

Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace

**Rapport au ministre de la cohésion des territoires
présenté par le groupe de travail
présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat**

Introduction

Une mission confiée le 9 août 2017

Par une lettre de mission du 9 août 2017, le ministre de la cohésion des territoires désignait la présidente du groupe de travail et lui confiait la mission de procéder à l'évaluation des dispositions existantes en termes de lutte contre les recours abusifs dans le champ de l'urbanisme et de faire des propositions de dispositions complémentaires d'amélioration.

Un groupe de réflexion était alors constitué, associant des représentants du ministère de la cohésion des territoires et du ministère de la justice, des magistrats administratifs, des universitaires, des avocats, des notaires, des représentants des fédérations de promoteurs, des associations d'élus locaux. Il a tenu sept réunions et a procédé à une dizaine d'auditions.

La participation active des services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et de la direction des affaires juridiques du ministère de la cohésion des territoires a été déterminante pour l'organisation des travaux conduits pendant les mois de septembre à novembre 2017, pour le déroulement des auditions et pour l'énoncé des propositions.

Un constat initial

Depuis plus de vingt ans, l'aspect contentieux du droit de l'urbanisme suscite l'intérêt du législateur et du pouvoir réglementaire afin d'améliorer la sécurité juridique des pétitionnaires.

Le rapport du Conseil d'Etat de 1992, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », a inspiré cette nouvelle orientation. L'obligation de notification des recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme ou la limitation de la possibilité d'invoquer par voie d'exception un vice de forme ou de procédure affectant un plan d'occupation des sols, introduites par la loi n° 94-112 du 9 février 1994, dite « loi Bosson », portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction sont directement issues de ce rapport. Quelques années plus tard, l'obligation pour les juges de statuer sur tous les moyens susceptibles de fonder une annulation d'un acte relevant du droit de l'urbanisme (code de l'urbanisme, article L 600-4-1, issu de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU ») contribuait à exercer une influence directe sur l'office du juge en contentieux de l'urbanisme.

Le rapport du groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme », remis en janvier 2005, s'est, parmi d'autres sujets, penché sur le traitement des recours juridictionnels. Il a notamment conduit à ce que soit inscrit dans le code de l'urbanisme la faculté donnée au juge administratif de prononcer des annulations partielles des autorisations d'urbanisme.

Enfin le groupe de travail présidé par le Président Labetoulle en 2013, « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », a centré sa réflexion sur les moyens de rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme moins pénalisant pour la réalisation des projets. Toutes les mesures préconisées par le rapport - clarification des règles de l'intérêt pour agir, introduction d'une procédure de cristallisation des moyens, organisation d'un mécanisme de régularisation en cours d'instance, possibilité pour le défendeur à l'instance de former des conclusions indemnitaires reconventionnelles en cas de recours abusif, encadrement du régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance, recentrage de l'action en démolition sur son objet premier, suppression d'un échelon de jugement pour certains projets de construction de logements - ont été reprises dans des textes (ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme et, par la suite, loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron »).

En dépit du développement de ces dispositions particulières, on observe malgré tout la permanence de certains problèmes : les recours retardent, voire rendent impossibles les opérations ; ces recours ont un impact sur le coût des constructions. L'origine de ces difficultés tient en grande partie au mode de réalisation des opérations, par le biais de la vente en l'état futur d'achèvement - le recours à un financement bancaire et la commercialisation des logements avant leur réalisation s'accommodent mal d'un risque contentieux, tant les banquiers que les notaires attendant que le permis soit définitif avant de financer la construction et de passer les actes permettant la vente des biens immobiliers à usage d'habitation - . Quoiqu'étant, en droit, non suspensifs, les recours ont en pratique un tel effet. Les mesures conçues précisément pour sécuriser les constructeurs afin de rendre le contentieux moins pénalisant pour la réalisation des projets – au 1^{er} rang desquelles le recentrage de l'action en démolition, dont l'effet était perçu comme paralysant pour les constructeurs – ont eu un effet négligeable.

La mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) a procédé à la fin de l'année 2015 à une évaluation des effets sur l'activité contentieuse des dispositions législatives et réglementaires relatives au contentieux de l'urbanisme mises en œuvre en 2013. Cette intéressante étude a fait ressortir qu'après une légère baisse de deux mois, le délai moyen de jugement des recours contre les permis de construire s'était stabilisé à 23 mois en première

instance¹, qu'il était de 16 à 18 mois en appel et de 14 mois en cassation. La durée moyenne des recours contre les autorisations d'occupation des sols reste donc longue, toutes les instances confondues. Cette étude fait également ressortir une forte concentration des recours contre les permis dans le ressort de certains tribunaux administratifs (Toulon, Marseille, Montpellier, Lyon, Grenoble, Versailles, Rennes).

L'actualisation de l'évaluation de la MIJA à laquelle a procédé un des membres du groupe n'a pas montré de changement du point de vue des délais.

Même s'il ne faut pas surestimer l'importance quantitative du nombre des recours - le nombre total de recours représente de 1,2 à 1,6 % des permis ; 50 % des permis attaqués correspondent à des constructions individuelles, entre un quart et un tiers à des habitats collectifs ; 10 % des recours émanent d'associations, 10 autres % des préfets - , la perception de la réalité par les acteurs économiques, aménageurs, constructeurs et porteurs de projets, est toujours que les « dérives » du contentieux de l'urbanisme sont un sujet préoccupant et un facteur de frein pour la production de logements. L'objectif de réduction de l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et de prévention des recours abusifs susceptibles de décourager les investissements est quant à lui d'intérêt général, ainsi que vient de le juger le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017. .

La méthode de travail

Le délai laissé au groupe de travail était très court en raison de l'élaboration en cours d'un projet de loi sur le logement destiné à accueillir celles de ses propositions qui seraient de caractère législatif. Toutefois le groupe n'est pas parti de rien pour conduire ses travaux. Sa réflexion a en effet été alimentée par l'existence d'un grand nombre de propositions faites par ses membres, ou émanant d'autres contributeurs.

Ont été par principe écartées les propositions touchant à des sujets étrangers à l'objet de la mission – ainsi toutes celles concernant l'instruction des demandes de permis de construire - .

Les services de la DHUP ont procédé à un travail de recensement des propositions qui ont nourri la réflexion sans pour autant la brider. Certaines des mesures proposées sont en effet nées de la dynamique de la réflexion collective.

Une étude de droit comparé a par ailleurs permis de faire un parallèle intéressant avec le droit de pays proches.

¹ Ce délai correspond au délai de jugement des affaires dites ordinaires, c'est-à-dire jugées en formation collégiale. Ce chiffre concerne les décisions d'octroi et de refus confondues, étant précisé que les recours contre les décisions d'octroi de permis de construire constituent les trois quarts des recours.

Des voies écartées d'emblée

Le groupe de travail a eu la conviction que certaines voies radicales devaient être écartées, car elles se heurtent à des obstacles juridiques insurmontables.

Une première voie aurait consisté à restreindre l'accès au juge.

Des propositions conduisant à reformuler l'article L 600-1-1 sur l'intérêt pour agir des associations ou l'article L 600-1-2 sur l'intérêt pour agir des particuliers existent et peuvent être étayées par des éléments de droit comparé. Dans des pays proches, l'intérêt pour agir des associations est nettement plus encadré qu'en France : pour pouvoir agir contre des autorisations d'occupation des sols, une association doit avoir deux ans d'existence en Espagne, une vie associative effective aux Pays-Bas, être agréée en Suisse, agir contre des projets soumis à évaluation environnementale en Allemagne.

Mais il a paru que toute mesure revenant à imposer une durée minimale d'existence aux associations pour qu'elles puissent agir en justice, ou exigeant qu'elles aient une vie associative effective, risquait ou bien de se heurter au principe de la liberté d'association qui, ayant la valeur d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, a un degré de protection très élevé en France², ou bien d'être peu efficace, car aisément contournable. Il n'est au demeurant pas dans la mission naturelle du juge administratif de contrôler la réalité de la vie d'une association.

Il en va de même pour des mesures conduisant à restreindre encore l'intérêt pour agir des particuliers. Le risque d'une atteinte substantielle au droit au recours pèserait sur toute mesure en ce sens.

Une deuxième voie aurait conduit à transformer le contentieux de l'urbanisme, contentieux de l'excès de pouvoir, pour en faire un contentieux de droits privés. Des propositions en ce sens reviennent régulièrement, consistant à limiter les moyens invocables contre une autorisation aux seuls moyens en rapport direct avec l'intérêt lésé avancé par le requérant pour les invoquer. Largement inspirées de la jurisprudence rendue en matière de recours contre un contrat (l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat, *Département de Tarn-et-Garonne* du 4 avril 2014, n° 358994, p. 70.) ou contre un projet de contrat (le référé précontractuel), ces propositions reposent sur l'idée que le contentieux des autorisations d'occupation des sols est un contentieux privé.

² Cf. en ce sens, la décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011 du Conseil constitutionnel, Association Vivraviry, se prononçant sur l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme aux termes duquel « *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* ».

Cependant cela ne correspond pas à la logique profonde de ce contentieux, car au-delà des inconvénients pour les voisins, les constructions façonnent le paysage urbain et ont un degré de permanence qui font que ce contentieux va bien au-delà d'un simple rapport de droits privés. Résumer la contestation des autorisations de construire à un simple enjeu de visibilité ou de perte d'ensoleillement pour les voisins en méconnaît la réalité. Par ailleurs l'application aux associations d'une règle destinée à lier intérêt pour agir et moyen recevable serait susceptible d'être en délicatesse avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui tend à circonscrire les possibilités de limitation des moyens invocables par ces dernières, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des directives relatives à la protection de l'environnement³.

Une troisième voie aurait consisté à modifier des règles fondamentales du contentieux, par exemple en raccourcissant le délai de recours, en supprimant la possibilité de faire un recours gracieux ou en excluant qu'un tel recours produise un effet prorogatif sur les délais de recours contentieux. Le groupe a eu le sentiment que la spécificité déjà marquée du contentieux de l'urbanisme ne pouvait pas s'accommoder d'une différenciation des règles fondamentales autour desquelles s'articule la procédure contentieuse.

D'autres voies d'amélioration qui ont paru possibles

Le groupe de travail a exploré les modifications pouvant être apportées dans quatre directions :

- la réduction des délais de jugement des recours contre les autorisations d'urbanisme ;
- la consolidation des autorisations existantes ;
- l'accroissement de la stabilité juridique des constructions achevées ;
- l'amélioration de la sanction des recours abusifs.

Le groupe a eu à cœur, comme la lettre de mission l'y invitait, d'assortir toutes les mesures proposées de propositions de rédaction des dispositions correspondantes, qu'elles soient législatives ou réglementaires.

³ Cf. CJUE, 15 octobre 2015, *Commission contre Allemagne*, C – 137/14, et les conclusions de l'avocat général M. M. Wathelet.

CHAPITRE I - Réduire les délais de jugement des recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme

La question des délais de jugement est un enjeu majeur dans nombre de types de contentieux. Elle s'avère néanmoins particulièrement prégnante en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme à la fois parce que le délai moyen de jugement de ces affaires est élevé, mais aussi parce qu'en pratique, l'exercice d'un recours contentieux a pour effet de suspendre totalement l'exécution du projet. Alors que le recours contentieux n'est en rien suspensif, il s'avère en effet que lorsque la réalisation d'un projet repose sur un financement bancaire⁴, l'octroi de celui-ci est souvent conditionné au caractère définitif du permis. C'est notamment le cas pour les projets de vente en l'état futur d'achèvement, qui constituent une part importante des projets immobiliers d'envergure. Dans une moindre mesure, les projets financés sur fonds propres, comme ceux des bailleurs sociaux, peuvent également être gelés dans l'attente de l'issue d'un contentieux pendant, notamment lorsque l'introduction du recours conduit à identifier une difficulté réelle et que le risque ne peut donc être pris d'entamer une construction susceptible d'être déclarée illégale.

Les réflexions du groupe de travail sur les moyens qui permettraient d'améliorer les délais de jugement contre les autorisations d'urbanisme n'ont pas été menées sur un terrain vierge. D'importantes réformes, récentes, ont en effet œuvré en ce sens, à la suite notamment des rapports des groupes de travail présidés par Philippe Pelletier ou le Président Labetoulle. C'est dans le sillage de celles-ci que le groupe de travail a avant tout cherché à s'inscrire, en essayant de clarifier les règles d'appréciation de l'intérêt pour agir ou en encadrant dans le temps le débat contradictoire. Il a par ailleurs cherché à explorer davantage la voie du référé comme outil de régulation du contentieux. Enfin, il a explicité le régime contentieux applicable aux permis de construire valant autorisation au titre d'une autre législation.

1.1 Améliorer les conditions d'appréciation de l'intérêt pour agir

Sur le sujet des règles gouvernant l'appréciation de l'intérêt pour agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, il est tout d'abord apparu que des clarifications s'imposaient.

⁴ C'est moins le cas lorsque le projet est financé sur fonds propres, comme pour les constructions réalisées par les grands bailleurs sociaux.

Date d'affichage en mairie

Les articles L. 600-1-1 et L. 600-1-3 du code de l'urbanisme imposent de se placer à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire pour apprécier si une association est recevable à agir eu égard à la date de dépôt de ses statuts ou si un requérant dispose d'un intérêt pour agir. Il s'avère cependant que cette date n'est pas connue du bénéficiaire de l'autorisation sauf démarche particulière de sa part en ce sens et que dans nombre de cas les mairies ne procèdent pas à cet affichage ou alors avec un décalage important par rapport à la date d'affichage sur le terrain, notamment en cas de permis tacite.

