de recours contre une autorisation d'urbanisme puisse n'intervenir qu'au terme de plusieurs années et que cette situation ait actuellement pour effet de retarder d'autant le début de la construction, c'est ce que chacun des acteurs vit et constate jour après jour, projet après projet.

Que, par ailleurs, les instruments contentieux garantis aux tiers pour la défense de leurs intérêts légitimes, et pour le plus grand profit du respect des règles d'urbanisme, soient parfois subvertis à des fins qui leur sont étrangères et qui peuvent même aller, dans certains cas, jusqu'à s'apparenter à une forme de chantage, c'est une réalité que les auditions conduites par le groupe ont attestée.

Qu'enfin, il y ait des solutions susceptibles d'y être apportées, sans porter atteinte au droit au juge ni affaiblir l'effectivité des règles d'urbanisme, c'est ce dont il s'est convaincu et qu'il s'efforcera de démontrer dans les développements qui suivent.

Il reste qu'on se tromperait en désignant l'intervention du juge, ses méthodes et ses lenteurs, comme le principal frein à l'aboutissement rapide des projets de construction. Le groupe, qui en avait déjà une vive conscience au moment d'entreprendre la mission qui lui était confiée, y a été sensibilisé à plusieurs reprises au cours de ses travaux : c'est, d'abord et avant tout, le fond du droit de l'urbanisme et de l'environnement qui est en cause.

En premier lieu parce que la multiplication des normes de référence tant nationales que locales (directives territoriales d'aménagement, schémas régionaux divers, schémas de cohérence territoriale, plans de déplacements urbains, plans locaux d'urbanisme), aggravée par les changements incessants dont ils font l'objet, ainsi que les dispositions législatives et réglementaires qui en sont le support, fragilisent les projets en les rendant vulnérables aux actions contentieuses engagées par des requérants avisés.

En second lieu parce que, par l'effet conjugué des droits national et européen, les procédures préalables à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme sont de plus en plus lourdes, de plus en plus longues et de plus en plus difficiles à maîtriser pour les porteurs de projets ; ce qu'illustre, de manière paroxystique, l'introduction à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, par l'article 230 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, d'un régime d'examen au cas par cas de la nécessité que les projets soient précédés d'une étude d'impact sur l'environnement ou la santé humaine, conformément aux objectifs poursuivis par une directive européenne.

C'est dire l'importance des enjeux qui s'attachent aux états généraux de la modernisation du droit de l'environnement dont le gouvernement a par ailleurs décidé la tenue.

\*

Parmi l'ensemble des facteurs de ralentissement et d'insécurisation des projets soumis à autorisation en application du code de l'urbanisme, la place des recours juridictionnels doit ainsi être relativisée.

Beaucoup, du reste, a déjà été fait pour en limiter les effets négatifs.

C'est vrai bien au-delà du seul contentieux de l'urbanisme, la juridiction administrative ayant, d'une manière générale, considérablement modernisé ses méthodes pour mieux proportionner l'effort et la durée des procédures aux enjeux réels des dossiers qui lui sont déférés et maîtriser ses délais de jugement.

Ce rapport n'est pas le lieu pour décrire ou commenter les instruments et moyens qui ont été mis en place à cette fin mais il doit être souligné que le délai prévisible moyen – quelle que soit la prudence avec laquelle il faut interpréter cette donnée statistique recouvrant des réalités très diverses – a été réduit à un niveau sensiblement inférieur, en 2011, à un an à chaque niveau (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat).

En plus de l'amélioration qu'elle représente par elle-même, cette évolution permet la mise en œuvre, par les juridictions, d'un pilotage plus fin de leurs stocks et le développement de bonnes pratiques, tels les calendriers de procédure, à charge pour les parties, y compris les administrations, de suivre ce rythme nouveau pour la production de leurs écritures.

Cette célérité accrue du juge administratif dans le traitement des dossiers ordinaires se double d'une capacité d'intervention en urgence que la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives a rendue efficace et crédible.

Enfin, le juge administratif se montre, sur le fond, de plus en plus soucieux de ne pas apporter, par ses décisions, de perturbation inutile à la situation des parties, comme en témoigne la jurisprudence *Danthony* (CE, Assemblée, 23 décembre 2011, n° 335033, Rec. p. 649) voulant que l'existence d'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable ne se traduise par l'annulation de l'acte qui en est issu que s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie. Cette jurisprudence peut trouver un terrain d'application privilégié en matière d'urbanisme.

Dans cette matière spécifiquement, de nombreuses règles particulières de procédure ont par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, été édictées afin de sécuriser les autorisations individuelles.

Issu de l'article 3 de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme introduit ainsi une sorte de pare-feu entre le permis de construire et les documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune d'implantation du projet, en faisant obstacle, sauf cas particuliers, à ce que puissent être invoqués, à l'appui d'un recours contre le premier, les vices de forme ou de procédure qui entacheraient les seconds d'illégalité.

En obligeant l'auteur du recours contre un permis à le notifier à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation, l'article R\*. 600-1 du code de l'urbanisme, issu du décret n° 94-701 du 16 août 1994 portant application de l'article L. 600-3 et modifiant le code de l'urbanisme, et faisant directement écho, comme d'ailleurs l'article L. 600-1, à une proposition du Conseil d'Etat (*Urbanisme : Pour un droit plus efficace*, Paris : EDCE, La Documentation française, 1992), est la première manifestation de l'attention prêtée à la situation du bénéficiaire du permis, alors que, jusqu'alors, le contentieux de l'urbanisme avait été conçu et construit autour du requérant.

L'obligation faite à la juridiction, lorsqu'elle annule un acte en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, de se prononcer, par dérogation au principe d'économie qui gouverne l'office habituel du juge, sur l'ensemble des moyens qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension demandées, est un peu plus récente puisqu'elle résulte de l'article 37 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et figure à l'article L. 600-4-1 du code. Mais elle témoigne de la même préoccupation, imposant au juge d'éclairer, autant qu'il le peut, le titulaire de l'autorisation sur l'étendue des possibilités qui, après l'annulation, s'offrent à lui pour reprendre son projet, le cas échéant modifié.

Cette démarche de régularisation a, depuis lors, été rendue plus aisée et plus rapide par les dispositions insérées dans le code, en un article L. 600-5, par l'article 11 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ; celles-ci favorisent les annulations partielles pouvant donner lieu à un arrêté modificatif sans empêcher, dans l'intervalle, la poursuite des travaux pour la partie du projet qui n'est pas affectée par le vice constaté par le juge.

L'article L. 600-1-1, enfin, issu de l'article 14 de cette même loi du 13 juillet 2006, répond à une problématique plus spécifique. Déniant toute qualité pour agir aux associations créées postérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, il entend lutter contre la constitution opportuniste de structures offrant artificiellement un intérêt pour agir à des personnes qui en sont, en réalité, dépourvues.

\*

De ce constat, faut-il conclure que, selon une formule déjà éprouvée en d'autres circonstances, on a tout essayé ?

La situation, pourtant, reste insatisfaisante à deux égards.

D'une part, il est de fait que l'introduction d'un recours contentieux suffit, dans la généralité des cas, à faire obstacle, tant que le litige n'est pas (définitivement) tranché, à l'exécution des travaux. Rien pourtant dans le code de l'urbanisme ne confère un caractère suspensif aux recours, et telle n'est pas non plus la logique générale des rapports entre l'administration et son juge, qui veut que l'acte administratif soit exécutoire à moins seulement que le juge des référés n'ait prononcé la suspension de ses effets, si l'urgence le justifie et s'il existe un doute sérieux sur sa légalité. Cette situation singulière trouve sa source dans le refus des financeurs – les banques ou, dans les opérations de vente en l'état futur d'achèvement, les acquéreurs – de s'engager sur un projet tant qu'il n'est pas purgé de tout contentieux, en dépit des mécanismes d'assurance qui ont commencé à se mettre en place ; les notaires partagent, au demeurant, les mêmes réserves.

Mais cet effet paralysant rend les opérateurs particulièrement vulnérables aux recours malveillants, qui y trouvent de leur côté un encouragement. Or, d'autre part, la très large et très nécessaire ouverture du prétoire du juge du permis n'est, en l'état, pas tempérée par des mécanismes permettant de contenir les éventuels abus dans l'exercice du droit d'ester en justice.

