

## CONCOURIR A LA REDUCTION DU CONTENTIEUX

### 1. Présentation et description de la mesure<sup>1</sup> :

#### 1. Recevabilité des requêtes

##### 1.1. Promouvoir la conciliation

<b>Constat / Enjeux</b>	La procédure de conciliation prévue par le code de justice administrative (art. L. 211-4 CJA) est utilisée exceptionnellement en contentieux de l'urbanisme
<b>Propositions</b>	Expérimenter la procédure de conciliation lors des contentieux relatifs aux autorisations d'urbanisme.
<b>Vecteur / Modalités</b>	N/d  <b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b>  Pas de modification d'ordre législatif ou réglementaire  Demande (du Conseil d'Etat ou du Ministère de la Justice ?) à certains tribunaux d'organiser une procédure de conciliation pour tous les nouveaux recours dirigés contre des autorisations d'urbanisme et expérimentation pendant une période à déterminer (2 ans ?)  Dès l'introduction d'une requête et après examen de sa recevabilité, le juge pourrait inviter les parties à une réunion de conciliation. A l'issue de cette conciliation les parties doivent indiquer si elles sont prêtes à la conciliation. Dans l'affirmative, l'instruction du dossier est suspendue pendant le calendrier de conciliation fixé par le juge. Dans la négative, l'instruction se poursuivra.
<b>Impacts</b>	<b><u>Avantages :</u></b>  L'intervention d'un juge pourrait faciliter l'obtention d'un accord amiable. Réduire le nombre de contentieux liés à des autorisations d'urbanisme et par voie de conséquence, réduire les délais d'instruction.  <b><u>Inconvénients :</u></b>  Risque que la conciliation devienne une étape procédurale supplémentaire allongeant le délai de jugement des dossiers, tout en ne

<sup>1</sup> Pour la parfaite compréhension du document, les mots ou expressions surlignées correspondent aux mots ou expressions que nous proposons d'insérer dans les articles cités.

	<p>permettant qu'une réduction limitée du nombre de contentieux</p> <p>Une telle mesure implique que les tribunaux dans lesquels une telle expérimentation est menée soient dotés des moyens nécessaires.</p>
--	---

## 1.2. Délais de recours

### 1.2.1. Point de départ du délai de recours

<b>Constat / Enjeux</b>	<p>L'affichage sur le terrain ne permet pas de déterminer précisément le délai de recours contre une autorisation d'urbanisme, car l'affichage peut être contesté par tout tiers lors d'un recours et c'est au pétitionnaire de prouver la régularité de l'affichage. Cela a conduit à la pratique des trois constats d'huissier qui est connue de quelques professionnels et qui n'est pas toujours satisfaisante (mauvais constats, ...).</p>
<b>Propositions</b>	<p>Faire courir le délai de recours d'un affichage non contestable : l'affichage en mairie.</p>
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Option 1 :</p> <p>Remplacer l'article R.600-2 CU ainsi :</p> <p><i>« Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non opposition à déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour de l'affichage en mairie visé à l'article R. 424-15. »</i></p> <p>Ajouter à l'article R. 424-15 CU : <i>« L'inobservation de la formalité d'affichage sur le terrain est punie de l'amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de la cinquième classe. »</i>. En outre, il pourrait être maintenu que le défaut d'affichage sur le terrain rend inopposable l'éventuelle irrecevabilité tirée de l'article R.600-1 CU (avis CE 19 novembre 2008, <i>Sté Sahelac</i>).</p> <p>A noter : cette modification impliquerait de modifier les dispositions du code de l'urbanisme relevant de la compétence du ministre (A. 424-8, A. 424-17 par exemple)</p> <p>Option 2 :</p> <p>Prévoir une insertion dans un journal local d'un avis de délivrance d'un permis de construire ; la formalité et le coût pourraient être à la charge du pétitionnaire, dès lors que l'autorisation indique dans quel journal</p>

	local devra être publié l'autorisation.
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Permettre au pétitionnaire de connaître précisément le point de départ du délai de recours grâce à l'attestation d'affichage délivrée par le maire</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Manque de publicité et de visibilité de l'affichage en Mairie. Il semble donc nécessaire de maintenir un affichage sur le terrain, mais il convient de trouver un mécanisme permettant que le pétitionnaire n'attende pas l'expiration du délai de recours pour procéder à l'affichage sur le terrain</p>

### 1.2.2. L'aide juridictionnelle

<b>Constat / Enjeux</b>	La demande d'aide juridictionnelle, dès lors qu'elle est effectuée dans le délai de recours contentieux, interrompt ce délai (article 39 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991) jusqu'à la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle. Ni l'autorité qui a délivré l'autorisation d'urbanisme ni le bénéficiaire ne celle-ci ne sont informés de cette interruption et peuvent dès lors croire à tort que l'autorisation d'urbanisme est devenue définitive.
<b>Propositions</b>	Prévoir que l'autorité délivrant l'autorisation d'urbanisme et son bénéficiaire soient informés d'une demande d'aide juridictionnelle
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Modifier l'art R. 600-1 CU en ajoutant l'alinéa suivant après le premier alinéa:</p> <p><i>« L'auteur du recours, s'il dépose préalablement une demande d'aide juridictionnelle en application du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991, est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier cette demande à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. »</i></p> <p><i>Modifier les actuels 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéas ainsi : « <u>Les notifications prévues aux premier et deuxième alinéas [OU aux précédents alinéas] doivent intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter respectivement du dépôt du déféré ou du recours ou de la demande d'aide juridictionnelle.</u></i></p>