Afin, à la fois, de faire connaître l'information relative à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, tout en ne faisant pas peser sur ce dernier des obligations qu'il lui est en pratique difficile de satisfaire, il semble souhaitable d'imposer que cette date figure sur les décisions de permis ou de non opposition à déclaration préalable ou, en cas de décision tacite, sur les certificats délivrés en application de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme. Ainsi, le bénéficiaire de l'autorisation, l'auteur du recours et le juge qui en sera saisi disposeront de l'information. Le groupe de travail estime également nécessaire de revenir sur la modification de l'article A. 424-16 du code de l'urbanisme résultant de l'arrêté du 30 mars 2017 relatif au certificat d'urbanisme, au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme, qui impose de faire figurer sur le panneau apposé par le pétitionnaire sur le terrain du permis de construire, d'aménager ou de démolir la date d'affichage de l'autorisation en mairie, laquelle – à la différence de la date de la demande - n'emporte aucune conséquence de droit. Une telle obligation est en effet à la fois inutile et trompeuse.

Mesure 1 : Indiquer sur l'autorisation ou sur le certificat délivré au titre des autorisations tacites la date d'affichage en mairie de la demande ou de la déclaration du pétitionnaire.

Mesure 2 : Supprimer l'obligation de mentionner sur le panneau d'affichage du permis « la date d'affichage en mairie du permis ».

R. 424-5 code de l'urbanisme⁵ :

« En cas d'autorisation ou de non-opposition à déclaration, la décision porte la mention de la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

Si la décision comporte rejet de la demande, si elle est assortie de prescriptions ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, elle doit être motivée.

⁵ Les modifications à apporter aux dispositions existantes qui sont proposées figurent en police « gras » ou « barré ».

Il en est de même lorsqu'une dérogation ou une adaptation mineure est accordée. »

R*424-13 code de l'urbanisme (Pour les autorisations tacites) :

« En cas de permis tacite ou de non-opposition à un projet ayant fait l'objet d'une déclaration, l'autorité compétente en délivre certificat sur simple demande du demandeur, du déclarant ou de ses ayants droit.

Ce certificat mentionne la date d'affichage en mairie de la demande ou de la déclaration préalable du pétitionnaire.

En cas de permis tacite, ce certificat indique la date à laquelle le dossier a été transmis au préfet ou à son délégué dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales »

A 424-16 code de l'urbanisme :

Le panneau prévu à l'article A. 424-15 indique le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, le nom de l'architecte auteur du projet architectural, la date de délivrance, le numéro ~~et la date d'affichage en mairie~~ du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté.

Il indique également, en fonction de la nature du projet :

- a) Si le projet prévoit des constructions, la surface de plancher autorisée ainsi que la hauteur de la ou des constructions, exprimée en mètres par rapport au sol naturel ;*
- b) Si le projet porte sur un lotissement, le nombre maximum de lots prévus ;*
- c) Si le projet porte sur un terrain de camping ou un parc résidentiel de loisirs, le nombre total d'emplacements et, s'il y a lieu, le nombre d'emplacements réservés à des habitations légères de loisirs ;*
- d) Si le projet prévoit des démolitions, la surface du ou des bâtiments à démolir.*

Appréciation de l'intérêt pour agir

Une clarification est également apparue nécessaire s'agissant des règles relatives à l'appréciation de l'intérêt pour agir des particuliers définies à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Cette disposition exige du requérant qu'il établisse que « *la construction, l'aménagement ou les travaux* » soient « *de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien* » qu'il détient ou occupe, or, la notion de « travaux » ici utilisée prête à confusion. Elle pourrait en effet être comprise comme visant les

travaux de chantier alors qu'en réalité le texte tend à appréhender les réalisations autorisées par le projet qui ne sont pas véritablement des constructions ni des aménagements. Les travaux de chantiers ne doivent quant à eux en aucun cas être pris en compte pour apprécier l'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme. Pour supprimer toute ambiguïté, il est proposé de faire référence, en lieu et place des travaux, au « *projet autorisé* ».

Il est également apparu opportun que le champ de cette disposition, comme d'autres, soit étendu à l'ensemble des « *décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol* ». Cette terminologie a été utilisée par le passé et demeure dans certaines dispositions du code. Pour d'autres, comme l'article L. 600-1-2, une énumération des décisions visées lui a été préférée. En pratique cependant, il s'avère que certains types de décisions ont été oubliés, comme par exemple les décisions refusant de constater la caducité d'une autorisation ou d'en prononcer le retrait, et il est difficile de faire l'effort d'une lecture extensive en présence d'une énumération⁶. Le groupe de travail a donc proposé de faire référence dès que cela lui semblait possible à la notion de « *décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code* ». Un tel ensemble comprend dans son esprit les décisions relatives au permis de construire, à la déclaration préalable, au permis de démolir ou d'aménager. En revanche cette notion n'inclut pas les décisions relatives aux certificats d'urbanisme de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme car les certificats, y compris ceux dits « opérationnels » de l'article L. 410-1 b), n'autorisent jamais la réalisation de travaux : ayant pour simple effet de geler le droit applicable, ils ne constituent pas une autorisation d'occupation du sol à proprement parler, même après les modifications apportées à leur régime par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005⁷. Pour davantage de clarté, dès lors qu'il était évident que les dispositions en cause ne visaient que les décisions valant autorisation, il a en outre proposé d'exclure explicitement les décisions de refus⁸.

Mesure 3 : Clarifier les règles relatives à l'appréciation de l'intérêt pour agir en visant les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol et en excluant la prise en compte des conséquences des travaux de chantier.

L. 600-1-2 code de l'urbanisme

« Toute personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre ~~un permis de construire, de démolir ou d'aménager~~ **une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code**, que si la construction, l'aménagement ou le **projet autorisé** ~~les travaux~~ sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation,

⁶ Cf. à propos de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme CE, 17 mars 2017, *Malsoulte*, n° 396362, aux tables.

⁷ Cf. CE, Avis, 13 octobre 2000, *Procarione*, n° 223297, p. 421.

⁸ Cf. en ce sens, CE, Sect., avis, 6 mai 1996, *S.A.R.L. Nicolas Hill Immobilier*, n° 178426, p. 152.

d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

Voisin immédiat

Le groupe de travail a renoncé à préciser davantage la portée de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, notamment s'agissant de l'intérêt pour agir d'un voisin immédiat d'une construction. La jurisprudence, qui est venue éclairer la portée de cette disposition, notamment s'agissant de la charge de la preuve⁹, s'est penchée sur la situation du voisin immédiat du projet dans la décision du 13 avril 2016, *M. Bartolomei* (au recueil, n° 389798). D'après les auditions menées par le groupe et l'expérience des membres qui le composent, cette décision semble avoir été comprise comme revenant sur ce qui semblait être l'esprit de l'article L. 600-1-2, issu de l'ordonnance du 18 juillet 2013, à savoir une approche plus restrictive de l'intérêt pour agir qu'auparavant. Pourtant, si la décision *M. Bartolomei* juge qu'eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir, elle contrebalance l'*a priori* favorable qui peut être celui du juge s'agissant de l'intérêt pour agir de ce requérant particulier, en précisant que celui-ci doit avoir fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction. Compte tenu de la rédaction ainsi retenue, et des deux temps de la décision, l'emploi de la formule « *en principe* » ne peut être regardé comme traduisant une présomption d'intérêt pour agir en faveur du voisin mais seulement la prise en compte de la situation particulière de ce requérant qui pourra sans doute plus aisément que d'autres établir, compte tenu de sa localisation, l'existence d'une atteinte aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

Fort de cette lecture de la décision *Bartolomei*, qui lui semble bien s'inscrire dans le sens de la réforme de 2013, le groupe de travail n'a pas estimé nécessaire de modifier la rédaction de l'article L. 600-1-2 pour préciser la situation du voisin immédiat.

Production de pièces justificatives

Afin de proposer des mécanismes permettant d'accroître l'efficacité du traitement des requêtes, notamment en ce qui concerne l'examen de l'intérêt pour agir, le groupe de travail a

⁹ Cf. CE, 10 juin 2015, *M. Brodelle et Mme Gino*, au recueil, n° 386121.

jugé utile d'exiger de manière systématique que le requérant produise les pièces qui éclaireront le juge sur cette question. En écho aux critères d'appréciation fixés à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, il a proposé d'exiger la communication par le requérant des titres ou actes de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien ainsi que, pour les associations, les statuts de celles-ci, et le récépissé attestant de leur déclaration en préfecture (cette date étant prise en compte pour apprécier la recevabilité de leur requête). Pour inciter les requérants à produire rapidement ces informations, nécessaires à l'examen de leur requête, l'obligation serait posée à peine d'irrecevabilité. L'absence de diligence du requérant l'exposerait ainsi, après demande de régularisation, à voir son recours rejeté par ordonnance sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

En tant qu'elle encadre le droit pour les associations d'agir en justice, ces mesures peuvent être regardées comme revêtant un caractère législatif dès lors qu'en vertu des articles 5 et 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, toutes les associations légalement constituées ont qualité pour contester la légalité des actes administratifs faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre (CE, Ass, 31 octobre 1969, *Syndicat de défense des canaux de la Durance et sieur Blanc*, p. 461).

Mesure 4 : Imposer la production par le requérant, à peine d'irrecevabilité, des documents permettant d'apprécier son intérêt pour agir.

L. 600-1-2-1 code de l'urbanisme :

« Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

1.2 Encadrer / utiliser autrement le référé

La crainte suscitée par l'engagement d'une procédure contentieuse contre les autorisations d'urbanisme a dans bien des hypothèses pour effet de stopper la réalisation des projets de construction, ce qui conduit à ce que les procédures de référé, et notamment celle du référé suspension ne soient pas utilisées dès lors que, de fait, l'exécution de la décision est suspendue par l'existence d'un recours au fond. Si la crainte parvient toutefois à être surmontée, et le projet de construction finalement entamé, il n'est toutefois pas rare qu'une requête en référé finisse par être introduite et l'on assiste donc parfois à des suspensions tardives de projets.

Les bénéficiaires d'autorisations sont assez favorables à ce que le juge se prononce rapidement, même de façon provisoire, sur la légalité de leur permis de construire, d'aménager ou de démolir. Ils ont en effet tout intérêt à connaître avec précision les risques qui pèsent sur leur autorisation pour pouvoir, le cas échéant, régulariser leur situation en sollicitant par exemple un permis de construire modificatif. Les requérants ont aussi à gagner au dialogue que permet la procédure de référé, avec le juge, mais aussi avec les autres parties à la procédure que sont le pétitionnaire et l'autorité administrative qui a délivré l'autorisation.

Au cours de la réflexion conduite autour des procédures d'urgence, l'idée, déjà évoquée dans le cadre de précédents groupes de travail, de la mise en place d'une procédure de référé défensif, a été écartée. L'objet d'un tel recours, consistant pour le demandeur non pas à remettre en cause l'exécution d'une décision administrative mais à influencer le traitement d'une requête dont il n'est pas l'auteur, a en effet paru trop étranger à la logique du référé, telle que résultant en dernier lieu de la réforme issue loi du 30 juin 2000.

La piste un peu voisine consistant à permettre au défenseur de susciter un examen rapide du juge sur la recevabilité de la requête a été explorée plus en avant. Il s'agissait d'autoriser le défendeur à saisir le juge par un mémoire distinct en « *irrecevabilité manifeste* », conduisant à ce qu'il soit statué rapidement sur la seule question de la recevabilité de la requête. A l'issue de ce premier examen, le juge aurait pu décider soit de rejeter la requête, par ordonnance s'il estimait que l'irrecevabilité était manifeste ou en formation collégiale avec audience si l'irrecevabilité n'était pas manifeste, soit, si la requête était recevable, de rendre un jugement avant-dire droit sur la recevabilité en renvoyant le reste du traitement de l'affaire à l'instruction. Deux obstacles dirimants se sont toutefois opposés à ce que la mise en place d'une telle procédure soit proposée. Non seulement il est apparu, notamment après une consultation de plusieurs chefs de juridiction sur cette question précise, que peu de requêtes qui ne sont pas rejetées par ordonnance s'avèrent *in fine* entachées d'irrecevabilité, mais en outre, il a semblé que le risque était élevé d'une duplication systématique des audiences (audience de recevabilité et audience d'examen du fond) avec, à terme, un allongement des délais de jugement.

Le groupe de travail a finalement souhaité s'inscrire dans le droit commun du référé. Il est néanmoins parti de l'idée que le référé en matière d'autorisation d'urbanisme, pour être à la fois efficace et utile, sans ralentir à l'excès la réalisation des projets autorisés par une décision par définition exécutoire, devait être à la fois aisé à exercer mais également enserré dans un délai. C'est ce qui l'a conduit à proposer trois aménagements à la procédure de référé suspension régie par l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

- la consécration législative d'une présomption d'urgence en matière d'autorisation d'urbanisme, dès l'octroi de l'autorisation¹⁰;
- l'enserrement du référé dans un délai correspondant à celui – proposé par ailleurs - de la cristallisation des moyens devant le juge saisi en premier ressort ;
- l'obligation pour le requérant dont la demande de référé a été rejetée pour défaut de moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte de confirmer le maintien de son recours pour excès de pouvoir, à peine de désistement d'office.

Ainsi encadré, le référé en matière d'autorisation d'urbanisme constituerait un outil à la fois efficace – en ce qu'il permettrait un examen de droit de la légalité de l'autorisation contestée – et qui ne ralentirait pas à l'excès les projets.