L'une des difficultés est, à cet égard, que la notion de recours abusif recouvre des réalités très diverses. Est abusif, au sens de l'article R. 741-12 du code de justice administrative permettant au juge de prononcer à ce titre une amende d'un montant au plus égal à 3000 euros, le recours de celui qui, manifestement, dérange inutilement le juge – au regard de la faiblesse de son argumentation ou des enjeux qui sous-tendent le recours, ou encore de la fréquence de ses saisines. Plus fréquente sans doute mais plus délicate à caractériser, est l'attitude de celui qui, tout en défendant des intérêts légitimes, quoique personnels, et tout en soulevant, le cas échéant, des moyens sérieux, exploite habilement à son profit toutes les armes, fussent-elles détournées de leur vocation première, pour gagner du temps. Il se rencontre aussi, plus rarement sans doute, des cas où le recours est moins motivé par les effets réels du projet faisant l'objet de l'autorisation sur la situation personnelle du demandeur que par la volonté de nuire à son bénéficiaire, notamment, mais pas seulement, s'agissant de la création de surfaces commerciales. Enfin il existe des comportements inspirés par la seule recherche de la contrepartie financière pouvant être négociée en échange d'un désistement et qui peuvent relever, ainsi que l'a montré un arrêt de la cour d'appel de Paris du 18 novembre 2012, de la qualification pénale d'escroquerie.

Toujours est-il que, de bonne ou de mauvaise foi, les recours décalent dans le temps la réalisation des projets, voire les compromettent lorsque le promoteur n'est pas propriétaire du terrain et ne bénéficie que d'une promesse de vente limitée dans le temps. L'activité économique s'en trouve ralentie et la production de logements, notamment, freinée d'autant. Or, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent a été consacré comme objectif de valeur constitutionnelle, dérivé du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, résultant lui-même du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie celui de la Constitution de la V<sup>e</sup> République (CC, 19 janvier 1995, n° 94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat* ; pour une réaffirmation récente, voir CC, 30 septembre 2011, n° 2011-169 QPC, *Consorts M. et autres*) ; c'est un élément qui ne peut pas être ignoré dans la réflexion.

Face à cette situation, il est apparu au groupe de travail, à l'issue des quelques semaines qui lui avaient été imparties, que certains des problèmes soulevés pouvaient trouver, sinon des solutions, du moins des éléments de réponse.

Après avoir, au cours d'une vingtaine d'heures d'auditions, entendu les constructeurs, dans leur diversité (promoteurs, qu'ils interviennent sur le marché du logement collectif ou de la maison individuelle, bailleurs sociaux, opérateurs de l'urbanisme commercial), les associations d'élus et de protection de l'environnement, les praticiens et les experts (voir liste en annexe), et pris connaissance de leurs propositions ; après s'être nourri, naturellement, des travaux antérieurs, en particulier de MM. Pelletier (2005) et Tuot (2011), il y a travaillé en ayant à l'esprit plusieurs exigences.

Celles, bien sûr, tenant au respect des principes les mieux établis du droit constitutionnel, administratif et international, qui sont au fondement de l'Etat de droit dans une société démocratique ; le droit au juge est de ceux-là. C'est donc un équilibre qu'il convient de trouver entre sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et principe de légalité.

Celle, aussi, de ne pas accentuer le particularisme, déjà très marqué, du contentieux de l'urbanisme sans de solides justifications, même s'il ne faut pas exclure que, sur tel ou tel point, il puisse montrer la voie ; à trop le distinguer du contentieux administratif général, on introduirait une forme de désordre et on s'exposerait, en outre, à des critiques sur le terrain de l'égalité devant la justice.

Celle, enfin, de ne pas alourdir, dans cette matière, le travail des juridictions ; rien ne serait plus vain alors que le juge administratif est sollicité de diverses parts, pour des motifs dont le caractère impérieux et l'urgence n'ont rien à envier au droit de l'urbanisme. Tout ce qui ressemblerait à des procédures parasites ou parallèles, susceptibles de générer un effet d'éviction, est donc apparu devoir être évité.

Parmi les pistes qui se sont progressivement dégagées, certaines présentent des inconvénients ou recèlent le risque d'effets pervers ; le groupe de travail ne les dissimulera pas et c'est au gouvernement et au Parlement qu'il appartiendra de faire leurs choix en arbitrant entre les intérêts publics en présence.

Du moins le groupe s'est-il efforcé, pour sa part, de définir des mesures – sept au total – susceptibles soit de produire des effets relativement rapides, soit de modifier durablement des comportements ; certaines ont pour objet de combattre les recours abusifs, d'autres d'accélérer le cours de la justice. Elles consistent à :

- clarifier les règles de l'intérêt pour agir ;
- introduire une procédure de cristallisation des moyens ;
- organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge ;
- permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire ;
- encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance ;
- recentrer l'action en démolition sur son objet premier ;

- donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements.

Sans prétendre établir entre elles de hiérarchie ou de priorité, il présentera les six premières, qui sont de portée générale, suivant pour l'essentiel l'ordre découlant du déroulement de l'instance ; la dernière concerne spécifiquement certains types de projets.

Dans chaque cas, le groupe de travail a souhaité préciser la portée de ses propositions en formalisant les dispositions législatives ou réglementaires correspondantes, mais n'ayant pas toujours été en mesure de consacrer à cette rédaction le temps nécessaire, il ne conçoit pas les textes ainsi préparés comme insusceptibles d'améliorations.

Avant d'entrer dans la description de chacune des mesures, il entend enfin appeler l'attention du Gouvernement sur les inconvénients qui résultent de la quasi disparition de l'appareil statistique qui a existé dans le passé et qui, offrant des données fiables sur les décisions administratives prises en application du code de l'urbanisme et sur les recours auxquels elles donnaient lieu, permettaient d'établir des diagnostics mieux étayés.

## 1. CLARIFIER LES RÈGLES DE L'INTÉRÊT POUR AGIR

Le libéralisme qui, indubitablement, caractérise l'appréciation, par le juge administratif, de l'intérêt donnant à un requérant qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une autorisation d'urbanisme, a fait l'objet, dans les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail, de nombreux commentaires critiques, de la part des constructeurs essentiellement, sans du reste, dans l'immense majorité des cas, que soit précisément identifiée telle décision particulière qui justifierait ces alarmes.

Le groupe en a pris acte et a estimé possible de travailler, pour répondre à cette préoccupation, dans deux directions indépendantes l'une de l'autre et, par suite, dissociables.

La première touche à la substance même de l'intérêt pour agir et consisterait à en inscrire dans la loi une définition allant au-delà du caractère direct et certain exigé dans le droit commun par la jurisprudence, à la manière d'ailleurs dont le code de l'environnement traite la question s'agissant de la contestation, par des tiers, des décisions prises au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement.

Une disposition qui a longtemps figuré à l'article L. 514-6 du code de l'environnement et qui, après que l'article 211, I de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, eut renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer ces règles, figure désormais à l'article R. 514-3-1 issu du décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010, prévoit en effet qu'en la matière, les tiers ne puissent former un contentieux qu'à raison « *des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1* » à savoir, respectivement, la protection de la ressource en eau et la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques ou la protection de la nature, de l'environnement ou des paysages, notamment, ou encore la protection de la nature, de l'environnement et des paysages.

Cette disposition a d'ailleurs récemment donné lieu à des précisions jurisprudentielles de la part du Conseil d'Etat, jugeant qu'elle exige des requérants un « *intérêt suffisamment direct (...) compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux* » (CE, 13 juillet 2012, n°s 339592 et 340356, *Société Moulins Soufflet et Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat*, à mentionner aux Tables ; voir aussi, pour le cas d'un établissement commercial concurrent, CE, 30 janvier 2013, n° 347347, *Société Nord Broyage*, à mentionner aux Tables).

Aussi le groupe de travail s'est-il essayé à une rédaction lui paraissant réaliser un juste équilibre entre les intérêts en présence par la référence qu'elle comporte aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien, que le projet faisant l'objet de la décision d'autorisation attaquée devrait affecter directement.

Cet équilibre, autant le dire clairement, ne se démarque pas franchement de la jurisprudence qui s'est développée en l'absence de texte, et ne le pourrait d'ailleurs pas sans toucher à des principes supérieurs (ainsi d'une formulation qui aurait reposé sur un critère de visibilité) ; mais sa consécration législative serait sans doute reçue par les juridictions comme un signal les invitant à retenir une approche un peu plus restrictive de l'intérêt pour agir.

La seconde mesure envisageable est beaucoup plus ciblée et viserait à prévenir les recours malveillants et eux seuls. Il a en effet été constaté que certains requérants se constituent artificiellement un intérêt pour agir en se portant acquéreurs ou locataires d'immeubles se situant dans le voisinage de la construction projetée, une fois l'autorisation acquise et portée à la connaissance des tiers par voie d'affichage.