	<p><i>La notification du recours <u>ou de la demande d'aide juridictionnelle</u>... ».</i></p> <p>NB : il pourrait être envisagé de prévoir que cette information soit mentionnée tant sur la décision que sur le panneau d'affichage. A défaut, la cause d'irrecevabilité résultant de cette obligation de notification ne serait pas opposable (cf. par analogie l'avis CE susvisé « Sté Sahelac »)</p>
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Transparence quant à l'existence d'un potentiel recours et de l'interruption du délai de recours</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Coût supplémentaire de notification à la charge du demandeur de l'aide juridictionnelle</p>

### 1.2.3. Recours contre les certificats d'urbanisme

<b>Constat Enjeux</b>	/	Les certificats d'urbanisme peuvent être contestés sans condition de délai par les tiers
<b>Propositions</b>		Prévoir un affichage en mairie des certificats d'urbanisme à partir duquel le délai de recours commence à courir.
<b>Vecteur Modalités</b>	/	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Créer un article R. 410-12-1 CU :</p> <p><i>« Dans les huit jours de sa délivrance expresse ou tacite, un extrait du certificat d'urbanisme, ou de la demande de certificat d'urbanisme en cas de délivrance tacite, est publié par voie d'affichage à la mairie pendant deux mois. L'exécution de cette formalité fait l'objet d'une mention au registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire prévu à l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales. ».</i></p> <p>Modifier l'article R. 600-2 tel que déjà proposé ci-dessus de la manière suivante : <i>« Le délai de recours contentieux à l'encontre <u>d'un certificat d'urbanisme</u>, d'une décision de non opposition à déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour de l'affichage en mairie visé aux articles R. 410-12-1 et R. 424-15. »</i></p>

<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Sécurité juridique des certificats d'urbanisme</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>N/d</p>
----------------	--

### 1.3. Construction sans permis de construire

<b>Constat / Enjeux</b>	Une construction édifée sans permis de construire mais qui n'a pas été contestée par quelque voie que ce soit n'est jamais considérée comme régulière. Elle ne bénéficie ainsi pas du régime de l'article L.111-12 du CU
<b>Propositions</b>	Faire bénéficier les constructions sans permis non contestées de l'article L.111-12 du CU.
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Supprimer le e) de l'article L.111-12 CU</p>
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Sécurité juridique ; simplicité pour les usagers (par exemple, lors d'acquisition de biens, cela évite de refaire l'historique de l'immeuble sur plus de 10 ans)</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>N/d</p>

### 1.4. Conditions de recevabilité de la requête

#### 1.4.1. Appel et frais irrépétibles

<b>Constat / Enjeux</b>	Les requérants ayant perdu en première instance interjettent appel alors qu'ils n'ont pas réglé les frais irrépétibles auxquels ils ont pu être condamnés. Le recouvrement de ces frais n'est pas systématique par les défendeurs et quand il est mis en œuvre, le recouvrement effectif peut être très long. Les requérants ont ainsi le sentiment qu'ils peuvent exercer un recours sans conséquence financière.
<b>Propositions</b>	Conditionner la recevabilité de l'appel à la justification d'avoir réglé

	les frais irrépétibles auxquels l'appelant aurait être condamné en première instance.
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Créer un article R. 811-11-1 CJA :</p> <p><i>« L'auteur d'un appel, condamné en en première instance au paiement d'une somme au titre de l'article L. 761-1, est tenu de justifier d'avoir réalisé les démarches nécessaires pour procéder au paiement de cette somme au plus tard un mois suivant le dépôt de l'appel au greffe de cette cour, à peine d'irrecevabilité. »</i></p> <p>Ajouter à l'article R. 751-5 CJA:</p> <p><i>« Lorsque la décision condamne une ou des parties au règlement d'une somme prévue par l'article L.761-1, la notification mentionne que l'auteur d'un appel condamné à une telle somme devra justifier d'avoir réalisé les démarches nécessaires pour procéder au paiement de cette somme au plus tard un mois suivant le dépôt de l'appel au greffe de cette cour à peine d'irrecevabilité»</i></p> <p>PS : cette nouvelle formulation montre bien que la preuve à rapporter est d'avoir effectué les démarches pour le paiement et non d'avoir effectué le paiement. Cela prend donc en compte l'hypothèse où le « créancier » s'abstiendrait de répondre aux demandes de l'appelant ou d'encaisser les chèques d'honoraires pour empêcher l'appel.</p>
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Conduire les appelants à mieux réfléchir sur les conséquences de faire appel</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Faire renoncer des requérants sur le seul critère financier</p>

#### 1.4.2. Ministère d'avocat obligatoire

<b>Constat / Enjeux</b>	L'absence de ministère d'avocat obligatoire mêlée à la possibilité d'introduire de nouveaux moyens à tout moment conduit à ce qu'un recours apparaissant comme infondé le devienne au fur et à mesure en cas de recours à un avocat (notamment en appel où le ministère d'avocat est obligatoire).
-------------------------	--