Le groupe de travail a conscience que sa proposition, et notamment la limitation dans le temps de la possibilité de former un référé, pourra inciter les requérants à former – à titre conservatoire – une demande sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Une telle mesure ne sera donc pas sans impact sur l'organisation des juridictions de premier ressort qui devront mobiliser des juges des référés, notamment ceux qui évoluent au sein des chambres spécialisées dans le contentieux de l'urbanisme lorsqu'elles existent. En appel en revanche, le référé suspension – limité dans le temps au délai laissé pour la cristallisation des moyens devant le juge saisi en premier ressort – ne serait plus possible. Le groupe de travail souhaite faire le pari que cette réforme permettra, à terme, d'améliorer le délai global de traitement des recours contre les autorisations d'urbanisme dès lors qu'elle incitera les parties à débattre dès le stade amont de la procédure, ce qui pourra conduire à des accords entre elles. La procédure de référé ainsi encadrée conduira par ailleurs le juge à jeter un premier regard et à donner un premier avis sur la légalité de l'autorisation, ce qui, en cas de rejet du référé, pourra conduire à rassurer le pétitionnaire et l'engager à réaliser son projet, et, en cas de suspension, lui donner rapidement une idée des possibilités de régularisation qui s'offrent à lui. Enfin, dès lors que, sans remettre en cause l'exercice du droit au recours, la réforme proposée impose au requérant dont la demande de référé a été rejetée sur le fond, une

¹⁰ Laquelle était déjà reconnue par la jurisprudence, « *sans attendre le début des travaux de construction* », CE, 27 juillet 2001, *Commune de Meudon*, n° 231991, T. p. 1115 .

nouvelle démarche – le maintien de sa requête au fond – pour persévérer, il n'est pas exclu que le nombre des désistements augmente.

Mesures 5 à 7 : Limiter le référé suspension dans le temps, en ne l'autorisant que pendant un délai suivant la requête au fond/ Pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, inscrire dans la loi une présomption d'urgence, dès l'octroi de l'autorisation/ Imposer, à peine de désistement d'office, la confirmation du maintien du recours au fond en cas de rejet de la demande de suspension pour défaut de moyen de nature à créer un doute sérieux.

L. 600-3 code de l'urbanisme :

« Un recours dirigé contre une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être assorti d'une requête en référé suspension que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort.

La condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée remplie.

L'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortissent leur recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

Lorsqu'une personne autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent défère une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortit son recours d'une demande de suspension, le juge des référés statue sur cette demande dans un délai d'un mois. »

L. 600-4-2 code de l'urbanisme :

« En cas de rejet de la demande de suspension d'une décision mentionnée au premier alinéa de l'article L. 600-3 au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision, il appartient au requérant de confirmer le maintien de sa requête à fin d'annulation dans un délai d'un mois à compter de la notification de ce rejet. A défaut, le requérant est réputé s'être désisté. »

R. 600-4 code de l'urbanisme :

« La notification des ordonnances rejetant les demandes tendant à la suspension d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision mentionne l'obligation pour le requérant, posée à l'article L.600-4-2, de confirmer le maintien de sa requête à défaut de quoi il est réputé s'être désisté. »

1.3 Agir sur les délais

Une fois le juge saisi d'une requête au fond, s'enclenche la lourde machine juridictionnelle dont la mise en mouvement est parfois difficile. Le groupe de travail s'est attaché à imaginer l'institution de règles qui pourraient fluidifier et, partant, accélérer, le traitement des requêtes, avec le double souci de préserver les droits des parties et de ne pas alourdir le travail des juridictions.

Cristallisation

La première des mesures proposées à ce titre résulte de la prise en compte d'une pratique, particulièrement prégnante dans les recours dirigés contre des autorisations d'urbanisme, consistant pour les requérants à égrener les moyens au fur et à mesure de la production des mémoires. Ces recours « perlés » ralentissent la mise en état du dossier et donc son traitement par le juge. Cette difficulté, déjà relevée dans le cadre des réflexions précédentes sur le contentieux de l'urbanisme, a conduit le gouvernement à instituer, à la suite de la remise du rapport du Président Labetoulle de 2013, un mécanisme de cristallisation de la requête permettant au juge, saisi d'une demande en ce sens, de fixer une date au-delà de laquelle les moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. La règle, figurant à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, a ensuite été généralisée et aménagée avec l'insertion d'un article R. 611-7-1 au sein du code de justice administrative¹¹, permettant au juge, d'office ou sur demande, de cristalliser le débat contentieux une fois l'affaire en état d'être jugée. Cette règle étant d'application générale, l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme a été abrogé.

L'article R. 611-7-1 du code de justice administrative s'avère toutefois d'un maniement délicat, notamment parce qu'il impose que le juge s'interroge sur le point de savoir si l'affaire est ou non en l'état, ce qui n'est pas toujours aisé. L'absence d'automatisme paraît également être un frein à son utilisation. Le groupe de travail a donc proposé, tout en s'inscrivant dans le

¹¹ Décret n°2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire).

sens des démarches précédentes, de prévoir un mécanisme de cristallisation automatique pour les recours dirigés contre les autorisations d'utilisation ou d'occupation du sol. Cette règle, aujourd'hui spécifique au droit de l'urbanisme, que rien n'exclurait, comme ce fut le cas pour l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme d'exporter ultérieurement dans le contentieux général, retiendrait comme point de départ de la cristallisation, un délai de deux mois après la production du premier mémoire en défense, afin de permettre au requérant, le cas échéant, d'affiner sa critique au regard des arguments présentés en défense. Elle inciterait par ailleurs le défendeur à produire rapidement, contribuant ainsi à réduire les délais de jugement. La référence au premier mémoire en défense s'explique par le caractère triangulaire des litiges en matière d'urbanisme dans lesquels la défense est assurée à la fois par le pétitionnaire et par l'autorité administrative qui a délivré l'autorisation. Or, cette dernière ne produit pas toujours de mémoire en défense ou alors le fait bien souvent après le pétitionnaire. Il est également proposé de laisser au juge la possibilité de revenir sur la cristallisation, lorsque l'instruction du dossier l'impose, ce qui vise notamment l'hypothèse dans laquelle le premier mémoire en défense ne comprend pas d'argument sur le fond mais seulement une fin de non-recevoir qui n'est pas fondée. La cristallisation jouera devant le juge de première instance puis devant le juge d'appel.

La réforme proposée, comme celles qui l'ont précédée, ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par la notion de moyen, qu'il reviendra à la jurisprudence, le cas échéant, de préciser. Elle comporte également le risque, déjà relevé dans le rapport du Président Labetoulle de 2013, que les requérants soulèvent une litanie de moyens dépourvus de consistance pour éviter le couperet de la cristallisation. La jurisprudence pourra cependant avoir l'occasion de préciser dans quelle mesure de tels moyens pourront être regardés comme valablement « soulevés » avant l'expiration du délai de cristallisation.

Pour être complet, précisons que le groupe de travail n'a pas retenu l'idée d'instituer une clôture d'instruction automatique, à délai fixe, dès lors qu'elle ne permettrait pas de prendre en compte la réalité de l'état d'avancement du dossier. Il n'a pas non plus souhaité aller plus loin dans l'automatisme du traitement des moyens de la requête, notamment en prévoyant leur caducité en cours d'instance, à défaut d'être confirmés dans un mémoire récapitulatif, en s'inspirant de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative¹².

Mesure 8 : Instituer une cristallisation automatique des moyens.

R. 600-5 code de l'urbanisme :

« Par dérogation à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1 du même code lorsque la juridiction est saisie d'une

¹² Lequel est au demeurant applicable au contentieux de l'urbanisme.

requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'une demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une telle décision, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.

Lorsqu'un permis de construire modificatif ou de régularisation est contesté dans les conditions prévues à l'article L. 600-5-2, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux contre ce permis passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense le concernant.

Le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, peut décider de reporter la cristallisation des moyens prévue aux alinéas précédents lorsque l'instruction de l'affaire l'impose.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

Caducité

Le groupe de travail a également proposé d'abroger l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, relatif à la caducité des requêtes qui a été assez unanimement critiqué pour son caractère peu lisible (qu'est-ce que la caducité d'une requête ?) et peu praticable.

Mesure 9 : Abroger l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme sur la caducité des requêtes.

Délai de jugement imposé

Dès lors qu'il n'est pas question que le droit de l'urbanisme, spécifique par bien des aspects, devienne un droit totalement dérogatoire, l'évolution des règles de procédure doit nécessairement être cantonnée. Aussi, le groupe de travail s'est-il attaché à ne pas multiplier les nouvelles règles contentieuses.

Il lui est, plus généralement, apparu qu'aucune réforme, si efficace soit-elle, n'apporterait la garantie d'une réduction massive des délais de jugement de dossiers par nature complexe,

notamment en raison de la législation de fond sur laquelle ils reposent. La seule marge de progression encore possible réside donc dans la fixation d'un délai de jugement réduit, imposant que toutes les énergies soient tournées vers le traitement de certains dossiers, déclarés prioritaires. Le groupe de travail s'est résolu, après un large débat, à formuler une proposition en ce sens.

L'encadrement des délais de jugement par voie réglementaire doit être utilisé avec parcimonie car le nombre limité des contentieux à délais contraints est la garantie du respect de ces délais, or, ces contentieux ont tendance à se multiplier¹³. Un tel encadrement doit par ailleurs être particulièrement justifié car il conduit à privilégier, au sein de la masse des contentieux, le traitement de certains litiges par rapport à d'autres et est en cela vecteur d'inégalités. La priorité du Gouvernement ayant été donnée à la construction de logements dans les zones où ils étaient manquants, ce qui constitue à l'évidence un objectif d'intérêt général, c'est sur le traitement des dossiers qui portent sur ces projets qu'il convient de faire porter l'effort.

Les données statistiques fournies par le ministère de la cohésion et des territoires attestent de ce que le nombre de permis de construire des logements en zone tendue, au sens de l'article 232 du code général des impôts, demeure conséquent (le chiffre atteint presque 30 000 si l'on ne prend en compte que les bâtiments à usage principal d'habitation). Aussi, pour ne pas submerger les juridictions de dossiers prioritaires, il a semblé préférable de circonscrire la mesure à la construction de logements collectifs, au sens de l'article R. 111-18 du code de la construction et de l'habitation (soit des projets portant sur plus de deux logements). Ainsi délimitée, la mesure concernerait au moins 3700 autorisations¹⁴. Contrairement à ce qui a été décidé pour l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative relatif à la suppression de l'appel en matière d'autorisations d'urbanisme, il ne paraît pas pertinent de limiter le champ de la mesure aux projets portant « *à titre principal* » sur des logements collectifs. Nombreux sont en effet les projets mixtes, notamment dans les grandes agglomérations, pour lesquels la part de logements peut être inférieure à celle des surfaces commerciales mais dont le volume de logements créés est tout à fait conséquent. Ces projets doivent eux aussi, en zone tendue, être jugés rapidement.

Le délai contraint de jugement qu'il est proposé d'instituer est fixé à dix mois, ce qui tient compte à la fois du délai proposé par ailleurs pour la cristallisation des moyens et pour l'introduction d'un référé suspension (deux mois après la production du premier mémoire en défense) ainsi que de la complexité des dossiers pour le traitement desquels les mesures

¹³ Au-delà des procédures d'urgence, on trouve désormais, parmi les contentieux à délais contraints, deux contentieux dits "de masse", que sont les contentieux des obligations de quitter le territoire français sans délai (délai de jugement de trois mois) et le contentieux du droit au logement dit injonction (délai de jugement de deux mois), mais également le contentieux électoral, le contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi (délai de jugement de trois mois) et le contentieux des interdictions de sortie du territoire (délai de quatre mois).

¹⁴ Les statistiques fournies au groupe de travail ne concernent que les logements collectifs à « usage principal d'habitation ».

d’instruction ne sont pas rares. Il est, symboliquement, inférieur à un an. Celui-ci serait applicable en première instance et en appel, même si, en l’état actuel de la rédaction de l’article R 811-1-1 du code de justice administrative – et pour la durée restant à courir de cette disposition - , peu des projets concernés relèvent d’un appel.

La sanction du non-respect du délai contraint de jugement consistant à dessaisir la juridiction au profit de la juridiction d’appel/de cassation, qui existe en matière électorale ou de contentieux des plans de sauvegarde de l’emploi, ne paraît pas souhaitable s’agissant des recours contre les autorisations d’urbanisme, au regard de la masse que celles-ci représentent. La nature du contentieux en cause ne justifierait pas davantage d’aller en ce sens. Pour autant, l’expérience montre que la juridiction administrative s’attache à respecter les délais qui lui sont fixés pour rendre ses décisions, même à titre indicatif. A titre d’exemple, le délai – indicatif - de 12 mois laissé à la cour administrative d’appel de Nantes pour se prononcer sur le contentieux relatif aux installations de production d’énergie renouvelable en mer (article R.311-4 du code de justice administrative¹⁵) n’a jamais été dépassé. C’est donc un véritable effort qui est demandé aux juridictions, notamment celles qui comprennent dans leur ressort des villes situées en zones tendues dans lesquelles la production de logements collectifs est importante¹⁶. Il va de soi que l’effort demandé ne pourra en tout état de cause porter sur le stock mais seulement sur le flux contentieux.

Le groupe de travail s’est interrogé sur le point de savoir s’il ne convenait pas de lier le champ d’application de la mesure qu’il propose avec celui de l’article R. 811-1-1 relative à la suppression de l’appel, issu du décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l’urbanisme. Toutefois, dès lors que cette disposition est de nature provisoire - puisqu’elle vise les recours introduits du 1^{er} décembre 2013 au 1^{er} décembre 2018 - il paraît inopportun d’en modifier les contours en cours d’application, qui plus est à quelques mois seulement de l’échéance fixée pour sa mise en œuvre.

Mesure 10 : Imposer un délai de jugement pour certains projets.