Pour combattre ce procédé, le groupe de travail s'est inspiré de deux précédents. D'une part, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 13 juillet 2006 et qui dénie aux mêmes fins toute qualité pour agir aux associations qui n'auraient pas déposé leurs statuts en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire – disposition dont le Conseil constitutionnel, saisi par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité, a jugé qu'elle ne porte pas d'atteinte substantielle au droit des associations d'exercer des recours ni ne méconnaît la liberté d'association (CC, 17 juin 2011, n° 2011-138 QPC, *Association Vivraviry*) ; d'autre part, de l'article L. 514-6, III du code de l'environnement qui, en matière là encore d'installations classées, prévoit – dans la logique de la théorie de la préoccupation exprimée à l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation – que les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'acte portant autorisation ou enregistrement de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative.

Il a donc rédigé une disposition législative commandant au juge de se placer à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire pour apprécier l'intérêt pour agir, en prenant toutefois la précaution, qui il est vrai ne figure pas dans la disposition mentionnée à l'instant du code de l'environnement, de réserver le cas où le requérant justifierait de circonstances particulières ; cette réserve lui est apparue indispensable, à la fois en opportunité et en droit, pour ne pas porter au droit au recours une atteinte disproportionnée.

Si les deux propositions, ainsi conçues, ne lui paraissent se heurter à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, le groupe de travail mesure aussi que le gain qu'il faut en attendre est modeste. Dans ces conditions, l'opportunité d'ouvrir un tel débat ne va pas de soi, tant il risque de nourrir des espoirs et des craintes aussi infondés les uns que les autres. Il y a là un choix qui appartient au gouvernement et au Parlement.

Insérer dans le code de l'urbanisme un article L. 600-1-2 ainsi rédigé :

*Une personne physique ou morale autre qu'une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation délivrée en application du présent code que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente ou de bail.*

*Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, cet intérêt s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.*

## 2. INTRODUIRE UNE PROCÉDURE DE CRISTALLISATION DES MOYENS

Parmi les phénomènes qui concourent à l'allongement des délais d'instruction des recours contentieux devant le juge administratif figure la pratique qui consiste, pour leurs auteurs, à égrener les moyens qu'ils invoquent à l'appui de leurs conclusions d'annulation au fil des mois, plutôt que d'en faire sinon d'emblée, du moins rapidement, la présentation complète. La juridiction est alors dans l'obligation, pour assurer le caractère contradictoire de la procédure, d'inviter les autres parties à produire leurs observations, ce qui est de nature à retarder le règlement de l'affaire.

Rien, selon les règles actuellement en vigueur, ne leur interdit, la seule limite posée par la jurisprudence à l'invocation de moyens nouveaux résultant de la décision *Société Intercopie* (CE, Section, 20 février 1953, Rec. p. 88), qui veut qu'un moyen relevant d'une cause juridique autre que celles déjà en débat ne puisse être présenté que dans le délai de recours. Dégagée pour les pourvois en cassation, cette solution a été transposée, l'année suivante, aux recours pour excès de pouvoir (Assemblée, 15 juillet 1954, n° 4190, *Société des aciéries et forges de Saint-François*, Rec. p. 482). Elle y a cependant des effets très peu contraignants en pratique, le contentieux de l'excès de pouvoir ne connaissant que deux causes juridiques, la légalité externe et la légalité interne.

Cette manière de faire, au demeurant, ne traduit pas toujours un fonctionnement pathologique de l'instruction. Outre que l'identification du moyen pertinent peut, même avec un conseil avisé, requérir du temps, il est fréquent et souhaitable que le débat contradictoire entre les parties éclaire le dossier d'un jour nouveau, ce qui peut légitimement appeler des inflexions ou des compléments dans l'argumentation du requérant.

Tous les praticiens confirment cependant que, dans le contentieux de l'urbanisme particulièrement, cette pratique tourne au procédé, offrant une échappatoire trop commode à ceux des requérants qui, en réalité, recherchent moins, dans l'instance qu'ils ont introduite, l'intervention d'une décision juridictionnelle statuant sur la légalité du permis qu'un prétexte au report de l'opération qu'il autorise.

Dans ces conditions, il est apparu utile au groupe de travail d'instituer une procédure de cristallisation des moyens opposable au requérant. Plutôt cependant que d'en faire une règle mécanique fonctionnant comme un couperet au terme d'un délai uniforme, il lui a semblé souhaitable que le juge apprécie au cas par cas l'opportunité de la mesure et fixe, le cas échéant, la date au-delà de laquelle aucun moyen nouveau, sauf bien sûr d'ordre public, ne pourrait plus être soulevé ; mais cette décision interviendrait à l'initiative des défendeurs à l'instance, auteur ou bénéficiaire de l'autorisation, qui cesseraient ainsi d'être les spectateurs passifs d'un processus qui leur échappe inexorablement. Sans doute le cas par cas présente-t-il l'inconvénient d'alourdir le travail du juge. Cette surcharge, toutefois, apparaît très limitée, et pourra être utilement mise à profit pour établir ou préciser un calendrier de procédure.

La mesure pourrait intervenir tant en première instance qu'en appel, par ordonnance non motivée et non susceptible de recours. La technique de cassation, en revanche, la prive d'objet devant le Conseil d'Etat.

Ainsi conçue, cette réforme, qui relève du pouvoir réglementaire, ne se heurte à aucun principe. Elle peut en revanche avoir un effet pervers, en incitant les requérants à invoquer par précaution, à l'approche de la date fixée par le juge, des moyens dépourvus de consistance dans l'immédiat mais permettant de prendre date. Bien connue mais, à l'usage, sans inconvénient réel dans le cadre de la jurisprudence *Intercopie*, une telle parade trouverait plus de prises dans les innombrables règles de procédure résultant des codes de l'urbanisme et de l'environnement. En outre, rien ne pourrait interdire au requérant de soulever en appel des moyens qu'il aurait été privé de faire valoir en première instance du fait de la cristallisation, de sorte que la sécurité apportée au bénéficiaire de l'autorisation ne serait pas complète.

Le groupe de travail en a pleinement conscience mais estime que la cristallisation mérite au moins d'être essayée et évaluée, en attendant d'être un jour, qui sait, étendue. Il a donc formalisé une proposition de rédaction, qui ne prétend pas tout résoudre par avance (faudra-t-il par exemple faire un sort particulier aux moyens qui seraient devenus recevables après la date limite par l'effet d'un renversement de jurisprudence ?) mais que le Conseil d'Etat statuant au contentieux pourra, dans sa fonction régulatrice, venir préciser :

Insérer dans le code de l'urbanisme un article R. 600-4 ainsi rédigé :

*Saisi d'une demande en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire ou d'aménager peut, pour tenir compte des effets d'une prolongation de l'instance sur la situation du bénéficiaire de l'autorisation, fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués.*

### 3. ORGANISER UN MÉCANISME DE RÉGULARISATION EN COURS D'INSTANCE À L'INITIATIVE DU JUGE

Lorsqu'une autorisation d'urbanisme fait l'objet d'un recours, rien n'interdit actuellement à son titulaire, s'il pressent, à la lumière des échanges de mémoires entre les parties, qu'un moyen est sérieux et susceptible de conduire le juge à prononcer l'annulation du permis, de solliciter de l'autorité qui l'a délivré l'octroi d'un permis modificatif assurant le respect des règles précédemment méconnues et régularisant ainsi l'acte initial.

Faisant primer des considérations de pragmatisme sur la rigueur de ses principes traditionnels, qui veulent que l'administration ne puisse normalement pas placer à si bon compte un cautère sur une jambe de bois, le Conseil d'Etat a en effet admis, en matière d'urbanisme, qu'un permis modificatif vienne en quelque sorte s'incorporer, fût-ce en cours d'instance, au permis initial dont les irrégularités ainsi effacées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui du recours dirigé contre lui (voir notamment, dans le cas de la méconnaissance de règles de fond relatives à l'utilisation du sol, CE, 9 décembre 1994, n° 116447, *SARL Séri*, T. p. 1261 et, pour des vices de forme ou de procédure, ce qui représentait un effort supplémentaire, CE, 2 février 2004, n° 238315, *SCI La Fontaine de Villiers*, T. p. 914).

Il a même été précisé que les droits que l'intéressé tient du permis de construire antérieurement délivré font obstacle à ce qu'en pareil cas, les règles d'urbanisme entrées en vigueur postérieurement à la date de délivrance du permis initial soient opposées à la demande de régularisation, à condition seulement que les modifications envisagées ne portent pas à la nouvelle réglementation une atteinte supplémentaire par rapport à la construction initiale (CE, Section, 26 juillet 1982, n° 23604, *Le Roy*, Rec. p. 316).