<b>Propositions</b>	Rendre le ministère d’avocat obligatoire en première instance en matière de recours pour excès de pouvoir en urbanisme.
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Il est inséré l’alinéa suivant après le premier alinéa de l’article R. 431-2 CJA ainsi :</p> <p><i>« Les requêtes et les mémoires doivent, à peine d’irrecevabilité , être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d’Etat et à la Cour de Cassation, lorsque les conclusions de la demande tendent à l’annulation d’un certificat d’urbanisme, d’une décision de non opposition à déclaration préalable ou d’un permis de construire, d’aménager ou de démolir. »</i></p> <p>Justifications :</p> <p>Le contentieux de l’urbanisme présente de nombreuses particularités procédurales (exception d’illégalité, obligation de statuer sur tous les moyens sérieux, ...) et est une matière particulièrement complexe.</p> <p>Le contentieux de l’urbanisme est très important par rapport aux autres contentieux</p> <p>Au sein même du contentieux de l’urbanisme, celui des autorisations d’urbanisme est particulier :</p> <p>La notification préalable ne s’applique qu’aux recours contre les autorisations d’urbanisme.</p> <p>S’il est imposé une notification supplémentaire en cas de demande d’aide juridictionnelle, cela renforcera cette particularité.</p> <p>De même, si l’intérêt à agir est apprécié plus strictement, il ne sera plus aisé pour un tiers d’attaquer une autorisation d’urbanisme.</p> <p>L’ensemble de ces particularités tendent à complexifier les recours en matière d’urbanisme et à en faire un contentieux de spécialistes. Le ministère d’avocat obligatoire pourrait dès lors apparaître comme un moyen de mieux protéger les droits des justiciables.</p> <p>Le recours contre une autorisation d’urbanisme est rarement emprunt d’objectivité et exercé dans un but d’utilité publique (cf. expression du Professeur Chapus). Il tend à contester des droits accordés à une autre personne et en cela, il est emprunt de subjectivité. Le recours contre les autorisations d’urbanisme s’éloigne ainsi de l’objectivité du recours pour excès de pouvoir.</p>

<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>« Professionnaliser » le débat juridique (ce qui devrait permettre de réduire le risque de multiplication des moyens entre la première instance et l'appel) et conduire à ce que le juge fasse preuve d'une moindre souplesse à l'égard de la recevabilité de la requête (on a le sentiment en pratique que la recevabilité d'une requête présentée sans avocats est appréciée plus soûplement que celle déposée avec avocat).</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Frais pour les requérants</p>
----------------	--

## 2. Intérêt à agir

<b>Constat / Enjeux</b>	L'intérêt à agir est apprécié très largement par le juge administratif. La détermination de l'intérêt personnel, pertinent et légitime pour attaquer une autorisation d'urbanisme relève d'une théorie jurisprudentielle.
<b>Propositions</b>	Limiter l'intérêt à agir des voisins (personnes physiques et morales) en exigeant qu'ils se prévalent d'un intérêt urbanistique et non d'un intérêt uniquement esthétique
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Formulation de l'intérêt à agir : « <i>Toute personne physique ou morale autre qu'une association n'est recevable à agir à l'encontre d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si elle justifie que cette décision aura directement des incidences autres que visuelles sur les conditions d'occupation ou d'utilisation du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement.</i> »</p> <p>Bien que la notion d'intérêt à agir résulte d'une création jurisprudentielle, s'il est décidé de modifier les conditions d'appréciation de cet intérêt à agir, une modification législative nous semble nécessaire. Il pourrait alors être créé un article L. 600-1-2 CU reprenant la formulation précitée.</p> <p>Compléter l'article L. 600-1-1 CU ainsi :</p> <p>« <i>Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire <u>et si cette décision a un rapport direct avec son objet, ses activités statutaires et son champ</u></i></p>



	<i>d'action géographique.</i> ».
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Restreindre le nombre de recours en restreignant le nombre de requérants</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Limiter l'accès au tribunal</p>

### 3. Jugements

#### 3.1. Calendrier de procédure

<b>Constat / Enjeux</b>	Les procédures d'instruction peuvent durer longtemps du fait des parties, qui attendent souvent une mise en demeure du tribunal ou un avis de clôture d'instruction pour produire leurs observations. Ceci a souvent pour conséquence de retarder l'instruction des affaires.
<b>Propositions</b>	Faire établir par les juridictions administratives systématiquement un calendrier de procédure après réception de la requête et permettre que les délais impartis aux parties pour produire leurs observations soient impératifs.
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Modifier l'article R. 611-10 CJA (et R. 611-17) ainsi :</p> <p><i>« (...) le rapporteur fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, <u>les délais accordés aux parties pour produire leurs mémoires jusqu'à la date prévisionnelle de l'audience.</u> (...) »</i></p> <p>Modifier l'article R. 612-3 CJA ainsi : <i>« Lorsqu'une des parties appelées à produire un mémoire n'a pas respecté le délai qui lui a été impartit en exécution des articles R. 611-10, R. 611-17 et R. 611-26, le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, le président de la sous-section chargée de l'instruction <u>lui adresse une mise en demeure.</u> »</i></p> <p>En outre, une instruction du ministère de la justice/Conseil d'Etat serait préférable pour demander aux juridictions de respecter les calendriers de procédure ainsi fixés, d'envoyer systématiquement les mises en demeure et d'appliquer les autres dispositions du CJA sur le non respect d'une mise en demeure au-delà d'un mois (R. 613-1 et s. CJA)</p>

<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Réduire les manœuvres dilatoires des parties et accélérer l’instruction des affaires</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Rigidité du mécanisme</p>
----------------	--