R. 600-6 code de l’urbanisme :

« Le juge statue dans un délai de dix mois sur les requêtes dirigées contre les permis de construire, d’aménager ou de démolir portant sur un bâtiment d’habitation collectif au sens de l’article R.111-18 du code de la construction et de l’habitation¹⁷, implanté en tout ou

¹⁵ Issu du décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d’énergie renouvelable en mer.

¹⁶ L’on songe ici tout particulièrement au tribunal administratif de Paris.

¹⁷ R. 111-18 CCH : « Les bâtiments d’habitation collectifs et leurs abords doivent être construits et aménagés de façon à être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap. Au sens de la présente sous-section, est considéré comme un bâtiment d’habitation collectif tout bâtiment dans lequel sont superposés, même

partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et de son décret d'application.

La cour administrative d'appel statue dans un délai analogue sur les jugements rendus sur les requêtes visées au premier alinéa. »

Limitation de l'appel

Le groupe a seulement souhaité préciser que l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative fera l'objet d'une évaluation en septembre 2018, ce qui devrait permettre d'examiner la portée de la mesure, notamment en terme d'impact sur les délais globaux de jugement, ce qui supposera de s'interroger sur le taux d'admission des pourvois en cassation mais aussi, et surtout, sur le taux d'annulation des jugements et de renvois devant les tribunaux administratifs ainsi que sur la durée d'examen des dossiers renvoyés. Si, au regard des résultats de l'évaluation, une prolongation de la mesure était envisagée, il paraîtrait souhaitable qu'elle épouse des contours identiques à la disposition relative au délai incitatif de jugement de dix mois afin que les projets concernés par ce délai bénéficient d'un traitement rapide à la fois en première instance ainsi que, le cas échéant, en cas de contestation du jugement de première instance.

Mesure 11 : Demander un rapport pour évaluer l'effet de la suppression de l'appel pour le jugement de certaines autorisations.

R. 811-1-1 code de justice administrative :

« I. Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir, à usage principal d'habitation] ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application.

II. Les dispositions du I du présent article s'appliquent aux recours introduits entre le 1er décembre 2013 et le 1er décembre 2018.

Avant le 1^{er} septembre 2018, un rapport procède à l'évaluation du présent article.

partiellement, plus de deux logements distincts. L'obligation d'accessibilité porte notamment sur les circulations communes intérieures et extérieures, une partie des places de stationnement automobile, les logements, les ascenseurs, les locaux collectifs et leurs équipements. »

1.4. Clarifier la situation des règles contentieuses applicables aux permis de construire valant autorisation au titre d'une autre législation

L'attention du groupe de travail a été à plusieurs reprises attirée sur les difficultés que pourrait susciter la mise en œuvre de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme relatif à la contestation des permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale¹⁸. Celui-ci prévoit que les conclusions susceptibles d'être recevables devant le juge administratif varient selon la qualité de l'auteur du recours, lequel peut contester soit la partie autorisation d'urbanisme, soit la partie autorisation d'exploitation commerciale de tels actes. Dès lors cependant que le permis délivré demeure une autorisation d'urbanisme, il a semblé que l'ensemble des règles spécifiques au contentieux portant sur de telles autorisations trouvaient à s'appliquer¹⁹.

Partant de ce constat, le groupe propose, de manière transversale, de préciser que les dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme sont applicables à l'ensemble des permis de construire valant également autorisation au titre d'une autre législation. Il est cependant entendu que si les dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme sont incompatibles avec celle de la législation spécifique, c'est cette législation qui trouvera à s'appliquer.

Mesure 12 : Rendre les règles spécifiques du contentieux de l'urbanisme applicables aux permis valant autorisation au titre d'une autre législation.

Art. L. 600-13 code de l'urbanisme²⁰:

Les dispositions du présent livre sont applicables aux recours pour excès de pouvoir formés contre les permis de construire qui tiennent lieu d'autorisation au titre d'une autre législation, sauf disposition contraire de cette dernière. »

¹⁸ Créé par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

¹⁹ Sur ce point, voir l'avis contentieux du CE, 23 décembre 2016, Société MDVP Distribution, n° 398077, au recueil.

²⁰ Le groupe de travail propose par ailleurs d'abroger l'article L. 600-13 actuel du code de l'urbanisme, cf. mesure 9.

CHAPITRE II – Consolider le permis existant

Le bénéficiaire d'une autorisation administrative, par définition exécutoire, doit en principe être en mesure de profiter de ses effets sauf à ce qu'elle soit effectivement annulée. L'on comprend toutefois que l'existence même d'un recours contentieux ait pour effet de freiner la réalisation des projets. On le comprend d'autant plus aisément que la légalité des autorisations d'urbanisme est parfois fragilisée par le caractère confus des dispositions des plans locaux d'urbanisme qu'elles sont tenues de respecter, lesquelles sont souvent sujettes à interprétation. Plus généralement, la complexification du droit de l'urbanisme peut être facteur d'insécurité juridique.

Il est dans ces conditions essentiel, pour le pétitionnaire, de disposer d'informations fiables sur l'existence d'une contestation de la décision favorable qui lui a été accordée, ainsi que de disposer, le cas échéant lorsque c'est possible, de la faculté de faire évoluer son projet pour le rendre conforme. Il importe, également, de limiter les effets des répercussions des illégalités en cascade et de lever les ambiguïtés pouvant exister sur l'existence d'un risque pénal à construire sur le fondement d'une autorisation définitive qui se révélerait non conforme aux dispositions des règles d'urbanisme qui lui sont applicables.

2.1 Favoriser l'information du bénéficiaire d'une autorisation sur les contestations ou remises en cause dont celle-ci pourrait être l'objet

Le groupe de travail a formulé plusieurs propositions destinées à favoriser l'information du bénéficiaire d'une autorisation sur les contestations ou remises en cause dont celle-ci pourrait être l'objet.

Obligation de notification

En premier lieu, il apparaît que l'obligation de notification par les auteurs de recours contentieux et gracieux de leurs recours, posée à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, dont l'origine remonte à la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, pourrait voir son champ actuel (non opposition à déclaration préalable, permis de construire, d'aménager ou démolir) élargi à l'ensemble des décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol afin de concerner également les refus de retirer ou d'abroger un acte ou de constater sa caducité, lesquels sont également de nature à remettre en cause une autorisation. Mention expresse devra être laissée des certificats

d'urbanisme, qui sont aujourd'hui énumérés à l'article R. 600-1 et que la substitution à l'énumération actuelle de la notion de « décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol » aurait pour effet de laisser en dehors du champ de l'obligation de notification du recours.

En revanche, l'idée d'élargir les personnes concernées par l'obligation de notification préalable aux tiers sollicitant l'aide juridictionnelle et aux tiers sollicitant la protection juridique de leur assureur et en désaccord avec ce dernier sur les mesures à prendre (article L 127-4 du code des assurances), initialement envisagée par le groupe de travail, n'a finalement pas été retenue. Il est apparu que cette mesure était d'un intérêt limité, le recours à l'aide juridictionnelle étant marginal dans le contentieux de l'urbanisme, qu'elle introduirait une grande complexité pour des requérants souvent peu au fait de la procédure contentieuse administrative et qu'au surplus, elle risquait de susciter un appel d'air pour les requérants ayant des visées dilatoires, l'extension de cette obligation devant être accompagnée d'une mention de la nouvelle obligation sur le panneau d'affichage de l'autorisation.

Mesure 13 : Sécuriser le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation du sol en élargissant le champ des actes concernés par l'obligation de notification du recours.

R. 600-1 code de l'urbanisme :

*« En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme ou **d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir**, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme ou **une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code** ~~une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir~~. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.*

La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours.

La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de contestation d'un permis de construire modificatif ou de régularisation dans les conditions prévues par l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

Attestations de non-retrait/non recours

En second lieu, et de manière plus innovante, bien que cela corresponde à ce qui fut un temps la pratique de certaines communes et juridictions, le groupe de travail a proposé que toute personne puisse se voir délivrer auprès de l'autorité administrative ou de la juridiction administrative une attestation de ce qu'aucun recours gracieux, retrait ou recours contentieux n'a été formé ou décidé à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme, ou s'il existe, une attestation précisant la date du recours gracieux, du retrait ou du recours contentieux. L'obligation de délivrance de l'attestation relative au recours gracieux et au retrait pèserait sur l'autorité administrative auteur de l'acte, et celle relative au recours contentieux sur la juridiction devant laquelle un recours, appel ou pourvoi serait susceptible d'être formé.

Ces documents, même s'ils constitueraient de simples mesures d'information, délivrés en l'état des connaissances des uns et des autres, seraient de nature à renforcer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme en permettant de déterminer si celles-ci ont ou non acquis un caractère définitif. Ils devraient notamment à ce titre contribuer à faciliter les cessions de biens.

Mesure 14 : Donner une base légale à la délivrance d'une attestation de non retrait et de non recours contre les autorisations d'occupation du sol.

R. 600-7 code de l'urbanisme :

« Toute personne peut se faire délivrer par le greffe de la juridiction devant laquelle un recours est susceptible d'être formé contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, ou contre un jugement portant sur une telle décision, un document qui, soit atteste de l'absence de recours contentieux ou d'appel portant sur cette décision devant cette juridiction, soit, dans l'hypothèse où un recours a été enregistré au greffe de la juridiction, indique la date de ce recours. »

Toute personne peut se faire délivrer par le secrétariat de la section du Contentieux du Conseil d'Etat un document attestant de l'absence de pourvoi contre un jugement ou un arrêt relatif à une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent

code ou, dans l'hypothèse où un pourvoi a été enregistré, indiquant la date de ce pourvoi. »

R. 424-25 code de l'urbanisme (Section à créer dans le chapitre V : « Décisions », titre II, Dispositions communes aux diverses autorisations et aux déclarations préalables, livre IV Régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions²¹) :

« Toute personne peut se faire délivrer par l'auteur d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol un document attestant de l'absence de retrait de ladite décision et de recours gracieux formé à son encontre. Dans le cas où la décision a fait l'objet d'un retrait ou d'un recours gracieux, le document en indique la date. »

2.2 Favoriser la régularisation de l'autorisation

D'autres propositions tendent à permettre au pétitionnaire, une fois la juridiction saisie, de régulariser sa situation, sous l'égide du juge.

Régularisations

L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, qui trouve son origine dans le rapport Pelletier et est issu dans sa dernière version de l'ordonnance du 18 juillet 2013, permet au juge de l'excès de pouvoir de procéder à l'annulation partielle d'un permis dans le cas où l'illégalité porte sur un élément divisible du projet ou affecte une partie identifiable du projet et peut être régularisée par un permis modificatif.

L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance du 18 juillet 2013 à la suite d'une proposition du rapport Labetoulle, donne la faculté au juge de surseoir à statuer pour permettre la régularisation des permis de construire, de démolir ou d'aménager en cours d'instance, par la délivrance d'un permis de construire modificatif. Cet article a marqué un changement de dimension dans l'usage que le juge de l'urbanisme, juge de l'excès de pouvoir, peut faire des techniques de régularisation des permis de construire : il permet au juge de donner une chance supplémentaire au pétitionnaire de réaliser son projet sans aucune annulation contentieuse, notamment lorsque ce dernier n'a pas pensé à la solution du permis modificatif pour le régulariser en cours d'instance ou que ce pétitionnaire a estimé en amont, à tort, qu'aucun moyen du requérant ne menaçait son projet.

Le Conseil d'Etat vient de juger dans le cadre de la mise en œuvre de cet article que les requérants étaient tenus de contester le permis de construire modificatif délivré en cours

²¹ NB : la disposition relative au retrait figure à cet emplacement, dans la partie législative, L. 424-5. Cet emplacement paraît préférable à celui du livre VI « Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme et dispositions diverses ».

d'instance dans le cadre de cette instance exclusivement, et qu'ils n'étaient en revanche pas recevables à présenter une nouvelle requête tendant à l'annulation de ce permis modificatif (CE, 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres*, n° 398531, aux tables). Cette solution impose donc, vis-à-vis du requérant initial, que le permis de construire modificatif soit débattu dans le cadre du même débat contentieux que le permis initial, ce qui limite, pour le pétitionnaire, le risque de recours en cascade à l'encontre des autorisations qui lui ont été successivement délivrées.

Le groupe de travail a fait des propositions d'évolution de ces dispositions dans quatre directions.

La première consiste en une extension du champ de dispositions concernées aux décisions de non-opposition à déclaration préalable, dès lors que le champ des constructions nouvelles qui relèvent de ce type d'autorisation ne cesse de s'élargir.

La deuxième consiste à permettre que la régularisation porte sur des constructions achevées, ainsi que l'a récemment admis le Conseil d'Etat dans sa décision du 22 février 2017, *Mme Bonhomme et autres* (au recueil, n° 392998) dans le cadre de l'application de l'article L. 600-5-1, éloignant par là le régime du permis modificatif de l'article L.600-5-1 de celui du permis modificatif de droit commun²².

La troisième consiste, dans le droit fil de la précédente, à ne plus employer les termes de « permis modificatif », car cela induit en théorie des contraintes sur l'étendue des modifications possibles (un permis modificatif ne peut porter atteinte à l'économie du projet) et sur le moment de leur intervention (il ne peut y avoir de permis modificatif que si les travaux autorisés par le permis initial ne sont pas achevés). L'abandon des termes de « permis modificatif » et leur remplacement par ceux de « permis de régularisation » ou de mesure de régularisation pour inclure les décisions de non-opposition à déclaration préalable, ont été très discutés au sein du groupe de travail, les uns ne voyant pas comment une mesure de régularisation pouvait conduire à transformer le projet initial, les autres estimant que les contraintes du permis modificatif peuvent s'avérer, dans certains cas, et notamment dans le cadre d'un processus de régularisation devant le juge une barrière injustifiée dès lors que le permis initial – contesté – n'a pu acquérir de caractère définitif et donc créer des droits acquis (ce qui est au fondement de la notion de permis modificatif). La majorité du groupe a préféré donner le plus de place possible à la possibilité de régulariser une autorisation, et donc supprimer le carcan du permis modificatif.