Cette manière de procéder est de nature à faire gagner un temps précieux au porteur de projet. Elle reste toutefois, de l'avis général, insuffisamment mise en œuvre, sans doute parce que l'instance contentieuse a pour effet d'aviver le conflit entre les parties et d'inciter chacun à démontrer la justesse de son point de vue plutôt qu'à esquisser un compromis possible.

Le juge, qui au surplus est le mieux à même de discerner la possibilité d'une régularisation, pourrait donc utilement intervenir pour suggérer une telle issue lorsque celle-ci ne s'impose pas spontanément.

Issu de la loi du 13 juillet 2006 et inspiré par une proposition émise par le rapport remis le 25 janvier 2005 au garde des Sceaux, ministre de la justice et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer par M. Pelletier, l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme a entendu faire un premier pas en ce sens.

Il permet au juge, alors même que le permis serait indivisible faute pour le projet ou l'aménagement autorisés de comporter, au sein d'un ensemble immobilier unique, des éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome (pour un exemple récente de mise en œuvre de ces critères de divisibilité, voir CE, Section, 17 juillet 2009, n° 301615, *Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole*, Rec. p. 270), de n'en prononcer une annulation que partielle dans le cas où une illégalité affecte une partie identifiable de ce projet et où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente.

La jurisprudence a commencé à préciser la portée de cette disposition et à illustrer l'utilité qu'elle peut avoir (voir CE, 23 février 2011, n° 325179, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, T. p. 1068-1104-1200 et surtout CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306, *M. et Mme Fritot et autres*, à publier au Recueil), utilité que nombre de praticiens ont confirmée au groupe de travail. Elle permet une régularisation plus rapide et mieux ciblée (« *en tenant compte, dit le texte, de la décision juridictionnelle* ») sans même que les travaux éventuellement engagés auparavant aient à être interrompus pour la partie de la construction qui n'est pas affectée par l'illégalité pointée par le juge.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition laisse toutefois subsister un certain nombre d'incertitudes.

Il a ainsi été noté qu'elle laisse au pétitionnaire et à l'autorité qui a délivré le permis la responsabilité de provoquer et accorder, respectivement, la modification requise, au risque, en cas d'inertie de l'un ou l'autre, de laisser subsister dans l'ordonnancement juridique un acte imparfait et dans la réalité du terrain une construction inachevée. Le risque est réduit compte tenu de l'intérêt bien compris des uns et des autres mais c'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a précisé, par sa décision *M. et Mme Fritot et autres* précitée, que le juge peut, s'il l'estime nécessaire, assortir sa décision d'un délai pour que le pétitionnaire dépose une demande d'autorisation modificative afin de régulariser l'autorisation subsistante, partiellement annulée. Il faut comprendre, a-t-il semblé au groupe, qu'à défaut de régularisation dans ce délai, des conséquences pourraient en être tirées devant l'autorité judiciaire à la demande d'un tiers intéressé.

En outre, l'exigence que la décision juridictionnelle soit devenue définitive ne s'impose pas avec la force de l'évidence et prive le mécanisme d'une partie de sa portée pratique.

Enfin et surtout, la limite de la disposition tient à ce qu'elle ne vise, selon ses termes mêmes, que le cas dans lequel c'est une partie seulement du projet de construction ou d'aménagement faisant l'objet de l'autorisation d'urbanisme qui est affectée par une illégalité. Elle ne trouve donc pas à s'appliquer lorsque sont en cause des vices de forme ou de procédure – à l'égard desquels la jurisprudence *Danthony* offre certes une autre réponse, mais partielle – ou un motif d'illégalité interne.

C'est eu égard à cette dernière limite, notamment, que le groupe de travail estime nécessaire de proposer un prolongement de l'actuel article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

Il s'agirait de permettre au juge, saisi d'une demande d'annulation d'un permis et constatant qu'un seul moyen, affectant l'ensemble du projet, est fondé, de surseoir à statuer après avoir expressément écarté les autres ; un délai serait alors fixé au bénéficiaire du permis et à l'autorité qui l'a délivré pour régulariser l'autorisation initiale, délai à l'issue duquel le juge tirerait les conséquences de ce qui a été fait (rejet des conclusions initiales) ou pas fait (annulation), après, bien sûr, avoir invité les parties à présenter leurs observations, en particulier sur le caractère suffisant et adéquat de la modification le cas échéant intervenue au regard du motif d'annulation possible retenu par le juge.

Par la rédaction qu'il a retenue à cette fin, le groupe de travail n'a pas prétendu régler à l'avance toutes les questions – elles sont nombreuses – qui ne manqueront pas de se poser dans l'application de cette disposition (faudra-t-il, par exemple, admettre l'appel contre le jugement avant-dire droit ou, comme cela paraît souhaitable, reporter la contestation des motifs pour lesquels ont été écartés les autres moyens jusqu'à l'intervention du jugement comportant le dispositif final ?). Il lui a semblé que la voie jurisprudentielle était la plus appropriée pour couvrir, progressivement, l'ensemble des hypothèses.

Un tel mécanisme, pour novateur qu'il soit, peut au demeurant se réclamer des jalons qui ont déjà été posés dans le contentieux général (cf. notamment CE, 27 juillet 2001, n° 222509, *Titran*, Rec. p.401) où il pourrait à son tour trouver, qui sait, de nouveaux développements.

Dans un double souci de bonne articulation et de clarification interne, le groupe de travail propose enfin de réécrire, à cette occasion, l'article L. 600-5 tel qu'il existe aujourd'hui ; l'ensemble figurerait dans deux alinéas d'un même article L. 600-5 nouveau, le premier relatif au sursis à statuer nouvellement institué, le second relatif aux annulations partielles.

Remplacer l'actuel article L. 600-5 du code de l'urbanisme par les dispositions suivantes :

*Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation.*

Après l'article L. 600-5, créer un article L. 600-5-1 ainsi rédigé :

*Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif intervient dans ce délai, il est notifié au juge qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.*

#### 4. PERMETTRE AU DÉFENDEUR À L'INSTANCE DE PRÉSENTER DES CONCLUSIONS RECONVENTIONNELLES À CARACTÈRE INDEMNITAIRE

Que le droit d'ester en justice puisse dégénérer en abus, et que de cet abus puissent résulter, pour la partie adverse, des conséquences dommageables qu'il incombe alors au requérant de réparer par des indemnités, c'est ce que la jurisprudence administrative (CE, Section, 25 octobre 1946, n<sup>os</sup> 71985 et 71986, *Sieurs Gronier et Gastu*, Rec. p. 247) comme la jurisprudence judiciaire (cf. par exemple Cass. com., 14 mai 1952, Bull. civ. 1952, III, n° 190 ou Cass., 2<sup>e</sup> civ., 5 juin 1962, Bull. civ. 1962, II, n° 492 ; pour une présentation générale, voir L. Cadiet, *Répertoire de droit civil*, V° Abus de droit, spéc. n<sup>os</sup> 119 et suivants) ont reconnu de longue date. Cette réparation s'entend sans préjudice du prononcé, par le juge saisi du recours, d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 3000 euros (voir respectivement les articles R. 741-2 du code de justice administrative et 32-1 du code de procédure civile).

Le juge administratif saisi d'un litige accepte donc de connaître de conclusions reconventionnelles à fin de dommages intérêts, même le cas échéant dirigées contre une personne privée, qui ne sont pas détachables de l'instance ouverte par l'action principale dont il est soutenu qu'elle a été abusivement engagée dès lors qu'elles amènent le juge à en apprécier les mérites (voir en particulier CE, Assemblée, 10 juin 1994, n° 141633, *Commune de Cabourg*, Rec. p. 300 ; CE, Section, 6 juin 2008, n° 283141, *Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes*, Rec. p. 204 ; CE, 22 février 2012, n° 333713, *Mme Saint-Sever*, Rec. p. 156).

Ce principe, dont il est fait application sinon couramment, du moins de manière non exceptionnelle (voir, outre les décisions précitées, CE, Section, 24 octobre 1952, n° 12029, *Sieur Combaz*, Rec. p. 461 ou CE, Section, 4 novembre 1966, n° 66779, *Ministre de l'intérieur c/ Société « Le Témoignage chrétien »*, Rec. p. 584), trouve toutefois une exception notable : le Conseil d'Etat juge « *qu'en raison de la nature particulière du recours pour excès de pouvoir* », des conclusions reconventionnelles tendant à ce que le demandeur soit condamné à payer à une personne mise en cause des dommages-intérêts pour procédure abusive ne peuvent être utilement présentées dans ce cadre (CE, 24 novembre 1967, n° 66271, *Sieur Noble*, Rec. p. 443).