### 3.2. Annulation conditionnelle

<b>Constat / Enjeux</b>	<p>Les autorisations d’urbanisme peuvent être annulées en intégralité alors qu’elles peuvent n’être entachées que d’un vice de forme ou de fond régularisable.</p> <p>De telles situations entraînent des retards pour les projets concernés, qui auraient pu être évités s’il avait été permis au pétitionnaire de régulariser sa situation.</p> <p>Les juridictions administratives ne sont actuellement pas d’accord sur la question de la possibilité de prononcer une telle annulation conditionnelle (favorable : TA Amiens 24/5/2005 ; contre : CAA Versailles 11/02/2010, Gagny Environnement).</p>
<b>Propositions</b>	Permettre l’annulation conditionnelle des autorisations d’urbanisme
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Ajouter les alinéas suivants à l’article L. 600-5 CU :</p> <p><i>« Lorsqu’elle relève que les moyens justifiant l’annulation d’une autorisation d’urbanisme sont régularisables et qu’une telle régularisation n’entraîne pas de modifier les caractéristiques du projet de construction ou d’aménagement faisant l’objet de l’autorisation d’urbanisme, la juridiction administrative peut prononcer une annulation conditionnelle de cette autorisation et dans ce cas, assortir l’annulation conditionnelle d’une injonction de régulariser la situation dans un délai déterminé. ».</i></p>
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Vision opérationnelle de la justice administrative</p> <p>Décourager d’exercer des recours sur le fondement de seuls vices de l’égalité externe régularisables</p>

	<p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>N/d».</p>
--	---

### 3.3 Désistement

<b>Constat / Enjeux</b>	<p>Le désistement d'un requérant ne conduit pas nécessairement à ce que la juridiction administrative en prenne acte rapidement.</p> <p>Les projets restent néanmoins souvent bloqués jusqu'à ce que la décision donnant acte du désistement intervienne</p>
<b>Propositions</b>	Prévoir que le désistement soit constaté rapidement
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Ajouter la phrase suivante au 1° de l'article R. 222-1 CJA :</p> <p><i>« dans ce cas, l'ordonnance doit être prise dans les meilleurs délais suivant la réception de la décision de désistement; »</i></p>
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Accélérer le traitement des affaires</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>N/d</p>

### 3.4. Frais irrépétibles

<b>Constat / Enjeux</b>	L'article L. 761-1 CJA est appliqué en faveur des parties perdantes, les condamnations aux frais irrépétibles n'étant pas systématiques et étant souvent faibles au regard des frais réellement engagés.
<b>Propositions</b>	Demander aux juridictions administratives d'appliquer de manière plus réaliste et plus juste l'article L. 761-1 CJA en faveur des parties ayant gagné l'instance, notamment en faveur des bénéficiaires d'autorisations administratives qui ont vu leur autorisation attaquée par un tiers et ont dû engager des frais pour défendre cette autorisation
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p>

	<p>Instruction du ministère de la justice ou du Conseil d'Etat tendant à demander aux juridictions administratives d'appliquer les dispositions de l'article L. 761-1 CJA plus sévèrement.</p> <p>Il sera rappelé que le coût d'une instance contentieuse avec un avocat est au minimum de 1000 euros HT, très souvent cela avoisine les 3000-4000 euros HT, voire plus.</p> <p>Si la juridiction souhaite prononcer une faible condamnation ou pas de condamnation en raison de la situation de la partie perdante, une telle décision ne devrait pouvoir être prise que si elle s'est renseignée sur la situation financière réelle de ladite partie et que si elle la motive</p>
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Décourager certains requérants</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Coût pour les parties perdantes</p>

#### 4. Commissaire enquêteur

<b>Constat / Enjeux</b>	<p>L'insuffisance de motivation de l'avis du commissaire-enquêteur suffit à entacher d'illégalité l'enquête publique et à entraîner l'annulation de l'autorisation délivrée (CAA Lyon 4 novembre 2008, <i>sté Vicat</i> ; n° 06LY01386 ; T.A. Poitiers, 11 janv. 2007, <i>Cne de Saint-Loup- Lamaire et autres</i>, n° 05-02808 ; T.A. Lyon, 27 sept. 2007, <i>M. Pierre X</i>, n° 05-05033).</p> <p>L'annulation de l'autorisation sur le fondement d'un tel vice entraîne de lourdes conséquences pour le responsable du projet qui se voit contraint de recommencer l'ensemble de la procédure. L'annulation sur un tel fondement peut être ressentie comme une véritable injustice par le maître d'ouvrage qui voit son projet annulé, sans faute de sa part</p>
<b>Propositions</b>	Permettre de faire régulariser l'avis non motivé du commissaire-enquêteur
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>L'article R. 123-20 du code de l'environnement, tel qu'il est prévu dans le projet de décret portant réforme de l'enquête publique, prévoit déjà un mécanisme permettant à l'autorité compétente pour organiser l'enquête de demander que les conclusions du commissaire soient</p>

	<p>complétées lorsqu'elles sont insuffisamment ou pas motivées. La décision de déterminer si les conclusions doivent être ou non complétées revient au tribunal administratif.</p> <p>Ce mécanisme est très intéressant, mais il n'est pas ouvert au responsable du projet. Certes, le responsable du projet aurait certainement, en pratique, la faculté d'avoir accès à ces conclusions via l'autorité compétente et de demander à cette dernière de saisir le tribunal.</p> <p>Mais il nous semble préférable que cette possibilité offerte au responsable du projet de demander à ce que les conclusions soient complétées existe officiellement, et ce dans un souci de transparence.</p> <p>En conséquence, nous proposons de modifier le projet de décret « enquête publique » de la manière suivante :</p> <p>Modifier l'article R. 123-20 (les termes ajoutés sont surlignés) :</p> <p><i>« A la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, l'autorité compétente pour organiser l'enquête ou le responsable du projet, plan ou programme, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, peut en informer le président du tribunal ou le conseiller délégué par lui dans un délai de 15 jours, par lettre d'observation.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête est tenu de remettre ses conclusions complétées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête et au responsable du projet, plan ou programme dans un délai d'un mois »</i></p>
<p><b>Impacts</b></p>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Réduire les risques juridiques sur un projet</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Immixtion dans l'office du commissaire enquêteur qui risque d'être mal pris par ce dernier</p>