La quatrième conduit à rendre ces dispositions davantage contraignantes pour le juge. Il est proposé de faire du prononcé d'une annulation partielle ou bien d'un sursis à statuer lorsque

²² Cette solution n'était en revanche pas retenue s'agissant de la mise en œuvre de l'article L.600-5 du code de l'urbanisme, cf. CE, 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, n° 374338, p. 307

les conditions en sont remplies une obligation pour le juge, et d'imposer corrélativement au juge de motiver le refus de prononcer une telle mesure lorsque ce prononcé lui est demandé.

L'objectif recherché est de favoriser au maximum le dispositif de régularisation des permis contestés.

Mesure 15 : Inciter à la régularisation des permis sous l'égide du juge, par la voie de l'annulation partielle ou du sursis à statuer.

L. 600-5 code de l'urbanisme :

*« Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, ~~Le~~ juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, **ou de non opposition à déclaration préalable**, 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, ~~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 de l'autorisation~~ pourra en demander la régularisation, **même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé.** »*

L. 600-5-1 code de l'urbanisme :

*« Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, ~~Le~~ juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, **ou de non opposition à déclaration préalable** 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, **doit, peut**, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, **même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation tel permis modificatif** est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. **Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé.** »*

Contestation du permis de construire modificatif ou de régularisation délivré en cours d'instance

Le permis modificatif peut servir à modifier un projet (modifications des fenêtres, hauteur du toit, etc...) et cette modification est possible juridiquement dès lors que l'économie générale de ce projet n'est pas remise en cause. La technique du permis modificatif ou de régularisation est également utilisée, on vient de le voir, pour rectifier un projet sur lequel une illégalité a été détectée, qu'elle soit de forme ou de fond.

La puissance régularisatrice du permis modificatif a conduit le groupe de travail à proposer d'inscrire dans le code de l'urbanisme que lorsqu'un permis modificatif ou de régularisation a été délivré au cours de l'instance contre le permis initial et est communiqué aux parties, il ne peut être contesté que dans le cadre de cette instance. Cette mesure est destinée à éviter les recours en cascade, qui prolongent l'incertitude pour le bénéficiaire de l'autorisation, elle s'inspire, en la généralisant à l'ensemble des permis modificatifs et de régularisation, de la solution dégagée dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme par la décision du 19 juin 2017 *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres* (n° 398531, aux tables).

Cette mesure est assortie de la suppression de l'obligation de notification de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme pour les conclusions dirigées contre le permis modificatif. Dès lors qu'il ne peut être contesté que dans cette instance, l'obligation de notification a paru superflue.

Mesure 16 : En cas de délivrance d'un permis modificatif ou de régularisation en cours d'instance, ne permettre de le contester que dans le cadre de cette instance.

L. 600-5-2 code de l'urbanisme :

« Lorsqu'un permis de construire modificatif ou de régularisation est délivré au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis initial et qu'il a été communiqué aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les requérants que dans le cadre de cette même instance. »

2.3 Limiter la répercussion de l'illégalité du document d'urbanisme

La question de la fragilité juridique des autorisations d'urbanisme en cas d'illégalité du plan local d'urbanisme (PLU) est un sujet qui était très prégnant dans le rapport du Conseil d'Etat de 1992 et qui a conduit à ce que le législateur s'en saisisse.

Le législateur a ainsi restreint la possibilité d'exciper de l'illégalité d'un PLU lors du recours contre l'autorisation d'urbanisme : l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme issu de la loi du 9 février 1994 ne rend possible l'invocation d'une illégalité pour certains vices de forme ou de procédure par voie d'exception que durant un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

Certaines propositions tendant à ajouter de nouvelles limitations à la possibilité d'exciper de l'illégalité des documents d'urbanisme, par exemple en étendant aux illégalités de fond la limitation dans le temps de la possibilité pour un requérant de le faire, ont été écartées par le

groupe compte tenu de leur fragilité juridique. Il n'est pas du tout certain que de nouvelles restrictions à la possibilité d'exciper de l'illégalité d'un document d'urbanisme puissent être acceptées par le Conseil constitutionnel qui pourrait y identifier une atteinte substantielle au droit de recours.. La décision 93-335 DC du 27 janvier 1994 sur la loi du 9 février 1994 n'a en effet validé la mesure prise pour limiter les exceptions d'illégalité fondées sur des vices de forme ou de procédure que compte tenu de la justification apportée par le législateur - « *eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes ..., le législateur a entendu prendre en compte le risque d'instabilité juridique en résultant, particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base de ces actes* » - et du caractère très circonscrit de cette mesure.

L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU a par ailleurs des effets sur la norme applicable en lieu et place du document annulé. Pour des raisons de simplicité, la loi de 1994 a posé que « *l'annulation ou la déclaration d'illégalité... d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le PLU, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur* » (art. L. 600-12 actuel du code de l'urbanisme, ex article L. 121-8), mettant fin à la jurisprudence selon laquelle l'annulation ou la constatation de l'illégalité d'un POS avait pour conséquence de rendre applicables les règles d'urbanisme minimales du règlement national d'urbanisme.

L'annulation ou la constatation d'illégalité a également des effets sur les autorisations d'urbanisme délivrées sur le fondement de ce document. Le Conseil d'Etat s'est efforcé de couper le lien entre autorisations d'occupation des sols et documents d'urbanisme, afin d'éviter les répercussions de l'illégalité des uns sur les autres. Il explique que les autorisations d'urbanisme ne constituent pas des actes d'application des documents d'urbanisme et bénéficient d'une certaine autonomie par rapport à lui. Depuis l'arrêt *Commune de Courbevoie*²³, il juge qu'un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne saurait utilement se borner à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, quelle que soit la nature de l'illégalité dont il se prévaut, mais qu'il peut utilement soutenir devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal - sous réserve, en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure, des dispositions de l'article L. 600-1 du même code -, à la condition de faire en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur. Cette solution, on le voit, donne tous ses effets à l'intervention de l'article L 600-12 du code de l'urbanisme.

Or l'application du document d'urbanisme immédiatement antérieur peut présenter des inconvénients parce que ce document comporte des règles d'urbanisme devenues désuètes, du

²³ CE, Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, n°297227.

fait des évolutions démographiques, de la modification du tissu économique ou du changement de la politique locale d'urbanisation.

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail a souhaité proposer de couper le lien entre l'illégalité du document d'urbanisme et le permis de construire lorsque cette illégalité ne résulte pas de motifs qui affectent le projet autorisé. Lorsque l'annulation totale ou partielle du PLU est prononcée pour un motif qui n'a pas de lien avec le droit des sols dans la zone où est située une autorisation de construire, alors il ne devrait pas y avoir de répercussions de l'annulation du PLU sur les permis délivrés. D'où l'intérêt d'inscrire une règle dans le code de l'urbanisme pour couper l'effet de l'illégalité du PLU lorsque cette illégalité n'a pas d'incidence sur la réglementation applicable à la zone du permis.

Cette règle trouverait place dans un article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme venant apporter un bémol à la règle énoncée à l'article L. 600-12. Le groupe a estimé que la formule de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du document d'urbanisme pour un motif étranger aux règles applicables au projet était la plus claire. Il n'a vu aucun motif pour limiter cette règle aux seuls permis de construire non définitifs : les permis définitifs peuvent en effet donner lieu à un contentieux judiciaire civil, en vertu du 2° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, et la mesure apportée avoir dès lors une utilité y compris pour les autorisations définitives.

Le groupe a estimé qu'une règle analogue devait être prévue pour les permis d'aménager, en complétant l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme afin d'énoncer que le principe de stabilisation des règles d'urbanisme joue également en cas d'annulation du document d'urbanisme au vu duquel le permis d'aménager a été accordé.

Mesure 17 : Couper le lien entre illégalité du PLU et autorisations de construire ou permis d'aménager, lorsque l'illégalité du PLU n'affecte pas les règles applicables au projet.

L. 600-12 code de l'urbanisme

Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. »

L. 600-12-1 code de l'urbanisme :

« L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

L. 442-14 code de l'urbanisme

« Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :

1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable ;

2° L'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager.

Toutefois, les dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles L. 442-10, L. 442-11 et L. 442-13 sont opposables.

L'annulation, totale ou partielle, ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au lotissement ne fait pas obstacle pour l'application des alinéas précédents au maintien de l'application des règles au vu desquelles le permis d'aménager ou la décision de non-opposition ont été pris. »

2.4 Réduire l'incertitude sur l'existence d'un risque pénal en cas d'exécution de travaux de construction conformes à une autorisation de construire définitive, mais non conformes aux dispositions du PLU en vigueur au moment où ils sont exécutés

Le groupe propose de compléter l'article L. 610-1 du code de l'urbanisme pour qu'il soit clair que la réalisation par le constructeur de travaux conformes à un permis ou une autorisation de construire devenu définitif mais qui s'avèreraient non conformes aux dispositions du PLU applicable au moment où ils sont exécutés ne peut en principe constituer une infraction au droit de l'urbanisme pénalement sanctionnée par application des dispositions de L. 610-1 (à l'instar de la disposition comparable de l'article L. 216-6 du code de l'environnement).

La jurisprudence judiciaire paraît admettre qu'en principe le constructeur disposant d'un permis définitif ne peut pas faire l'objet de poursuites pénales pour infraction aux dispositions du PLU²⁴. Il est cependant des hypothèses dans lesquelles ce n'est pas le cas, ainsi qu'il résulte notamment d'un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 7 mars 2017²⁵. Dans cet arrêt, le fait que la construction ait été réalisée sur le fondement d'un permis de construire définitif n'a pas empêché la reconnaissance d'une infraction pénale. Les faits de l'espèce expliquent sans doute la fermeté du juge – la mauvaise foi de l'opérateur semblait assez évidente, de même qu'une certaine complaisance de la commune –, mais la solution qui fait peser un risque pénal sur le constructeur bénéficiaire d'une autorisation définitive n'a pas manqué d'inquiéter les opérateurs immobiliers et les notaires.

Il est donc apparu opportun de limiter la possibilité de mettre en cause pénalement le constructeur dans une telle hypothèse.

Il a toutefois paru justifié de réserver le cas de l'autorisation acquise par fraude, ou plus généralement d'un comportement frauduleux, mais pas de faire de la bonne foi du constructeur une condition d'application de cette disposition, car celle-ci serait alors de portée trop limitée (on pourrait craindre que le constructeur averti de l'annulation du PLU et qui voudrait exécuter les travaux autorisés par son permis définitif ne puisse, en toute hypothèse, être regardé comme de bonne foi).

Mesure 18 : Lever l'incertitude sur l'existence d'un risque pénal en cas d'exécution de travaux conformes à un permis devenu définitif, mais après l'annulation du PLU.

L. 610-1 code de l'urbanisme:

« En cas d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme, les articles L. 480-1 à L. 480-9 sont applicables, les obligations mentionnées à l'article L. 480-4 s'entendant également de celles résultant des plans locaux d'urbanisme.

Les sanctions édictées à l'article L. 480-4 s'appliquent également :

1° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les articles L. 111-1 à L. 111-10, L. 111-15, L. 111-23, L. 115-3 et L. 131-1 à L. 131-7 ainsi que par les règlements pris pour leur application ;

²⁴ Cf. « *Un permis de construire définitif ne protège pas toujours d'une condamnation pénale* », E. Fatôme et J.-H. Robert, AJDA 2017, p. 2290

²⁵ Crim., 7 mars 2017, n° 16-80.739, NP, in R. Noguellou, « Opérations de construction et droit de l'urbanisme : un risque pénal difficile à apprécier », RDI 2017, p.258.

2° *En cas de coupes et d'abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions de l'article L. 421-4, sur les territoires des communes, parties de communes ou ensemble de communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit mais où ce plan n'a pas encore été rendu public ;*

3° *En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux dispositions des articles L. 113-11 et L. 113-12 relatifs à la protection des espaces naturels sensibles des départements ;*

4° *En cas d'exécution, dans une zone d'aménagement concerté, de travaux dont la réalisation doit obligatoirement être précédée d'une étude de sécurité publique en application de l'article L. 114-1, avant la réception de cette étude par la commission compétente en matière de sécurité publique.*

Sauf fraude, les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque le bénéficiaire d'une autorisation définitive relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code exécute des travaux conformément à cette autorisation.

Toute association agréée de protection de l'environnement en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux alinéas premier et second du présent article et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.

La commune ainsi que l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur leur territoire et constituant une infraction aux dispositions du présent article. »

CHAPITRE III - Accroître la stabilité juridique des constructions achevées

Le sort des constructions achevées, même irrégulières, a une incidence évidente sur la perception par les constructeurs du risque s'attachant à la réalisation de travaux même en cas de contestation du permis. Ainsi que le relevait le rapport Pelletier, il y a un équilibre à maintenir entre deux préoccupations également légitimes, assurer le respect du droit tout en consacrant une stabilisation juridique de certaines situations de fait au-delà d'un délai raisonnable pendant lequel l'action publique et les actions des tiers ont dû pouvoir normalement s'exercer.

Le groupe de travail avait envisagé plusieurs mesures pour renforcer la stabilité juridique des constructions achevées. Il n'a finalement retenu que deux d'entre elles.