S'agissant des recours contre les permis de construire ou d'aménager, cette voie est donc fermée devant le juge administratif, alors pourtant que c'est un domaine où, eu égard aux effets qui s'attachent en pratique à l'introduction d'un recours pour excès de pouvoir, les conséquences dommageables peuvent être particulièrement pénalisantes pour le titulaire de l'autorisation et, au-delà de son cas particulier, pour la production de logements qui est d'intérêt général et se rattache, pour partie, à un objectif de valeur constitutionnelle. L'amende pour recours abusif étant d'un montant très limité et ne répondant pas exactement à la même logique, les constructeurs sont donc démunis face à des requérants malveillants.

Il est vrai que, dans cette situation, certains se sont tournés vers le juge judiciaire qui, constatant le vide laissé par le juge administratif, s'est reconnu compétent en pareil cas (Cass., 3e civ., 9 mai 2012, n° 11-13.597, *Mme Soum-Morere c/ Société Cailleau Promotion*, Bull. 2012, III, n° 71 ; Cass. 3e civ., 5 juin 2012, n°11-17.919, *Société Finareal c/ Société Eiffage Immobilier Azur et société Mandelieu Estérel*, inédit au Bulletin).

La voie de droit ainsi ouverte, mais dans un second temps et devant un juge qui, n'ayant pas eu à connaître de l'action principale, n'est pas le mieux à même d'en apprécier le caractère abusif, ne présente cependant pas le même caractère dissuasif que des conclusions reconventionnelles présentées devant le juge de l'annulation, même s'il s'est vérifié, récemment encore, qu'elle pouvait déboucher sur des condamnations.

Il a semblé au groupe de travail que la conception du recours pour excès de pouvoir qui s'exprime dans la décision *Noble* précitée n'est plus complètement en phase avec diverses innovations jurisprudentielles intervenues depuis lors, et qu'en matière d'urbanisme en tout cas, il était utile et légitime d'offrir aux titulaires d'autorisation un instrument d'indemnisation d'usage plus direct que l'action civile.

Aussi a-t-il rédigé une proposition de disposition législative qui viendrait s'insérer dans le code de l'urbanisme et permettrait la présentation de conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire devant le juge du permis. Il a, ce faisant, défini des critères qui ne correspondent exactement à aucune des formules, d'ailleurs variables, auxquelles recourent ou ont recouru les juridictions civiles et administratives, mais qui lui ont semblé caractériser le mieux le type de comportement qui s'expose à la critique et justifie la mise en œuvre d'un tel régime, sans que soit par là mis en cause le droit au recours que chacun sait particulièrement protégé en matière environnementale au sens large (voir d'ailleurs un tout récent arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 13 avril 2013 interprétant l'exigence, posée par deux directives, que la procédure judiciaire n'ait pas un coût prohibitif, *The Queen c/ Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, aff. C-260/11). Doit notamment être relevée, à ce dernier égard, l'exigence d'un préjudice anormal pour le bénéficiaire du permis.

Le texte proposé ne tranche pas la question de savoir s'il resterait une place pour une éventuelle action devant le juge civil ou si le dispositif nouveau s'y substituerait complètement. Ce sera aux juridictions de l'ordre judiciaire de le dire, étant observé que, dans la grande généralité des cas, le besoin aura déjà été satisfait en pratique.

Le risque, par ailleurs, que de telles conclusions viennent perturber et alourdir le cours de l'instance en y ajoutant un débat accessoire d'une toute autre nature et exigeant la production d'éléments justificatifs et un débat contradictoire distincts de ceux relatifs à la légalité du permis n'a pas échappé au groupe de travail. Mais il doit être clair pour tout le monde que la mise en jeu de ces dispositions, qui ont une vocation surtout symbolique et dissuasive, demeurera très rare, de sorte que le juge n'aura à approfondir l'instruction que dans des cas suffisamment limités pour ne pas retarder le cours ordinaire de la justice.

Créer dans le code de l'urbanisme un article L. 600-7 ainsi rédigé :

*Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice anormal au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts.*

## **5. ENCADRER LE RÉGIME DES TRANSACTIONS PAR LESQUELLES IL EST MIS FIN À L'INSTANCE**

Dans le contentieux de l'urbanisme plus souvent que dans les autres branches du contentieux, il est mis fin à l'instance par le désistement du requérant.

Ce désistement, dont le juge prend acte sans en connaître ni en rechercher les motifs, est le plus souvent la résultante de discussions qui ont été engagées d'avocat à avocat entre le constructeur bénéficiaire du permis et le tiers qui le conteste en justice. L'accord qui en ressort, lorsqu'accord il y a, prend la forme d'une transaction par laquelle le requérant s'engage à se désister de l'action contentieuse qu'il a engagée moyennant une contrepartie consistant soit dans le versement d'une somme d'argent soit dans l'octroi d'un avantage en nature (ravalement de cour commune, accès à un parking...) ou dans la modification du projet initial (réduction de la hauteur de la construction par exemple). Lorsque la contrepartie est financière, l'accord prévoit généralement que la somme est mise sous séquestre jusqu'à l'intervention de l'ordonnance juridictionnelle donnant acte au requérant de son désistement.

Il a semblé au groupe de travail, et les auditions le lui ont confirmé, que dans la majorité des cas, ces transactions non seulement n'ont rien de malhonnête, mais sont un instrument utile permettant de construire et consolider des compromis raisonnables entre des intérêts initialement divergents. Même financière, la contrepartie peut avoir sa légitimité si elle compense la perte de valeur que le projet autorisé fait subir aux biens environnants.

Il arrive cependant que la transaction soit l'aboutissement d'un processus de chantage exercé par un requérant qui, s'étant le cas échéant construit artificiellement un intérêt pour agir, engage une action en justice non pas pour faire échec au projet, qui en réalité l'indiffère, mais aux seules fins d'exploiter, en vue de l'obtention d'un gain financier, la pression qui s'exerce sur le titulaire de l'autorisation du fait de l'effet suspensif qui, dans les circonstances économiques et juridiques actuelles, s'attache en pratique à l'introduction d'un recours contentieux. S'il est difficile d'avoir des données précises sur le phénomène, si les témoignages recueillis sont parfois divergents, si les pratiques varient probablement d'une région à l'autre, le groupe de travail a retiré de ses auditions la conviction que ces pratiques qui dévoient le recours en justice, désorganisent l'économie du secteur et renchérissent le coût de la construction ne sont pas que marginales, sont plus que marginales.

Aussi le groupe de travail a-t-il estimé indispensable de moraliser le régime des transactions, en recherchant pour ce faire une solution efficace et qui, pour autant, n'ait pas pour effet induit d'empêcher ni même de gêner la conclusion de transactions entre acteurs de bonne foi. Séparer le bon grain de l'ivraie n'est pas chose aisée mais, dès lors, il était en tout cas exclu de dire, par la loi, nulles et non avenues les transactions dont l'un des termes est le désistement d'une action dirigée contre une autorisation d'urbanisme.

De même, le mécanisme consistant à ne leur faire produire effet qu'à compter de l'homologation par le juge civil aurait probablement fait peser sur celui-ci une charge quantitativement trop importante et alourdi à l'excès le mécanisme pour quantité d'actes répondant à un besoin légitime.

C'est donc une autre voie qui a été retenue par le groupe. En proposant de soumettre les transactions en cause à une obligation d'enregistrement auprès de l'administration des impôts indirects, ce n'est naturellement pas un quelconque effet dissuasif lié au droit y afférent qu'il a recherché. Le fait que ces opérations doivent intervenir en parfaite transparence vis-à-vis du fisc lui est en revanche apparu pouvoir, à la fois, faire réfléchir les quelques requérants qui font profession des désistements contre rémunération et préserver, pour le reste, les espaces de négociation qui sont nécessaires dans des opérations complexes telles que les projets de construction.

Faire de l'enregistrement une condition de validité d'un acte n'est d'ailleurs pas complètement sans précédents. Jusqu'à l'intervention de l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés, qui a allégé les procédures en la matière, les contrats de gage étaient ainsi, en vertu des articles 2073 et suivants du code civil, soumis à un régime de cette nature ; plus exactement, le privilège que le contrat de gage conférait à son bénéficiaire par rapport aux autres créanciers, de se faire payer sur la chose qui en était l'objet, n'avait lieu à l'égard des tiers que pour autant qu'il y ait eu un acte authentique ou sous seing privé, dûment enregistré, contenant la déclaration de la somme due, ainsi que l'espèce et la nature des biens donnés en gage. En outre, en matière immobilière, les promesses de vente sont aujourd'hui encore, selon l'article 1589-2 du code civil, nulles et de nul effet si elles ne sont pas constatées par un acte authentique ou par un acte sous seing privé enregistré dans le délai de dix jours à compter de la date de son acceptation par le bénéficiaire.