<p><b>Constat / Enjeux</b></p>	<p>Les nombreuses formalités liées à l'organisation de l'enquête publique sont sources de contentieux importants, l'omission d'une mention de l'avis de publicité pouvant entacher d'irrégularité la procédure</p>
--------------------------------	--

	<p>d'enquête publique et partant d'illégalité l'autorisation délivrée.</p> <p>Des annulations pour de tels motifs sont d'autant plus regrettables qu'elles pourraient être évitées s'il était possible soit de suspendre le cours de la procédure soit de refaire une enquête publique.</p>
<b>Propositions</b>	Prévoir une possibilité de régulariser ou refaire l'enquête publique
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p><b>Option 1 :</b> une première possibilité serait de prévoir un mécanisme où il serait possible, à l'initiative de l'autorité compétente pour organiser l'enquête ou à la demande du responsable du projet auprès de cette autorité, et tant que l'enquête publique n'est pas ouverte, de reporter l'ouverture de celle-ci afin de régulariser des vices de formes ou de procédures qui auraient été relevés.</p> <p>L'avantage de cette option est de faire perdre le moins de temps possible à la procédure et d'être efficace, car la décision de régulariser le vice constaté et de reporter l'ouverture de l'enquête appartiendrait à l'autorité compétente. L'inconvénient est qu'il semble difficile de pouvoir reporter l'ouverture l'enquête publique jusqu'au dernier moment, en termes d'organisation : informer le commissaire enquêteur et s'assurer qu'il puisse être disponible à d'autres dates, informer le public (sauf à admettre que l'information du public puisse avoir lieu le jour même de l'ouverture de l'enquête par les personnes travaillant où l'enquête publique devait avoir lieu).</p> <p><b>Option 2 :</b> une seconde possibilité serait d'autoriser de refaire une enquête publique, à la fin de la première enquête, au motif que des vices susceptibles d'entraîner l'illégalité de la procédure auraient été relevés avant l'ouverture de l'enquête publique (publicité insuffisante, avis d'enquête publique irrégulier...) ou pendant même l'enquête publique (par exemple, un dossier d'enquête publique incomplet, un commissaire enquêteur partial, ...). La mise en oeuvre de cette procédure aurait lieu selon les mêmes conditions que celles prévues par l'article R. 123-20 du projet de décret « enquête publique » (demande de l'autorité compétente ou du responsable du projet auprès du tribunal administratif ; 15 jours pour le tribunal pour se prononcer, son silence valant rejet de la démarche ; en cas d'accord du tribunal, désignation d'un nouveau commissaire enquêteur et nouvelle enquête publique). Toutefois, cette procédure devrait avoir lieu dès la clôture de l'enquête publique et non après réception du commissaire enquêteur (et ce afin de ne pas trop retarder la procédure et de en pas être accuser de demander une nouvelle enquête publique au motif que l'avis serait défavorable ou</p>

	<p>assorti de réserves).</p> <p>L'avantage de cette procédure est de permettre de régulariser tout vice de procédure de l'enquête publique et d'assurer une neutralité et une objectivité, puisque la décision appartient au tribunal. Il ne serait donc pas possible de faire des enquêtes publiques de complaisance. En outre, nous pensons que cela « sauvera » de nombreuses procédures, dans la mesure où tous les intervenants seront vigilants sur le respect des formalités pendant la seconde enquête.</p> <p>L'inconvénient est la lourdeur administrative et l'allongement de la durée d'instruction des projets qui se verraient appliquer cette procédure. Mais il nous semble qu'il vaut mieux perdre 2 mois pour organiser une nouvelle enquête publique plutôt que plusieurs années en cas d'annulation contentieuse.</p> <p>Dans la mesure où cette deuxième option a notre préférence, nous ne proposons un mécanisme précis que pour celle-ci, mais nous pourrions vous proposer un mécanisme relatif à l'option 1 si vous le souhaitez :</p> <p>Remplacer l'article R. 123-18 par le présent article R. 123-18, et décaler en conséquence la numérotation des articles suivants</p> <p><i>« A l'expiration du délai d'enquête, l'autorité compétente pour organiser l'enquête ou le responsable du projet, plan ou programme, lorsqu'il a constaté un vice avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant l'enquête publique susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure, peut en informer le président du tribunal ou le conseiller délégué par lui dans un délai de 8 jours, par lettre d'observation.</i></p> <p><i>Si le vice est avéré, le président du tribunal ou le conseiller qu'il délègue, dispose de 15 jours pour désigner un nouveau commissaire enquêteur afin qu'une nouvelle enquête publique soit menée dans les conditions des articles R.123-6 à R. 123-17. En l'absence d'intervention de la part du président du tribunal administratif ou du conseiller qu'il délègue dans ce délai de 15 jours, la demande est réputée rejetée. La décision du président du tribunal n'est pas susceptible de recours.</i></p> <p><i>L'autorité compétente pour organiser l'enquête ou le responsable du projet, plan ou programme, doit immédiatement informer le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête de la saisine du président du tribunal. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête suspend sa mission jusqu'à la décision du président du tribunal et ne la reprendra, dans les conditions des articles R. 123-19 et R. 123-20, qu'en cas de rejet de la demande par le</i></p>
--	---