3.1 Clarifier les règles de la prescription administrative de 10 ans

La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, reprenant une préconisation du rapport Pelletier, a créé une prescription administrative de dix ans. Inscrite à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, cette mesure, aujourd'hui reprise à l'article L. 421-9 du code, fait obstacle à ce que, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux puisse être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

Adoptée à la suite d'une discussion parlementaire difficile, cette mesure est assortie d'une série d'exceptions destinées à ce que la mesure ne puisse favoriser la construction sans autorisation d'urbanisme. Ainsi, aux termes du e) de cet article, la prescription administrative ne s'applique pas « lorsque la construction a été réalisée sans permis de construire » (alors qu'un permis de construire aurait été nécessaire au moment de sa réalisation).

Le groupe a estimé nécessaire d'apporter une précision sur la signification des termes « construction sans permis ». Ces termes ne visent que les constructions réalisées en l'absence de permis initial, et non celles construites sur le fondement d'un permis annulé par la suite.

Des débats ont eu lieu au sein du groupe pour savoir s'il ne devait pas être proposé d'élargir l'exception au bénéfice de la prescription de dix ans au cas des constructions réalisées sans déclarations préalables, étant donné la place qu'ont prise les déclarations préalables par rapport aux permis de construire. En l'état actuel des textes, les travaux réalisés sans

déclaration préalable alors que celle-ci était requise peuvent en effet bénéficier de cette prescription²⁶, ce qui peut être regardé comme choquant. Mais eu égard à la difficulté d'adoption de cette mesure de la loi de 2006, aux divergences de position des membres du groupe sur cette question et au fait que, plus fondamentalement, le groupe n'avait pas de mandat pour travailler sur ce sujet touchant à des règles de fond, les membres du groupe ont préféré y renoncer.

Mesure 19 : Clarifier les règles de la prescription administrative en précisant la portée des termes « construction sans permis de construire».

L. 421-9 code de l'urbanisme :

« Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou la décision d'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables :

1° Lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;

2° Lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13 ;

3° Lorsque la construction est située dans un parc national créé en application des articles L. 331-1 et suivants du code de l'environnement ou dans un site classé en application des articles L. 341-2 et suivants du même code ;

4° Lorsque la construction est située sur le domaine public ;

*5° Lorsque la construction a été réalisée sans **qu'aucun permis de construire n'ait été obtenu alors que celui-ci était requis** ; ~~permis de construire~~ ;*

6° Dans les zones mentionnées au 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. »

3.2 Donner un droit particulier au préfet en ce qui concerne l'action en démolition

²⁶ CE, 3 février 2017, *M. Eber*, n° 373898.

Le champ d'application de l'action civile en démolition a été substantiellement restreint à la suite du rapport Labetoulle : l'action en démolition n'est possible que si l'ouvrage est situé dans l'une des quinze catégories de zones limitatives énumérées aux a à o du 1° de l'article L 481-13 du code de l'urbanisme. Cette importante mesure, inscrite dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, était destinée à endiguer les effets paralysants de l'action en démolition sur les constructions, en opérant une dissociation marquée entre le sort de l'autorisation et le sort de la construction. Parallèlement, l'article L. 600-6 du code de l'urbanisme issu de cette même loi a reconnu au préfet la possibilité d'engager une action civile en démolition dans ces zones.

Saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, le Conseil constitutionnel l'a déclaré entièrement conforme à la Constitution dans sa décision du 10 novembre 2017²⁷.

Le groupe de travail a, dans sa majorité, accueilli favorablement une proposition de la DHUP consistant à reconnaître au préfet un droit à démolition en dehors des zones visées au 1° de l'article L. 480-13, afin de rendre possible cette action sur l'ensemble du territoire dès lors que le permis a été annulé sur déféré préfectoral. Compte tenu de sa nature, le déféré préfectoral devrait en effet pouvoir continuer d'aboutir à des annulations susceptibles de donner lieu à démolition sur l'ensemble du territoire, et non dans les seules zones protégées ou sensibles visées au 1° de l'article L. 480-13. Après s'être demandé s'il fallait reconnaître dans tous les cas au préfet le droit de demander la démolition, ou si cette faculté devait être subordonnée à l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général, le groupe a préféré reconnaître un droit spécifique au préfet sans l'assortir d'une telle limitation.

Mesure 20 : Reconnaître au préfet un droit spécifique pour demander la démolition d'une construction.

L. 480-13 code de l'urbanisme :

« Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire :

1° 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, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et, sauf si le tribunal est saisi par le préfet sur le fondement de la deuxième phrase de l'article L. 600-6, si la construction est située dans l'une des zones suivantes : (...)

²⁷ Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, Association Entre Seine et Brotonne et Autre (action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire).

- a) *Les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés à l'article L. 122-9 et au 2° de l'article L. 122-26, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols ;*
- b) *Les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques mentionnés à l'article L. 146-6, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols, sauf s'il s'agit d'une construction en bois antérieure au 1er janvier 2010, d'une superficie inférieure à mille mètres carrés, destinée à une exploitation d'agriculture biologique satisfaisant aux exigences ou conditions mentionnées à l'article L. 641-13 du code rural et de la pêche maritime et bénéficiant d'une appellation d'origine protégée définie à l'article L. 641-10 du même code ;*
- c) *La bande de trois cents mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares mentionnée à l'article L. 122-12 du présent code ;*
- d) *La bande littorale de cent mètres mentionnée aux articles L. 121-16, L. 121-17 et L. 121-19 ;*
- e) *Les cœurs des parcs nationaux délimités en application de l'article L. 331-2 du code de l'environnement ;*
- f) *Les réserves naturelles et les périmètres de protection autour de ces réserves institués en application, respectivement, de l'article L. 332-1 et des articles L. 332-16 à L. 332-18 du même code ;*
- g) *Les sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 dudit code ;*
- h) *Les sites désignés Natura 2000 en application de l'article L. 414-1 du même code ;*
- i) *Les zones qui figurent dans les plans de prévention des risques technologiques mentionnées au 1° de l'article L. 515-16 dudit code, celles qui figurent dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du même code ainsi que celles qui figurent dans les plans de prévention des risques miniers prévus à l'article L. 174-5 du code minier, lorsque le droit de réaliser des aménagements, des ouvrages ou des constructions nouvelles et d'étendre les constructions existantes y est limité ou supprimé ;*
- j) *Les périmètres des servitudes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement instituées en application de l'article L. 515-8 du code de l'environnement, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages ;*

k) Les périmètres des servitudes sur des terrains pollués, sur l'emprise des sites de stockage de déchets, sur l'emprise d'anciennes carrières ou dans le voisinage d'un site de stockage géologique de dioxyde de carbone instituées en application de l'article L. 515-12 du même code, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages ;

l) Les sites patrimoniaux remarquables créés en application des articles L. 631-1 et L. 631-2 du code du patrimoine ;

m) Les abords des monuments historiques prévus aux articles L. 621-30 et L. 621-31 du même code ;

n) Les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme en application des articles L. 151-19 et L. 151-23 du présent code.

L'action en démolition doit être engagée dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ;

2° 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.

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. »

L. 600-6 code de l'urbanisme :

*« Lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déferé préfectoral, a annulé par une décision devenue définitive un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le représentant de l'Etat dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par le 1° de l'article L. 480-13. **Le préfet peut également solliciter la démolition d'une construction en dehors des zones mentionnées par cette disposition.** »*

Après avoir envisagé d'étendre aux décisions de non-opposition à déclaration préalable la limitation de l'action en démolition, aujourd'hui cantonnée aux permis de construire, le groupe de travail y a renoncé. Divisé sur cette question, il s'est arrêté au constat qu'il s'agit d'une question sur laquelle il n'avait pas de mandat pour faire des propositions.

D'autres mesures ont également été écartées par le groupe de travail, pour des raisons proches.

Le groupe a ainsi longuement discuté de l'extension du champ du droit de reconstruire à l'identique prévu par l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme au cas des constructions illégales. Symboliquement importante, une telle mesure aurait marqué la différence qu'il y a entre une construction sans permis et une construction sur le fondement d'une autorisation, fût-elle annulée. Elle se serait néanmoins radicalement écartée de la logique qui a présidé à la création de cette disposition, par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, pour faire face aux dégâts causés par les tempêtes qui ont eu lieu en France à la fin de l'année 1999. En l'absence de consensus du groupe sur une telle mesure, celle-ci n'est pas proposée.

Autre mesure discutée, l'inscription dans le code, voire l'élargissement, de la possibilité de faire certains travaux sur les constructions réalisées sans autorisation ou sur le fondement d'une autorisation illégale avant l'expiration du délai de 10 ans au-delà duquel la prescription administrative est acquise.

Cette question a donné lieu à une jurisprudence complexe et casuistique qui, partant de l'arrêt *Thalamy* de 1986 qui a posé un principe d'interdiction de construire à défaut de régularisation, lui a apporté certains assouplissements en cas de travaux dissociables (CE, 25 avril 2001, *Epoux Ahlborn*, n° 207095, aux tables) ou en cas de constructions anciennes (CE, 3 mai 2001, *Mme Ely*, n° 320545, aux tables ; CE, 16 mars 2015, *M. et Mme de la Marque*, n° 369553, au recueil). Outre que cette jurisprudence est difficile à synthétiser, le groupe de travail a eu le sentiment que l'inscription dans le code de l'urbanisme de la possibilité de faire de tels travaux risquait de banaliser les illégalités et de donner une prime aux constructions illégales.

3.3. Réduire le délai d'incertitude du propriétaire une fois la construction achevée

L'article R. 600-3 du code de l'urbanisme, institué à la suite d'une proposition du rapport Pelletier, par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, borne dans le temps la possibilité de contester une construction achevée. En pratique, il permet à des propriétaires, souvent des particuliers, de ne pas avoir à apporter la preuve de l'affichage régulier de leur autorisation, parfois longtemps après l'obtention de cette dernière, pour établir son caractère définitif et donc incontestable. Il a semblé possible de proposer la réduction de ce délai à six mois après la date d'achèvement de la construction ce qui laisse un temps raisonnable pour l'exercice d'un recours contentieux après l'octroi de

l'autorisation tout en sécurisant la situation des pétitionnaires une fois leur projet concrètement réalisé.

Mesure 21 : Limiter à six mois le délai de contestation des constructions achevées.

R. 600-3 code de l'urbanisme :

« Aucune action en vue de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est recevable à l'expiration d'un délai ~~d'un an~~ de six mois à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement.

Sauf preuve contraire, la date de cet achèvement est celle de la réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462-1. »

CHAPITRE IV - Sanctionner plus efficacement les recours abusifs

La question de la lutte contre les recours abusifs est un sujet délicat. D'un côté, un droit essentiel, le droit à un recours effectif, doit être préservé et le juge constitutionnel comme le juge administratif en sont les garants vigilants, sans compter la Cour de justice de l'Union européenne qui protège particulièrement le droit au recours en matière environnementale. Mais d'un autre côté, le droit d'ester en justice ne doit pas dégénérer en abus et il y a une demande récurrente des acteurs économiques pour empêcher, voire sanctionner les recours qu'ils perçoivent comme revêtant un tel caractère. S'ajoute à cela la difficulté de définir ce qu'est un recours abusif.

Le rapport du Président Labetoulle en 2013 a conduit à ce que soient pour la première fois adoptées des mesures ayant explicitement pour objet de lutter contre ce phénomène. Tel a été l'objet des articles L. 600-7 et L. 600-8 introduits dans le code de l'urbanisme par l'ordonnance du 18 juillet 2013. Cependant leur efficacité est restée relative et la lettre de mission du ministre pointait expressément le renforcement de la lutte contre ce phénomène.

Le groupe a eu le sentiment que deux pistes d'amélioration étaient envisageables.

4.1 Assouplir l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme sur la sanction des recours abusifs

L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme permet de former des conclusions indemnitaires reconventionnelles à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager lorsque le droit de former un recours « *est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis* ». Cet article offre aux titulaires d'autorisation un instrument d'indemnisation plus directe que la voie de l'action civile qui leur était seule ouverte jusqu'alors.

Le constat fait par la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) dans son évaluation des effets des dispositions législatives et réglementaires relatives au contentieux de l'urbanisme mises en œuvre en 2013 est net : depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 600-7, les conclusions reconventionnelles à fin de dommages et intérêts présentées devant les tribunaux administratifs ont quasiment toutes été rejetées. A ce jour, seuls trois jugements de

tribunaux administratifs en ont fait une application positive, dont un seul pour un montant un peu significatif.

Ainsi que le constate la MIJA, ces rejets tiennent à deux causes : la difficulté de justifier que la requête, même rejetée, excède la défense des intérêts légitimes du requérant ; l'absence de justification, tant dans son principe que dans son montant, du caractère excessif du préjudice subi par le bénéficiaire du permis.

Le groupe de travail a été d'avis qu'une modification des conditions d'ouverture, trop restrictives, devait être proposée pour renforcer l'efficacité de cet article. Deux types de modification sont ainsi proposés :

- la suppression de la notion de préjudice excessif ;
- le remplacement de la notion de « *conditions excédant la défense des intérêts légitimes* » par une autre formule, car les juridictions saisies de conclusions reconventionnelles ont toutes considéré que dès lors qu'un requérant avait intérêt pour agir, on ne pouvait considérer que le recours était mis en œuvre dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes du requérant. La trop grande proximité entre les termes employés (« intérêt pour agir », d'un côté, « défense des intérêts légitimes », de l'autre) rend en pratique cette condition très réductrice. Après de longues discussions, le groupe s'est arrêté sur les termes « *dans des conditions qui traduisent un comportement déloyal de la part du requérant* » qui renvoient à l'exigence de loyauté du requérant dans le déroulement de la procédure.

La crainte exprimée par certains membres du groupe qu'une telle modification des conditions d'ouverture des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire du défendeur ne ferme la voie à une action devant le juge civil pour abus du droit d'ester en justice²⁸ n'a pas paru de nature à faire perdre son intérêt à une telle modification, sans compter le fait que le juge civil n'ayant pas à connaître de l'action principale, il n'est pas le mieux à même d'en apprécier le caractère abusif.