Concrètement, l'effectivité du dispositif serait, pour les affaires d'urbanisme, assurée par une disposition législative expresse ayant pour objet de réputer sans cause les contreparties prévues par une transaction n'ayant pas été dûment enregistrée. A défaut d'enregistrement, donc, les sommes versées en contrepartie du désistement pourraient être récupérées à tout moment, soit par le promoteur directement, soit même par les acquéreurs successifs qui en auraient supporté le coût répercuté par le promoteur dans le prix qu'ils ont acquitté pour l'achat de leur bien, à la manière dont l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme leur permet d'exercer l'action en répétition des participations financières imposées en violation des règles fixées par ledit code. N'ayant plus aucune garantie de conserver la contrepartie, les requérants malveillants verraient leur position de négociation singulièrement affaiblie.

L'idée appelle sans doute, avec l'administration fiscale en particulier, des approfondissements que le groupe de travail, dans les délais qui lui étaient impartis, n'a pu mener à son terme. Il a néanmoins, d'emblée, esquissé une proposition de rédaction que l'on trouvera ci-dessous.

Conjuguée avec la possibilité donnée au défendeur à l'instance de présenter devant le juge du permis des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire en cas de recours abusif, et à une sensibilisation renouvelée des parquets pour les inviter à continuer à poursuivre avec vigilance, comme ils le font depuis quelques années, les opérations tombant sous le coup de la qualification pénale d'escroquerie (voir en particulier l'arrêt du 18 novembre 2012 – certes frappé de pourvoi en cassation – par lequel la cour d'appel de Paris est entrée en voie de condamnation dans l'affaire dite de Bercy-Village), cette mesure est apparue au groupe de travail comme mieux à même de lutter contre les recours malveillants que les autres pistes qui lui ont été suggérées lors de ses auditions, telles que la pénalisation du recours abusif ou l'augmentation de l'amende pour recours abusif.

I. Insérer dans le code de l'urbanisme un article L. 600-8 ainsi rédigé :

*Toute transaction par laquelle une personne ayant demandé au juge administratif l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit, dans le délai d'un mois à compter de sa date, être enregistrée auprès de l'administration fiscale dans les conditions prévues au chapitre 1<sup>er</sup> du titre quatrième du code général des impôts.*

*La contrepartie prévue par une transaction non enregistrée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent est réputée sans cause et les sommes versées ou celles qui correspondent au coût des avantages consentis sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention de l'avantage en nature.*

*Les acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet du permis mentionné au premier alinéa peuvent également exercer l'action en répétition prévue à l'alinéa précédent. Pour ces acquéreurs l'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter de l'acquisition »*

II. Au 1 de l'article 635 du code général des impôts, insérer, avant le 10°, un 9° ainsi rédigé :

*9° la transaction prévoyant, en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature, le désistement du recours pour excès de pouvoir formé contre un permis de construire ou d'aménager.*

## 6. RECENTRER L'ACTION EN DÉMOLITION SUR SON OBJET PREMIER

Le permis de construire ou d'aménager est exécutoire. Rien, juridiquement, ne s'oppose à l'engagement ou à la poursuite des travaux en cas d'introduction d'un recours contentieux, sauf à ce que le juge des référés, saisi à cette fin, par requête distincte, par l'auteur du recours principal, et identifiant, parmi les moyens soulevés par ce dernier, un ou plusieurs arguments de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de l'autorisation, en ait suspendu les effets par ordonnance ; la condition d'urgence par ailleurs posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant présumée satisfaite en la matière.

La réalité est cependant toute autre, au moins pour les grandes opérations qui, pour la très grande majorité, sont immédiatement gelées dans l'attente de la purge de l'ensemble des recours. C'est si vrai que les requérants avisés s'abstiennent délibérément d'agir en référé, dont ils savent qu'il ne leur apporterait rien sinon le risque de se voir répondre par le juge qu'en l'état de l'instruction, aucun des moyens ne présente de caractère sérieux et de précipiter par là la reprise des travaux.

L'attentisme des promoteurs obéit à des ressorts qui ne sont pas toujours aisés à déterminer. Il semble en grande partie lié à l'attitude des financeurs des opérations de construction immobilière, qu'il s'agisse des banques, des acheteurs pour les ventes en l'état futur d'achèvement et des enseignes pour les créations de surfaces commerciales. Les uns et les autres ne montrent nulle appétence pour s'engager dans des projets sur lesquels pèse une incertitude juridique. A cela s'ajoute que, pour le promoteur, le report de l'opération cause rarement un réel préjudice financier, des fonds n'étant engagés par lui que lorsqu'il acquiert le terrain d'assiette du projet, ce qui n'intervient que lorsque la clause résolutoire dont est souvent assortie la vente est levée ; le seul risque est alors que l'opération ne se fasse pas, la durée de l'instance pouvant excéder le terme figurant dans la promesse de vente.

Rien, en somme, que de très naturel dans les calculs bien compris des différents acteurs. Encore faut-il observer, et c'est ce qui peut surprendre davantage, que les mécanismes d'assurance que les professions concernées viennent seulement, il est vrai, de mettre en place, paraissent impuissants à résoudre le problème.

Après de nombreux échanges sur ce sujet avec les personnalités auditionnées, le groupe de travail a acquis la conviction que cette situation trouvait son explication, ou l'une de ses explications principales, dans le risque de démolition que l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme fait peser sur le projet en cas d'annulation du permis par le juge administratif.

Ce risque, en effet, fait craindre au banquier de voir disparaître le collatéral qui garantit le remboursement de son crédit en cas de défaillance du promoteur ; quant aux acheteurs, ils peinent, quand par extraordinaire ils le souhaitent, à trouver un notaire qui accepte de conclure une opération grevée d'un tel aléa.

L'effet paralysant de l'action en démolition est d'autant plus singulier qu'elle est très rarement mise en œuvre, et encore plus rarement mise en œuvre avec succès, sur le fondement de la méconnaissance des règles d'urbanisme.

Il est vrai que le non-emploi de l'arme atomique ne dit rien quant à son utilité dans une politique de dissuasion, et que rien ne serait plus inapproprié que de réduire les effets de l'article L. 480-13 aux quelques démolitions auxquelles il donne lieu.

Le groupe de travail est d'ailleurs particulièrement attaché à l'effectivité des règles d'urbanisme, et ne mésestime pas que la menace d'une action en démolition a été, à cet égard, l'un des principaux instruments qui ont permis à la France d'être préservée des dérives observées dans d'autres pays européens.

Il a cependant observé que, depuis l'époque où elle était seule à même de jouer efficacement ce rôle, est intervenu un élément nouveau qui autorise à repenser la place qu'elle occupe dans le dispositif de protection des règles d'urbanisme : la loi du 30 juin 2000, réformant profondément, et avec succès, les procédures d'urgence devant les juridictions administratives, a installé, en la personne du juge des référés, un acteur crédible, capable d'intervenir rapidement pour faire cesser les travaux autorisés par un permis de construire dont la légalité est sérieusement douteuse.

Cette garantie nouvelle suffit-elle à permettre de reconsidérer le champ d'application de l'action en démolition telle que définie par l'article L. 480-13 ? Il a semblé au groupe de travail que tel était le cas, réserve faite, par hypothèse, des constructions réalisées sans permis, mais aussi des zones protégées pour des raisons patrimoniales ou environnementales au sens large.

Une telle mesure lui a paru de nature à remettre de l'ordre dans la chaîne des contrôles : le permis délivré par l'autorité compétente en matière d'urbanisme retrouverait, en partie au moins, son caractère exécutoire, le référé retrouverait une importance première au lieu d'être délaissé comme il l'est aujourd'hui, et l'action en démolition serait recentrée sur les cas où elle est indispensable.

Cette voie lui est donc apparue plus prometteuse que les autres propositions fréquemment formulées à cette fin, telles un « référé-défendeur » qui lui a semblé décidément difficile à mettre en œuvre et insusceptible de sécuriser vraiment les constructeurs, ou l'encadrement dans le temps du référé-suspension, qui est profondément contraire à l'esprit même du référé.

Deux remarques doivent encore être faites avant de présenter la proposition de rédaction arrêtée par le groupe de travail.