	<p><i>président du tribunal. »</i></p> <p>Modifier l'actuel article R. 123-18 devenu R. 123-19 ainsi (les modifications sont surlignées):</p> <p><i>« A l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est mis à la disposition du commissaire enquêteur ou du président de la commission et clos par lui. En cas de pluralité de lieux d'enquête, les registres sont transmis sans délai au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête et clos par lui.</i></p> <p><i>A l'expiration d'un délai de 8 jours suivant la clôture de l'enquête publique et sous réserve que le président du tribunal n'ait pas été saisi dans les conditions de l'article R. 123-18, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête rencontre, dans la huitaine, le responsable du projet (...).</i></p> <p><i>En cas de saisine du président du tribunal et de rejet de la demande dans les conditions de l'article R. 123-18, les dispositions du précédent alinéa ne seront applicables qu'à compter du moment où le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête a été informé de la décision du président du tribunal. »</i></p> <p>Modifier l'actuel article R. 123-19 devenu R. 123-20 ainsi (les modifications sont surlignées)</p> <p><i>« (...) Si, dans un délai de trente huit jours à compter de la date de clôture de l'enquête publique, ou, en cas de mise en oeuvre de la procédure prévue à l'article R. 123-18 dans un délai de trente jours à compter de la décision de rejet du président du tribunal, le commissaire enquêteur (...) »</i></p>
<p><b>Impacts</b></p>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Réduire les risques juridiques sur un projet</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Complexité et risque de rallonger le délai de la procédure</p>

#### 4. L'exception d'illégalité

<p><b>Constat / Enjeux</b></p>	<p>Bien que les autorisations d'urbanisme ne soient pas des actes d'application des documents d'urbanisme, elles peuvent être annulées sur le fondement de l'illégalité des documents d'urbanisme, quand bien même ces derniers seraient devenus définitifs.</p> <p>Cette situation, qui revient à permettre de se prévaloir de l'exception</p>
--------------------------------	---



	<p>d'illégalité d'un document d'urbanisme en deux temps (en deux temps car la seule invocation de l'illégalité du document d'urbanisme ne suffit pas à entacher d'illégalité l'autorisation d'urbanisme : cf. CE 7/2/2008, Commune de Courbevoie) est source d'une très grande insécurité juridique.</p>
<b>Propositions</b>	<p>Dès lors qu'un document d'urbanisme est devenu définitif, son illégalité ne peut plus être invoquée, même en deux temps, à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme.</p> <p>En revanche, l'annulation par voie de conséquence (annulation du document d'urbanisme, qui ferait perdre à l'autorisation d'urbanisme sa base légale) resterait possible (reprendre à la lettre l'arrêt Gepro ou n'appliquer l'arrêt commune de Courbevoie qu'à l'hypothèse de l'annulation du document d'urbanisme).</p>
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>Dans la mesure où l'exception d'illégalité d'un document d'urbanisme devenu définitif a été encadrée par la jurisprudence, s'il est décidé de modifier les conditions d'appréciation de cet intérêt à agir, une modification législative nous semble nécessaire. L'article L. 600-1 CU pourrait alors être complété. .</p> <p>La rédaction de la solution serait alors la suivante :</p> <p><i>« Dès lors qu'un schéma directeur, un schéma de cohérence territoriale, un plan d'occupation des sols, un plan local d'urbanisme, une carte communale ou un document d'urbanisme en tenant lieu, est devenu définitif, son illégalité ne peut pas être invoquée par voie d'exception à l'occasion d'un recours tendant à obtenir l'annulation d'une décision de non opposition à déclaration préalable, d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir. »</i></p> <p>NB1 : doit-on être plus large dans les autorisations visées, et faire par exemple référence aux décisions visées dans le livre IV du CU ou aux décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols ?</p> <p>NB2 : quelle est l'utilité de l'article L. 600-1 dans sa rédaction actuelle si une telle solution est retenue ?</p> <p>PS : cette proposition est proche de celle préconisée par le Conseil d'Etat dans son rapport « Pour un urbanisme plus efficace ».</p>
<b>Impacts</b>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p>

	<p>Sécurité juridique</p> <p>Application stricte de la règle de l'exception d'illégalité (CE 19/2/1967 Société des établissements Petitjean)</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Limitation des moyens invocables</p> <p>Risque d'augmentation des demandes d'abrogation des documents d'urbanisme, voire des recours directement contre les documents d'urbanisme</p>
--	--

## 5. Article R. 111-21 du code de l'urbanisme

<b>Constat / Enjeux</b>	<p>La méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme est un moyen pouvant être soulevé dans tous les cas. En pratique, il permet d'introduire un recours y compris quand on ne dispose d'aucune pièce ou qu'on n'a pas trouvé d'autres moyens de contestation.</p> <p>Cet article qui repose sur un critère parfaitement subjectif s'applique même si les « lieux avoisinants » n'ont fait l'objet d'aucune protection spéciale (CE sect. 6 mai 1979, SCI « Résidence Reine Mathilde »). Dès lors, une grande liberté d'appréciation des caractéristiques et de la « beauté » des lieux est laissée à l'autorité compétente. Le juge administratif exerce en principe un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, mais en pratique l'on ressent parfois un contrôle plus approfondi en fonction des lieux et de la nature du projet.</p>
<b>Propositions</b>	Modifier ou supprimer l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme
<b>Vecteur / Modalités</b>	<p>N/d</p> <p><b><u>Modalités de mise en œuvre :</u></b></p> <p>La suppression de cet article nous semble trop radicale. Non seulement elle soulèverait des critiques virulentes des associations de protection de l'environnement, mais surtout elle ferait disparaître une des essences mêmes de l'urbanisme, qui est la protection des paysages et un aménagement harmonisé du territoire.</p> <p>Nous préconisons dès lors de donner une plus grande liberté d'appréciation à l'autorité compétente et de réduire l'étendue du contrôle du juge en apportant les modifications suivantes à l'article R. 111-21 (nos modifications sont surlignés) :</p>