Le groupe a également proposé, par souci de coordination, d'adapter en conséquence le second alinéa de l'article L. 600-7, relatif aux associations qui doivent être présumées « ne pas adopter de comportement déloyal ». Il a enfin suggéré de limiter le champ de la présomption aux seules associations agréées pour l'environnement – et non pas toutes celles qui ont pour objet principal la protection de l'environnement pour, ici encore, ne pas limiter à l'excès le champ de la disposition.

²⁸ Ce qui n'a pas été le cas à la suite de l'entrée en vigueur de l'article L. 600-7 : cf Civ. 16 novembre 2016, 16-14152, publiée au bulletin.

Mesure 22 : Modifier les conditions d'ouverture des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire.

L. 600-7 code de l'urbanisme :

« Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions **qui traduisent un comportement déloyal** ~~[excèdent la défense des intérêts légitimes]~~ **de la part** du requérant et qui causent un préjudice ~~[excessif]~~ au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel.

Toute association de protection de l'environnement agréée en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ~~Lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement est l'auteur du recours, elle est présumée ne pas adopter de comportement déloyal agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes.~~ »

4.2 Etendre et modifier l'article L. 600-8 du code de l'urbanisme sur les transactions

Cette mesure est elle aussi issue du rapport Labetoulle. Visant à moraliser le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance, elle impose d'enregistrer les transactions conformément à l'article 635 du code général des impôts, sous peine d'ouvrir la possibilité d'une action en répétition des sommes versées, action qui n'est prescrite que par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention de l'avantage en nature.

Les auditions auxquelles il a été procédé par le groupe ont confirmé l'importance persistante du nombre de transactions financières mettant fin à un recours contentieux, même si les juridictions administratives ne disposent d'aucun élément précis sur la mise en œuvre de ces dispositions.

Le groupe de travail propose d'étendre le champ de l'obligation d'enregistrement aux recours gracieux. Une telle contrainte peut avoir un effet dissuasif auprès des quelques requérants qui monnaient des désistements contre rémunération.

Il est également proposé de dire que les transactions conclues avec des associations ne peuvent pas avoir pour contrepartie le versement d'une somme d'argent.

Mesure 23 : Etendre l'encadrement du régime des transactions.**L. 600-8 code de l'urbanisme**

*« Toute transaction par laquelle une personne ayant demandé **ou ayant l'intention de demander** au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours **ou à ne pas l'introduire** en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit être enregistrée conformément à l'article 635 du code général des impôts.*

La contrepartie prévue par une transaction non enregistrée 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 à raison du préjudice qu'ils ont subi.

Les transactions conclues avec des associations ne peuvent pas avoir pour contrepartie le versement d'une somme d'argent. »

Conclusion

Se trouvent ci-après rassemblées les 23 propositions faites par le groupe de travail et présentées au fil des quatre chapitres précédents :

1. La réduction des délais de jugement des recours contre les autorisations d'urbanisme

Mesure 1 : Indiquer sur l'autorisation ou sur le certificat délivré s'agissant des autorisations tacites la date d'affichage en mairie de la demande ou de la déclaration du pétitionnaire.

Mesure 2 : Supprimer l'obligation de mentionner sur le panneau d'affichage du permis « la date d'affichage en mairie du permis ».

Mesure 3 : Clarifier les règles relatives à l'appréciation de l'intérêt pour agir en visant les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol et en excluant la prise en compte des conséquences des travaux de chantier.

Mesure 4 : Imposer la production par le requérant, à peine d'irrecevabilité, des documents permettant d'apprécier son intérêt pour agir.

Mesures 5 à 7 : Limiter le référé suspension dans le temps, en ne l'autorisant que pendant un délai suivant la requête au fond/ Pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, inscrire dans la loi une présomption d'urgence, dès l'octroi de l'autorisation/ Imposer, à peine de désistement d'office, la confirmation du maintien du recours au fond en cas de rejet de la demande de suspension pour défaut de moyen de nature à créer un doute sérieux.

Mesure 8 : Instituer une cristallisation automatique des moyens.

Mesure 9 : Abroger L. 600-13 du CU sur la caducité des requêtes.

Mesure 10 : Imposer un délai de jugement pour certains projets.

Mesure 11 : Demander un rapport pour évaluer l'effet de la suppression de l'appel pour le jugement de certaines autorisations.

Mesure 12 : Rendre les règles spécifiques du contentieux de l'urbanisme applicables aux permis valant autorisation au titre d'une autre législation.

2. La consolidation des autorisations existantes

Mesure 13 : Sécuriser le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation du sol en élargissant le champ des actes concernés par l'obligation de notification du recours ;

Mesure 14 : Donner une base légale à la délivrance d'une attestation de non retrait et de non recours contre les autorisations d'occupation du sol.

Mesure 15 : Inciter à la régularisation des permis sous l'égide du juge, par la voie de l'annulation partielle ou du sursis à statuer.

Mesure 16 : En cas de délivrance d'un permis modificatif ou de régularisation en cours d'instance, ne permettre de le contester que dans le cadre de cette instance.

Mesure 17 : Couper le lien entre illégalité du PLU et autorisations de construire ou permis d'aménager, lorsque l'illégalité du PLU n'affecte pas les règles applicables au projet.

Mesure 18 : Lever l'incertitude sur l'existence d'un risque pénal en cas d'exécution de travaux conformes à un permis devenu définitif, mais après l'annulation du PLU.

3. L'accroissement de la stabilité juridique des constructions achevées

Mesure 19 : Clarifier les règles de la prescription administrative en précisant la portée des termes « construction sans permis de construire ».

Mesure 20 : Reconnaître au préfet un droit spécifique pour demander la démolition d'une construction.

Mesure 21 : Limiter à six mois le délai de contestation des constructions achevées.

4. La sanction plus efficace des recours abusifs

Mesure 22 : Modifier les conditions d'ouverture des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire.

Mesure 23 : Etendre l'encadrement du régime des transactions.

Les propositions du groupe conduisent à la création ou la modification de dix-sept articles législatifs et de onze articles réglementaires. La plupart des articles réglementaires proposés sont indépendants de l'intervention d'une mesure législative préalable. Si le Gouvernement l'estimait opportun, il pourrait décider de l'entrée en vigueur de ces dispositions plus rapidement, d'autant peut-être qu'elles portent sur certaines des propositions les plus innovantes comme la cristallisation automatique des moyens ou le délai de jugement de dix mois de certains projets.

Des débats menés et auditions conduites pendant les quelques semaines de la mission, il est apparu que les intérêts des différents acteurs en présence n'étaient pas par définition antagonistes. Tous, magistrats, administrations, promoteurs, notaires ou avocats souhaitent en effet que l'on juge vite, de manière claire, sans ruiner les projets susceptibles d'être régularisés. Quant aux associations, dont deux d'entre elles ont été auditionnées, elles cherchent elles aussi à ce que leur intervention fasse sens en ne remettant en cause que les projets dont l'illégalité leur paraît indiscutable.

L'avenir dira si, dans ces conditions, les propositions du groupe permettront de rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme davantage rapide et efficace, et, à tout le moins, de faire que la perspective de ce dernier ne constitue pas à elle seule un frein à la construction. Il conviendra également en toute hypothèse, que les bâtisseurs, ainsi que les banquiers et notaires qui les accompagnent poursuivent leur effort dans l'analyse du risque qui peut être le leur et sautent parfois le pas de la construction nonobstant la perspective d'une discussion de leur projet au contentieux.

Annexes

Annexe I : Lettre de mission

Annexe II : Composition du groupe de travail

Annexe III : Liste des personnes auditionnées

Annexe IV : Etude de droit comparé

Annexe V : Dispositions proposées

Annexe I

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Le Ministre

Paris, le

09 AOÛT 2017

Réf: 17004279

Madame la Conseillère d'Etat,

La construction de logements constitue une priorité sociale et économique que le Gouvernement souhaite renforcer. Le logement incarne un maillon essentiel de la cohésion des territoires au carrefour des questions d'accès aux services, d'emploi et de mobilité. Il importe donc de mobiliser les énergies afin de lever les freins, faciliter les procédures et réduire les délais de production de logements.

Malgré quelques avancées législatives et réglementaires rappelées en annexe, les risques de dérives du contentieux de l'urbanisme restent un sujet récurrent au centre des préoccupations des acteurs économiques, aménageurs, constructeurs et porteurs de projets. La régulation des recours abusifs doit donc être renforcée dans le respect du droit d'accès au juge et de la facilitation d'opérations de construction, notamment de production de logement en zones tendues.

Je souhaite donc vous confier une mission d'évaluation des dispositions existantes en termes de lutte contre les recours abusifs dans le champ de l'urbanisme et de propositions de dispositions complémentaires d'amélioration. Vos travaux pourront en outre étudier également le sujet, à ce jour peu exploré, du contentieux des documents d'urbanisme.

Vous pourrez vous appuyer à cette fin sur un groupe de travail associant notamment les professionnels concernés, des magistrats, des représentants du Conseil d'Etat, du Ministère de la cohésion des territoires et du Ministère de la justice. Vous pourrez avantageusement vous rapprocher de la mission d'inspection

Madame Christine MAUGUE
Conseil d'Etat
1 Place du Palais-Royal
75001 PARIS

des juridictions administratives afin que celle-ci actualise et complète les informations recueillies dans le cadre son rapport rendu en décembre 2015, pour disposer de données utiles, notamment statistiques.

Je vous remercie de me remettre vos conclusions assorties de propositions de rédactions législatives ou réglementaires pour le 30 septembre 2017.

Je vous prie d'agréer, Madame la Conseillère d'Etat, l'expression de ma considération distinguée. *Ma. mes remerciements à mon velle merci.*



Jacques MEZARD

Annexe II**COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL****Présidente**

Mme **Christine Maugüé**, conseillère d'Etat, présidente de chambre à la Section du contentieux du Conseil d'Etat

Rapporteure

Mme **Cécile Barrois de Sarigny**, maître des requêtes au Conseil d'Etat

Membres*Universitaires :*

Mme **Rozen Nogellou**, professeure de droit public à l'école de droit de la sorbonne, université Paris I – Panthéon Sorbonne

M. **Pierre Soler-Couteaux**, professeur de droit public à l'université de Strasbourg, avocat, cabinet Soler-Couteaux/Llorens

Notaires :

Mme **Eliane Fremeaux**, notaire honoraire, membre de l'institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat

Mme **Michele Raunet**, notaire, Etude Chevreux

Mme **Françoise Peythieux**, juriste, direction des affaires juridiques du Conseil supérieur du notariat

Avocats :

Mme **Isabelle Cassin**, avocate, cabinet Génésis Avocats

Mme **Elsa Sacksick**, avocate, cabinet AdDen Avocats

Magistrats administratifs :

Mme **Brigitte Phémolant**, conseillère d'Etat, présidente de la cour administrative d'appel de Nantes

M. **Francis Polizzi**, président du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel occupant des fonctions d'inspection des juridictions administratives

Mme **Audrey Macaud**, première conseillère, rapporteure au tribunal administratif de Caen

M. **Fabien Platillero**, premier conseiller, rapporteur public à la cour administrative d'appel de Paris

Professionnels :*Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)***M. Alexis Rouque**, délégué général**Mme Bérengère JOLY**, directrice juridique*Fédération française du bâtiment (FFB)***M. Dominique Duperret**, délégué général de LCA-FFB**M. Stéphane Chenuet**, chef du service urbanisme et construction***Collectivités territoriales :****Association des maires de France :***Mme Nathalie Fourneau**, conseillère département ville, urbanisme, habitat, transports*Assemblée des communautés de France :***M. Philippe Schmit**, secrétaire général***Administration centrale :****Ministère de la cohésion des territoires :**Direction des affaires juridiques :***M. Julien Boucher**, directeur des affaires juridiques**M. Vincent Montrieux**, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat**Mme Cécile Madé**, cheffe du bureau des affaires juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement**M. Sébastien Grattepanche**, adjoint au chef du bureau des affaires juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement*Direction de l'habitat de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages :***Mme Muriel Bensaid**, adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie**Mme Frédérique Delaugerre**, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme**M. Alain Vandervorst**, conseiller juridique du bureau de la législation de l'urbanisme*Ministère de la justice :**Direction des affaires civiles et du sceau :***M. Emmanuel Laforêt**, adjoint au chef de bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Annexe III**PERSONNES AUDITIONNEES****Associations :**

France nature environnement (FNE)

M. **Benoist Busson**, avocat

Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF)

M. **Alexandre Gady**, président

M. **Julien Lacaze**, vice-président

Professionnels :

Société Bouygues Immobilier

M. **Bernard Chanteux**, directeur relations institutionnelles

Mme **Jeanne-Claire Delahaye**, directrice du pôle logement

Société Imaprim/Fédération des promoteurs immobiliers - Chambre des Alpes

M. **Olivier Gallais**, président

Bailleurs sociaux :

Paris-Habitat

Mme **Céline Chabot**, cheffe du service urbanisme

M. **Lilan Friaud**, juriste

EFIDIS/SNI

Mme **Estelle Debaussart Joniec**, directrice juridique

Assureurs :

SMA-BTP

M. **Pierre Esparbes**, directeur général délégué

Collectivités territoriales :

Ville de Paris

M. **Stephane Nourisson**, sous-directeur du droit public à la direction des affaires juridiques

Mme **Odile Michelot**, cheffe du pôle juridique de la sous-direction du permis de construire et

du paysage de la rue à la direction de l'urbanisme

Ville de Montpellier

M. **Benjamin Digrazia**, directeur juridique

Avocats :

Mme **Nathalie Baillon**, avocate, ENJEA Avocats

Annexe IV

ETUDE DE DROIT COMPARÉ

Réalisée par les professeurs R. Noguellou et P. Soler-Couteaux

Ces éléments de droit comparé ont été réunis à la suite de l'envoi, à des chercheurs étrangers, spécialistes de droit de l'urbanisme, d'un questionnaire (ce questionnaire figure à la fin de cette synthèse).