L'un des mérites de cette dernière, cela vient d'être dit, serait de renouveler l'intérêt des requérants pour le référé-suspension en matière d'urbanisme. Faut-il pousser plus loin encore cette logique en allant jusqu'à subordonner l'action en démolition au fait, pour celui qui l'engage, d'avoir demandé et obtenu la suspension du permis ? Une telle disposition aurait le mérite d'inciter, plus radicalement encore, le requérant à former un référé et à y présenter les moyens qu'il estime les plus sérieux. Mais elle ferait produire des effets, définitifs s'il en est, à une mesure – l'ordonnance prise par le juge des référés – provisoire par essence.

En outre, il paraît difficile de surmonter le paradoxe qui en résulterait, tenant à ce que l'action en démolition ne serait valablement engagée que dans les cas où l'ordonnance de suspension, sauf à ce qu'elle ait été méconnue, avait de toute façon réglé le problème à la source.

La seconde remarque concerne l'efficacité de la mesure. Elle ne peut être garantie avec certitude, en considération notamment du fait que les acquéreurs pourraient conserver de fortes hésitations à acheter un bien soumis à un risque d'annulation du permis de construire, celle-ci ayant encore pour effet, indépendamment des conséquences indemnitaires évidentes, d'empêcher des travaux futurs sur la construction : l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, ne met les travaux modificatifs à l'abri des irrégularités affectant les constructions sous-jacentes que pour celles qui sont achevées depuis plus de dix ans. L'on ne peut exclure absolument que la très forte réduction des possibilités d'agrandir ou réaménager la construction, qui continuera à s'attacher à l'annulation du permis initial, suffise à dissuader les acquéreurs de s'engager prématurément dans une opération de vente en l'état futur d'achèvement. Le groupe de travail a cependant été d'avis que ce risque, pour sérieux qu'il soit, présentait un caractère essentiellement indemnitaire et qu'il pourrait dès lors être pris en compte dans des mécanismes d'assurance.

Au bénéfice des considérations qui précèdent, le groupe de travail propose donc une réécriture des dispositions de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, sans préjudice des mesures techniques d'accompagnement dont le besoin se ferait ressentir après une nécessaire concertation avec l'ensemble des professionnels concernés, et notamment les notaires.

Il s'agit assurément de l'une des mesures sur lesquelles il a le plus échangé et réfléchi, et en la proposant il a conscience de pouvoir surprendre ou susciter des incompréhensions. Elle lui apparaît cependant comme l'une des plus fortes pour modifier durablement les comportements des acteurs. Dès lors, si le champ des zones protégées exclues du dispositif peut faire l'objet d'ajustements, il convient en tout cas, pour que la réforme ait un sens et que le débat vaille d'être conduit, de lui conserver une cohérence en la faisant porter sur une partie suffisamment importante du territoire national.

Remplacer l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme par les dispositions suivantes :

*Art. L. 480-13. – I. Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si la construction se trouve dans l'une des zones mentionnées au II du présent article et si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative.*

*II. Les zones visées au I du présent article sont ;*

*a) la bande littorale de cent mètres mentionnée à l'article 146-4 III et les espaces et milieux à préserver visés à l'article L. 146-6, les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard visés au II de l'article 145-3, les sites désignés Natura 2000 en application de l'article L.414-1 du code de l'environnement, les sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du même code, les cœurs d'un parc national délimité en application de l'article L. 331-2 du même code, les réserves naturelles classées instituées en application de l'article L.332-1 du même code et les périmètres de protection autour des réserves naturelles institués en application des articles L. 332-16 à L. 332-18 ;*

*b) les secteurs des plans de prévention des risques visés aux II et III de l'article L.515-16, aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement et les secteurs qui leur correspondent dans les plans de prévention des risques visés à l'article L.174-5 du code minier, les périmètres des servitudes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement institués en application de l'article L. 515-8 du même code, les périmètres des servitudes relatives aux terrains pollués, aux stockages de déchets, ou aux anciennes carrières institués en application de l'article L.515-12 du même code ;*

*c) les secteurs sauvegardés, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine créées en application de l'article L. 642-1 du code du patrimoine, les périmètres de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques défini par l'article L. 621-30 du même code, ou portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé ;*

*III. Le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux.*

*IV. Lorsque l'achèvement des travaux est intervenu avant la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, la prescription antérieure continue à courir selon son régime.*

## **7. DONNER AUX COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL UNE COMPÉTENCE DE PREMIER ET DERNIER RESSORT POUR CERTAINS PROJETS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS**

La répartition des compétences de premier ressort entre les diverses juridictions de l'ordre administratif n'a jamais obéi à des considérations rigides et dogmatiques. Il s'est toujours agi d'adapter les règles en fonction de données telles que la perception sociale de l'urgence ou de la solennité de tel ou tel contentieux, ou encore l'état des forces et des stocks de chacun des niveaux de juridiction. C'est ce pragmatisme qu'exprime l'article L. 311-1 du code de justice administrative en se référant aux critères de « *l'objet du litige* » et de « *l'intérêt d'une bonne administration de la justice* ».

Dans sa rédaction issue de l'article 48 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, il le fait pour justifier que certaines matières du contentieux administratif puissent échapper à la compétence de premier ressort des tribunaux administratifs, qui est le droit commun, pour être attribuées à « *une autre juridiction administrative* », là où auparavant une telle dérogation ne pouvait intervenir qu'au profit du Conseil d'Etat.

Désormais, donc, les cours administratives d'appel peuvent se voir attribuer des compétences de premier et dernier ressort et cette faculté a mise en œuvre, pour la première fois, par le décret n° 2012-1130 du 5 octobre 2012 modifiant l'attribution des compétences au sein de la juridiction administrative en matière de représentativité des organisations syndicales, les recours contre les arrêtés pris par le ministre du travail en la matière étant désormais directement portés devant les cours.

Chargé d'une réflexion sur l'accélération du contentieux de l'urbanisme, le groupe de travail n'a pu manquer de s'interroger sur un éventuel transfert aux cours administratives d'appel d'une partie de ces litiges, qui produirait, par rapport au but recherché, un effet à la fois massif et immédiat. Cette mesure fait d'ailleurs partie de celles qui sont préconisées par plusieurs intervenants.

Il lui a semblé que, pour des projets importants de construction de logements, un tel choix pouvait, au moins à titre temporaire, avoir du sens au regard de l'intérêt public qui s'attache à leur réalisation rapide compte tenu de l'activité économique qu'ils génèrent et, surtout, de la nature du besoin social auquel ils répondent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a pensé que la mesure trouverait plus naturellement son sens dans les communes où la nécessité de construire des logements se fait sentir de la manière la plus pressante.

Cette mesure appellerait toutefois, en premier lieu, une concertation approfondie au sein des juridictions administratives ; concertation à laquelle le groupe de travail n'était pas mandaté et n'avait aucune légitimité pour procéder, et qui permettrait de s'assurer qu'une telle évolution ne serait pas ressentie, au sein des tribunaux administratifs, comme une forme de dépossession ou, pire, comme une marque de défiance.

Telle n'est évidemment pas la motivation qui inspire le groupe de travail, qui tient d'ailleurs à rappeler que 95 % des litiges trouvent ultimement – c'est-à-dire, le cas échéant mais au demeurant rarement, après l'exercice des voies de recours en appel voire en cassation – une issue conforme à la solution que leur avait donnée le tribunal administratif ; il n'a pas connaissance qu'il en aille différemment en matière d'urbanisme.

Ce préalable supposé levé, il faut observer, en second lieu, que cette proposition se heurte à une critique de fond, tirée de ce que les affaires d'urbanisme font une large place à des questions d'appréciation pour lesquelles le double degré de juridiction, qui n'est certes pas une exigence constitutionnelle en dehors de la matière pénale, constitue une garantie qui profite, quoi qu'elles en pensent, à l'ensemble des parties au litige. Le temps du contentieux a un coût, le présent rapport en porte suffisamment la marque ; il a aussi des vertus de décantation que l'on n'aurait garde de négliger. Donner la compétence de premier ressort aux cours administratives d'appel supposerait que chacun assume pleinement que des projets de très grande envergure ne bénéficient pas de cette garantie, car le contrôle de cassation, auquel il sera vraisemblablement très souvent fait recours, ne peut se substituer, eu égard à l'office très particulier qui est le sien, à un deuxième regard sur l'affaire.

Ceci posé, le groupe de travail a surtout réfléchi aux critères susceptibles d'être retenus, si le gouvernement s'engageait dans une telle réforme, pour tracer la frontière entre les affaires qui resteraient de la compétence en premier ressort des tribunaux administratifs et celles qui seraient portées devant les cours administratives d'appel directement. Il suggère, à cette fin, de combiner un critère matériel et un critère géographique qui s'apprécieraient de manière cumulative.