	<p>« Le projet peut n'être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales que si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou des ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter une atteinte excessive (OU disproportionnée) au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants et paysages naturels ou urbains présentant un caractère remarquable, aux sites, ainsi qu'à la conservations des perspectives monumentales. »</p>
<p><b>Impacts</b></p>	<p><b><u>Avantages :</u></b></p> <p>Faire confiance aux autorités chargées de délivrer les autorisations</p> <p>Réduire les risques contentieux liés à cet article, voire réduire le nombre de recours</p> <p><b><u>Inconvénients :</u></b></p> <p>Mesure susceptible d'être fortement contestée alors que la protection du paysage prend une place de plus en plus importante dans les débats actuels sur le développement durable.</p>

## **Des propositions complémentaires du Président du comité des sages ou du comité des sages :**

### **1. Création d'une procédure spéciale de « rescrit contentieux ».**

L'idée est de rendre possible, à l'initiative de certains requérants limitativement énumérés (représentant de l'État, collectivités portant le projet, bénéficiaires du projet, association agréée ?), un recours devant le tribunal administratif contre certains actes, notamment les étapes intermédiaires d'opération complexe (par exemple désignation du bénéficiaire de la Zac, DUP, diverses délibérations majeures des organes délibérants, arrêté de cessibilité...). Ce recours ferait immédiatement, aux frais de son auteur, l'objet d'une publicité assez large. Celle-ci aurait pour objet d'inviter à produire à ce recours toutes les personnes intéressées (riverains, personne concernée, associations, concurrent du bénéficiaire...). Le recours serait jugé dans un délai fixé par la loi (un an ?). La décision juridictionnelle rendue mettrait fin à toute possibilité d'action contre l'acte en question, y compris par voie d'exception, et sécuriserait donc, tout en ayant assuré le respect du droit au recours, les actes concernés. On réduirait ainsi considérablement l'incertitude due à la possibilité d'un contentieux, parfois long, et qui par la voix de l'exception, peut remettre en cause les actes anciens, avec des conséquences en cascade parfois difficilement maîtrisables. (Cf. par exemple le contentieux sur les ZAC anciennement non mises en concurrence...). On pourrait envisager, dans l'esprit de ce qui existe pour les PLU, de limiter cet effet de purge aux seuls vices de forme.

Cette mesure tend à répondre aux besoins exprimés par les propositions visant à limiter l'exception d'illégalité, et qui tendent à limiter les effets d'annulation parfois extrêmement tardive d'actes très antérieurs à des autorisations de construire et qui empêche la poursuite de leur exécution, la mesure proposée cherche à créer la possibilité de « purger » au contentieux quelques actes clefs, notamment dans des opérations complexes.

Cette mesure suscite à l'évidence de nombreuses réserves et incertitudes, quant à sa portée, quant à sa conformité au droit au recours, quant à la possibilité pratique d'y recourir. Elle devrait sans doute aboutir, en outre, à conférer cette compétence de premier et dernier ressort aux cours administratif d'appel, plutôt qu'aux tribunaux administratifs, afin de dégager ce contentieux des enjeux locaux, et d'éviter les tribunaux administratifs ne puissent plus ensuite juger sereinement les actes individuels. Mais elle répond très certainement à un besoin qui mérite qu'elle soit mise à l'étude afin que le cas échéant des propositions analogues mieux fondées puissent ainsi émerger.

## **2. Création d'un droit procédural à la « mesure d'effet équivalents ».**

Il peut arriver qu'une procédure d'urbanisme complexe tombe pour un vice de forme relativement mineur (publication dans un seul journal au lieu de deux, dans un journal de diffusion insuffisante, convocation écrite à un groupe de travail insuffisamment précise,...). Il n'est pas toujours possible de surmonter ces irrégularités. Dans la même perspective que celle de l'urbanisme de projet privilégiant les objectifs par rapport aux moyens, l'idée est de revenir à une obligation de résultat dans l'administration consultative, en acceptant une plus grande latitude de mise en oeuvre quant au choix des moyens au profit des collectivités territoriales.

La mesure envisagée se bornerait à énoncer que le respect des obligations formelles qui seraient listées peut être assuré en recourant à d'autres moyens que ceux prévus par la loi, pourvu que ceux choisis aient eu un effet équivalent en termes d'information ou de consultation ou de respect des droits des participants. Ainsi, si à défaut d'une publication suffisante, la commune peut démontrer que le recours à des moyens modernes de communication (appels téléphoniques automatiques, site Internet, réunion d'information, recours à des médiateurs,..., toutes techniques effectivement utilisées par les communes), doit être regardé comme ayant eu un effet équivalent à ce qu'aurait été la publication et couvrir le vices de formes en constatant que l'esprit du texte a été respecté.

Les autres membres du comité sont plutôt partagés. L'idée paraît séduisante à certains mais il existe un risque d'insécurité juridique : il faudra attendre la décision du juge pour savoir si la formalité a été respectée ou non.

## **3. Plus large utilisation des référés de constatation.**

Pour remédier aux difficultés qu'éprouve souvent le juge à s'assurer de la matérialité des faits (notamment dans les zones non couvertes par un PLU, où il faut s'assurer de l'état des constructions existantes, du caractère mesuré de l'extension envisagée, de l'inscription dans le tissu urbain au titre du R. 111-21, etc.) on pourrait subordonner certains recours à l'obligation préalable d'utiliser un référé constat d'urgence, ou mesures utiles, permettant de démarrer le contentieux sur une base objective incontestable, et peut-être d'en désamorcer certains, en empêchant de soutenir des thèses que le constat réalisé sous contrôle juridictionnel interdirait de soutenir. Le président proposera la mise à l'étude de cette mesure dans son rapport.

Le Code de justice administrative prévoit, en effet, à son article R. 531-1, le référé constat, qui permet de demander au juge des référés de désigner un expert pour constater des faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant les juridictions, tandis que l'article R. 532-1 du même code permet au même juge des référés de prescrire toutes mesures utiles d'expertise ou d'instruction, notamment en matière de travaux publics, quant à l'état d'immeubles et à l'étendue de dommages.

L'avantage de ces référés est que, avant tout recours, ils permettent de s'assurer de la matérialité de faits et de les constater objectivement. Une partie de l'irritation à l'encontre du contentieux de l'urbanisme vient de la difficulté de contester ou de défendre sur une situation de fait (« atteinte au caractère des lieux », « bonne insertion dans l'environnement », « présence dans le prolongement de l'urbanisation existante », etc) à partir d'une procédure écrite dans laquelle les dires des parties s'entrecroisent sans qu'il soit toujours possible d'y voir clair. Ainsi s'explique d'ailleurs la suggestion de suppression de l'article R. 111 21, qui repose sur des appréciations qualitatives du contexte de la construction qu'il n'est pas toujours facile de clarifier pour le juge.

La mesure proposée, vise à rendre obligatoire, avant d'invoquer un moyen de violation des dispositions à caractère « qualitatif », le recours préalable à l'un ou l'autre de ces référés, dont les dispositions devraient dans ce cas peut-être être légèrement réécrites à cette fin. Ainsi, si à la date d'introduction de recours, ces référés n'ont pas été introduits, la partie qui entend se prévaloir de la violation d'un des articles concernés ne serait pas recevable à le faire. On ne restreint ainsi en rien l'accès au prétoire, mais on impose aux parties de ne pouvoir s'y rendre qu'en s'étant données (ainsi qu'au juge) les moyens de discuter sur des faits objectivement établis (comme le caractère des lieux, ou l'état de l'urbanisation, notion donnant lieu à des échanges souvent délicats à trancher...),

### **Une proposition complémentaire du ministère de la Justice relayée par le président :**

Les tribunaux administratifs sont en général parfaitement en mesure de déterminer si la décision qu'ils rendent est une appréciation de pur fait reproduisant par ailleurs sur des précédents jurisprudentiels, et n'appelant qu'un contrôle de régularité du jugement rendu, par la voix de la cassation, ou si au contraire, leur décision repose sur les interprétations débattues de dispositions délicates à manier, pour lesquels le double degré de juridiction prend tout son

sens. En s'inspirant du modèle britannique, où cette pratique est généralisée à l'ensemble des décisions de première instance, Il serait possible d'envisager, au moins à titre expérimental dans le domaine de l'urbanisme, que le tribunal administratif puisse, par une mention qui elle-même ne pourra faire l'objet d'aucun recours, déterminer si sa décision sera contestée par la voix de l'appel ou de la cassation. On pourrait ainsi escompter un raccourcissement moyen des délais de recours.

Même si cela est pratiqué dans d'autres pays, les membres du comité sont partagés.

Le président proposera la mise à l'étude de cette mesure dans son rapport.

### **Audiencement à jour fixe**

Le groupe propose, dans le même esprit que la généralisation des calendriers de procédure, d'étudier la possibilité, reconnu aux parties, à tout stade de la procédure, d'introduire, par le demandeur comme par les défenseurs, une assignation – qui serait, vu la technicité procédurale de la mesure, soumise à obligation de ministère d'avocat - et tendant à obtenir de la juridiction qu'elle fixe la date à laquelle elle examinera dans une audience publique le recours déposé. Cette demande ne pourrait être justifiée que par l'urgence, ou par le risque d'un dommage mettant en cause la réalisation même du projet objet de l'autorisation, alors même que le préjudice qui en découlerait pourra être réparé par la location d'une somme d'argent. Le président de la juridiction, ou les juges délégués effect, statuerait par une décision d'administration de la justice, insusceptible de recours.

On peut ainsi espérer que dans les cas dans lesquels un projet significatif peut être mis en cause par la longueur de l'instruction, résultant des exigences contradictoires, et parfois de la prolixité, de certaines parties, la fixation définitive d'un jour d'audience, entraînant un jour de clôture de l'instruction, permettrait de réduire significativement les délais pour statuer. Peut-être faudrait-il assortir cette mesure, de dispositions traduisant la jurisprudence permettant au juge de ne pas tenir compte des mémoires postérieurs à la clôture, sauf lorsqu'il comporte des éléments de droit ou de fait dont la partie qui le produit ne pouvait faire état plutôt

### **3. Comparaison de l'existant avec les propositions de la mesure :**

N/A

### **4. Illustrations :**

N/A