Sur le premier point, l'option la plus robuste et la moins susceptible de faire l'objet de tentatives de contournement ou de manipulations résiderait assurément dans le nombre de mètres carrés.

Sur le second, il recommanderait à titre principal, comme il a été dit plus haut, de n'appliquer ce régime dérogatoire que dans les 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. Cette taxe, on le rappelle, est applicable dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50000 habitants « où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements dans le parc locatif social », la liste des communes concernées en pratique étant fixée par décret.

Ce choix appelle cependant une étude d'impact complémentaire afin, d'une part, de s'assurer que la répartition territoriale des communes en cause n'est pas en décalage trop marqué avec le maillage territorial des cours et leurs moyens respectifs, d'autre part de fixer le seuil d'importance des projets au niveau le plus adéquat ; faute de disposer d'éléments suffisamment précis, le groupe de travail l'a fixé, à titre indicatif, à 1500 mètres carrés dans l'article réglementaire qu'il a rédigé.

Si, toutefois, le gouvernement souhaitait adopter une mesure de portée générale sur la compétence directe des cours administratives d'appel en matière de grands projets d'urbanisme, le groupe de travail suggérerait du moins que le seuil soit différencié selon que la commune se situe, ou non, en zone de tension sur le marché du logement.

Compléter l'article R. 311-2 du code de justice administrative par un alinéa ainsi rédigé :

*En outre, la cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le terrain sur lequel porte l'opération autorisée est compétente pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les permis autorisant la construction d'une surface de logement supérieure à 1500 mètres carrés dans les communes visées à l'article 232 du code général des impôts.*

## CONCLUSION

Sept mesures, donc. Sept mesures qui, en définitive, ne se limitent pas à, ni même ne se concentrent sur la procédure contentieuse d'examen des recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme, pour laquelle beaucoup a déjà été fait, mais touchent, plus largement, aux pouvoirs du juge et aux comportements des acteurs.

Pour chacune de ces sept mesures, dont cinq sont de niveau législatif et deux de niveau réglementaire, le groupe de travail a vérifié qu'elles ne se heurtaient pas à des obstacles juridiques supérieurs et qu'elles présentaient une utilité dans la recherche d'une meilleure conciliation entre le droit au recours des tiers et la satisfaction rapide des besoins d'intérêt général auxquels répondent les activités de construction, notamment en matière de logement.

Pour certaines, il est passé par des hésitations, soit que leur efficacité lui apparaisse plus limitée, soit que des objections soient concevables ; d'autres, à l'inverse, qui présentent un caractère véritablement structurant, ont emporté de bout en bout sa conviction. Ce n'est pas à lui, toutefois, d'établir une hiérarchie ou un ordre de priorité, et il appartient maintenant au Gouvernement et au Parlement de faire leurs arbitrages entre les différentes considérations à prendre en compte, dont le présent rapport s'est efforcé d'éclairer les enjeux.

Le groupe tient encore à souligner, au moment de conclure ses travaux, que la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme gagnerait sans doute, pour les grands projets, à faire intervenir en amont, de manière informelle et à l'initiative du futur pétitionnaire, les habitants, les associations locales ou les autres personnes concernées. Non pas qu'il y ait lieu de nourrir trop d'illusions sur la probabilité qu'une telle participation *ex ante* fasse notablement reculer le nombre de contentieux *ex post* ; mais de telles démarches, qui peuvent d'emblée présenter quelque utilité, tant pour les tiers intéressés que dans l'intérêt bien compris des promoteurs, pourrait à plus long terme favoriser une évolution des comportements. Il y a là un champ de réflexion qui dépassait le cadre de la mission du groupe, mais sur lequel celui-ci souhaitait appeler l'attention des pouvoirs publics.

Mais le groupe de travail ne peut que terminer par où il avait commencé : si le fond du droit de l'urbanisme était plus simple, plus clair et plus stable, si les documents d'urbanisme étaient mieux conçus et mieux écrits, ils n'offriraient pas tant de prises aux plaideurs. L'amélioration du traitement des recours contentieux ne pourra jamais, à elle seule, pallier des failles qui s'attachent, d'abord et avant tout, à la règle de droit elle-même.

# **ANNEXES**



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

*La ministre*

Paris, le 11 février 2013

N/Réf. : D13009886

Monsieur le Président,

Le contentieux de l'urbanisme demeure, depuis de longues années, un sujet récurrent, objet de toutes les attentions, tant des professionnels de la construction que des représentants de la société civile.

Dans la période la plus récente, tous les travaux législatifs relatifs aux questions d'aménagement et d'urbanisme ont donné lieu à de nombreux échanges et propositions d'amendements sur le sujet.

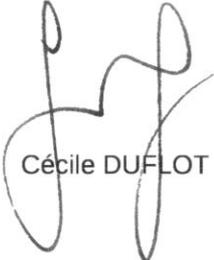
C'est pourquoi le Gouvernement souhaite présenter une ambitieuse réforme dans ce domaine.

L'objectif est de faciliter la réalisation de projets permettant la production de logements en sécurisant les opérations de construction et en luttant contre les recours regardés comme abusifs tout en préservant l'accès au juge et la participation du public à l'élaboration des décisions en matière d'urbanisme.

S'agissant d'un sujet aussi complexe avec des implications constitutionnelles aussi lourdes, j'ai souhaité que puisse être mis en place un groupe de travail composé de membres du Conseil d'Etat, du Ministère de l'égalité des territoires et du logement et du Ministère de la justice, qui auditionnera toutes les parties prenantes avec l'objectif de présenter des mesures concrètes à traduire dans la loi dans les délais les plus brefs.

Je me réjouis, dans cette perspective, que vous ayez accepté de présider ce groupe de travail, dont je lirai les conclusions avec la plus grande attention.

Veillez croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma respectueuse considération.



Cécile DUFLOT

**Monsieur Daniel LABETOULLE**  
86 boulevard Raspail  
75006 PARIS



## COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

### Président

Monsieur **Daniel LABETOULLE**, président (h) de la Section du contentieux du Conseil d'État

### Rapporteur

Monsieur **Edouard CRÉPEY**, maître des requêtes au Conseil d'État

### Membres

Monsieur **Jean-Michel BÉRARD**, préfet honoraire, conseiller d'État en service extraordinaire

Monsieur **Julien BOUCHER**, directeur des affaires juridiques au secrétariat général du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Monsieur **Etienne CRÉPON**, directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages au ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

Monsieur **Yves JEGOUZO**, professeur émérite à l'université Paris I, ancien conseiller d'État en service extraordinaire

Monsieur **Alain LECOMTE**, président de la 3<sup>e</sup> section du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur **Laurent VALLÉE**, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Madame **Francine ALBERT**, conseillère pour les relations institutionnelles et le partenariat à l'Union sociale pour l'habitat

Madame **Sabine BAIETTO**, inspectrice générale au Conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur **Xavier BEZANÇON**, délégué général d'Entreprises générales de France/BTP

Madame **Martine de BOISDEFRE**, présidente de la cour administrative d'appel de Versailles

Monsieur **Benoist BUSSON**, avocat, membre du directoire juridique de l'association France Nature Environnement

Monsieur **Dominique DUPERRET**, secrétaire général de l'Union des maisons françaises

Madame **Eliane FREMEAUX**, notaire, membre de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat

Monsieur **Christian de GOURNAY**, membre du comité directeur de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), président du directoire de Cogedim

Monsieur **François JALINOT**, directeur général de l'établissement public d'aménagement de Marseille

Madame **Claire JEANGIRARD-DUFAL**, présidente du tribunal administratif d'Orléans

Monsieur **Jean Michel MALERBA**, inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur **Hervé MARSEILLE**, sénateur, maire de Meudon (Hauts-de-Seine), membre du comité directeur de l'Association des maires de France

Monsieur **Philippe PELLETIER** et Madame **Hélène CLOËZ**, avocats

Monsieur **Hugues PERINET-MARQUET**, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

Monsieur **Marc PIGEON**, ancien président de la Fédération des promoteurs immobiliers

Monsieur **Christian PISANI**, notaire, membre de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat

Monsieur **Guillaume POITRINAL**, ancien président-directeur général d'Unibail Rodamco

Monsieur **Alain RICHARD**, sénateur, maire de Saint-Ouen l'Aumône (Val-d'Oise)

Monsieur **Jean-Michel SILBERSTEIN**, délégué général du Comité national des centres commerciaux

Monsieur **Pierre-Eric SPITZ**, directeur des affaires juridiques de la Ville de Paris

Monsieur **Jérôme TREMEAU**, professeur à l'université Aix-Marseille III - Paul Cézanne

Monsieur **Thierry TUOT**, conseiller d'État