A partir des réponses très riches qui ont été apportées, une synthèse a pu être établie, reprenant les éléments les plus pertinents pour notre rapport.

De manière générale, tous les pays connaissent un contentieux des permis de construire : celui-ci est toutefois plus ou moins abondant. Certains pays se trouvent dans une situation proche de la France, avec une difficulté à réguler ce contentieux (Espagne, Italie) ; d'autres semblent avoir un flux de recours relativement limité (Allemagne, Pays-Bas, Etats-Unis).

1. L'intérêt pour agir

L'une des principales différences qui ressort de cette analyse de droit comparé tient à la possibilité, pour les associations, de former des recours. Dans la plupart des systèmes juridiques, la situation est beaucoup moins favorable qu'en France et les recours associatifs sont plus encadrés.

Ainsi, en Allemagne, deux cas de figure sont possibles : soit l'association représente les intérêts de personnes qui sont voisines de l'opération, elle agit alors à ce titre. Si elle agit en tant qu'association de protection de l'environnement, elle n'a intérêt pour agir que si le permis est soumis à une évaluation environnementale.

En Espagne, deux conditions doivent être réunies pour qu'une association puisse former un recours : il faut une proximité géographique avec le projet et l'association doit avoir au moins deux ans d'existence légale pour pouvoir agir.

Au Pays Bas, une association ne peut agir que si elle a une véritable activité, qui ne peut se résumer à simplement faire des recours.

En droit suisse, le recours associatif fait également l'objet de solutions intéressantes:

- soit l'association représente des requérants qui auraient eu intérêt pour agir (mais il faut alors que tous les membres de l'association ou au moins un grand nombre d'entre eux aient, individuellement, intérêt pour agir contre le projet),

- soit elle représente ses propres intérêts (défense de l'environnement), mais alors l'association ne peut pas agir contre tous les actes d'urbanisme, son action est limitée : « soit aux installations soumises à étude d'impact sur l'environnement, donc aux installations d'une certaine importance, soit aux décisions prises dans le cadre de l'exécution d'une tâche fédérale et touchant à la protection de la nature et du paysage ». Par ailleurs, l'association doit faire l'objet d'une sorte d'agrément (figurer sur une liste) pour pouvoir agir à ce titre.

S'agissant des recours individuels, le voisinage semble partout être le critère de recevabilité des recours. On relèvera toutefois les spécificités de la situation américaine, où le droit au recours varie selon les Etats fédérés et où certains Etats ont adopté des solutions plus restrictives, exigeant la démonstration d'un intérêt spécial, qui doit être distinct de l'intérêt de toutes les personnes voisines de l'opération (« special damage » : ce qui explique d'ailleurs que dans un certain nombre d'Etats, les associations ne puissent se voir reconnaître intérêt à agir). C'est en Californie que l'intérêt pour agir est le plus largement admis, et c'est là que le contentieux est le plus important.

2. Les délais de recours

Les délais de recours ne diffèrent pas fondamentalement des délais qui existent en droit français. On trouve des délais plus brefs (un mois, par exemple, en Allemagne ou en Suisse ; six semaines au Pays-Bas), mais il s'agit de questions qui relèvent de la tradition juridique de chacun des Etats, sans qu'il y ait de disparités criantes.

Deux dispositions intéressantes de droit wallon peuvent être mentionnées : une importante restriction des recours gracieux (ceux-ci sont rarement ouverts aux tiers et, lorsqu'ils le sont, le délai est plus bref - 20 ou 30 jours selon le type de permis - que celui de deux mois qui existe pour les recours contentieux) et l'allongement du délai de droit commun (qui est de deux mois comme en France), de quatre mois, lorsque la notification du permis ne mentionnait pas les voies de recours existantes et leurs principales modalités (et non pas, comme en France, l'absence totale de point de départ du délai de recours faute d'information sur les voies et délais de recours).

3. La notion de recours abusif

La notion de recours abusif est définie dans certains systèmes juridiques. Ainsi, le droit wallon retient pour définition que : « *Un recours est ainsi abusif, au sens des lois coordonnées, lorsqu'il est introduit alors que ses chances de succès sont inexistantes et que l'avantage qu'il pourrait procurer à son auteur se limite aux inconvénients qu'il engendre pour le bénéficiaire du permis qui le subit* ».

En Grèce, sont qualifiés d'abusifs les recours manifestement irrecevables ou non fondés. Une procédure de sanction particulière existe, devant le Conseil d'Etat : ces recours sont jugés

sans audience, par trois juges (si le requérant veut un débat contradictoire, il doit accepter de payer une contribution plus importante).

S'agissant des sanctions de tels recours, la principale mesure semble être la mise à la charge du requérant de l'ensemble des frais de recours (lesquels peuvent être assez élevés). Parfois, en plus de ces frais, d'autres condamnations peuvent être prononcées. Ainsi, en Italie, si le recours apparaît comme étant dénué de fondement, le juge peut condamner le requérant à payer plus que le simple remboursement des frais de la partie adverse (sans pouvoir dépasser le double de ces frais).

4. Les autres limitations du contentieux

Dans certains pays, le contentieux va être limité par d'autres moyens que ceux liés à l'appréciation de la recevabilité.

Ainsi, certains systèmes juridiques limitent le champ des moyens recevables.

C'est le cas au Pays-Bas où il est exigé que le moyen invoqué par le requérant soit la violation d'une règle qui vise à protéger ses intérêts. En d'autres termes, il n'est pas possible d'invoquer tout moyen de légalité contre un permis, mais uniquement les moyens tenant à la violation d'une règle protectrice pour les tiers. Cette restriction des moyens susceptibles d'être soulevés est le fait du « Crisis and recovery act », qui est un texte adopté pour stimuler la construction et lutter contre la crise économique.

On trouve une solution proche en droit allemand. Tous les permis peuvent être attaqués mais le requérant doit faire état d'une atteinte à un droit subjectif : méconnaissance d'une norme protectrice (« *Schutznormtheorie* »). Cette théorie remonte au XIX^{ème} siècle, à une époque où l'Etat prussien opérait une distinction radicale entre l'intérêt général et les droits des individus. Il en résulte que les tiers ne peuvent fonder leurs recours que sur la méconnaissance d'une règle dont le but est de les protéger.

La théorie sur la norme protectrice est donc déjà une forme de limitation de l'accès au recours pour les tiers. Scénario classique dans le contentieux de l'urbanisme : Le voisin attaque le permis de construire dont le porteur de projet est bénéficiaire. Comment déterminer si ce voisin a la qualité d'agir en justice? En Allemagne, la théorie de la « norme protectrice » implique que tout dépend de la qualité des normes qui forment la base juridique de l'acte attaqué (permis de construire).

Si une norme ne protège qu'un intérêt général - comme une norme sur un certain degré de la couleur pour le toit d'un nouveau bâtiment - le recours du voisin n'est pas recevable. Si une norme de droit public - comme la distance prévue entre deux bâtiments - protège (aussi) un intérêt individuel, le voisin protégé peut faire valoir cette norme comme droit public subjectif. Il peut alors agir devant le juge administratif.

Dans certains cas, l'absence de contentieux contre le permis tient à ce que l'existence d'un plan d'aménagement, spécialement édicté pour le secteur, va permettre la réalisation d'opérations sans qu'il soit besoin d'obtenir un permis de construire (cas de certains Länder allemands qui autorisent l'édiction de règlements de construction, lesquels permettent de se passer de permis) ou bien en limitant le contentieux possible contre le permis (cas du droit suisse lorsque le projet est précédé d'un plan d'aménagement, des éléments du projet vont être figés par ce plan et ne pourront pas être remis en cause lors du recours contre le permis).

Enfin, on peut conclure par l'observation très pragmatique faite à propos des Etats-Unis, où les contentieux contre les permis de construire sont beaucoup moins fréquents qu'en France, ce qui s'expliquerait notamment par le fait que la précision des règles de fond d'urbanisme applicables fait perdre tout objet à un contentieux que l'on sait perdu d'avance ...

Questionnaire de droit comparé

1. Les permis de construire peuvent-ils faire l'objet d'un recours formé par des tiers (voisin, habitant de la commune, personnes physiques, personnes morales ...) ? Dans l'affirmative, quels sont les tiers qui peuvent agir ?
2. Tous les permis peuvent-ils être attaqués ou existe-t-il des permis qui ne peuvent faire l'objet de recours ?
3. Les associations (ou autres groupements) peuvent-elles former des recours ?
4. Dans quels délais les permis peuvent-ils être attaqués ?
5. Les recours contre les permis de construire sont-ils fréquents ? Est-ce que former un recours a un coût financier pour le requérant ?
6. Ces recours ont-ils pour effet de retarder l'engagement des travaux de construction ? Les financeurs (banques) sont-ils réticents à apporter des fonds pour entamer la réalisation de la construction si le permis est contesté ?
7. Quelles sont les suites d'un tel recours ? Le juge peut-il prononcer une annulation seulement partielle du permis et/ou permettre la régularisation des illégalités relevées ? Est-il possible de bloquer la construction par un tel recours et/ou d'obtenir la démolition d'une construction réalisée ?
8. A-t-on cherché à limiter les possibilités pour les tiers de former des recours contre les permis de construire ? Si oui, comment ?

9. A-t-on le sentiment qu'il y a des recours abusifs ? Si oui, quels sont les recours qui sont considérés comme abusifs ? Existe-t-il un mécanisme de sanction de tels recours (par la condamnation à des dommages et intérêts par exemple) ? Dans quelles conditions une sanction peut-elle intervenir ?

10. Quel est le délai dans lequel le juge se prononce sur un recours formé contre un permis de construire (en moyenne) ? Existe-t-il plusieurs degrés de jugement ?

Annexe V

DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Mesure 1 : Indiquer sur la décision de permis ou sur le certificat délivré s'agissant des autorisations tacites la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. / Mesure 2 : Supprimer l'obligation de mentionner sur le panneau d'affichage du permis « la date d'affichage en mairie du permis ».

R. 424-5 code de l'urbanisme :

« En cas d'autorisation ou de non-opposition à déclaration, la décision porte la mention de la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

Si la décision comporte rejet de la demande, si elle est assortie de prescriptions ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, elle doit être motivée.

Il en est de même lorsqu'une dérogation ou une adaptation mineure est accordée. »

R*424-13 code de l'urbanisme :

« En cas de permis tacite ou de non-opposition à un projet ayant fait l'objet d'une déclaration, l'autorité compétente en délivre certificat sur simple demande du demandeur, du déclarant ou de ses ayants droit.

Ce certificat mentionne la date d'affichage en mairie de la demande ou de la déclaration préalable du pétitionnaire.

En cas de permis tacite, ce certificat indique la date à laquelle le dossier a été transmis au préfet ou à son délégué dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales »

A 424-16 code de l'urbanisme :

Le panneau prévu à l'article A. 424-15 indique le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, le nom de l'architecte auteur du projet architectural, la date de délivrance, le numéro ~~et la date d'affichage en mairie~~ du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté.

Il indique également, en fonction de la nature du projet :

a) Si le projet prévoit des constructions, la surface de plancher autorisée ainsi que la hauteur de la ou des constructions, exprimée en mètres par rapport au sol naturel ;

b) Si le projet porte sur un lotissement, le nombre maximum de lots prévus ;

c) Si le projet porte sur un terrain de camping ou un parc résidentiel de loisirs, le nombre total d'emplacements et, s'il y a lieu, le nombre d'emplacements réservés à des habitations légères de loisirs ;

d) Si le projet prévoit des démolitions, la surface du ou des bâtiments à démolir.

Mesure 3 : Clarifier les règles relatives à l'appréciation de l'intérêt pour agir en visant toutes les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol et en excluant la prise en compte des conséquences des travaux de chantier.

L. 600-1-2 code de l'urbanisme :

*« Toute personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre ~~un permis de construire, de démolir ou d'aménager~~ **une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code**, que si la construction, l'aménagement ou **le projet autorisé** ~~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, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation.*

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

Mesure 4 : Imposer la production par le requérant, à peine d'irrecevabilité, des documents permettant d'apprécier son intérêt pour agir.

L. 600-1-2-1 code de l'urbanisme :

« Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

Mesures 5 à 7 : Limiter le référé suspension dans le temps, en ne l'autorisant que pendant un délai suivant la requête au fond/ Pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, inscrire dans la loi une présomption d'urgence, dès l'octroi de l'autorisation/ Imposer, à peine de désistement d'office, la confirmation du maintien du recours au fond en cas de rejet de la demande de suspension pour défaut de moyen de nature à créer un doute sérieux.

L. 600-3 code de l'urbanisme :

« Un recours dirigé contre une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être assorti d'une requête en référé suspension que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort.

La condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée remplie.

L'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortissent leur recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

Lorsqu'une personne autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent défère une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortit son recours d'une demande de suspension, le juge des référés statue sur cette demande dans un délai d'un mois. »

L. 600-4-2 code de l'urbanisme :

« En cas de rejet de la demande de suspension d'une décision mentionnée au premier alinéa de l'article L. 600-3 au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision, il appartient au requérant de confirmer le maintien de sa requête à fin d'annulation dans un délai d'un mois à compter de la notification de ce rejet. A défaut, le requérant est réputé s'être désisté. »

R. 600-4 code de l'urbanisme :

« La notification des ordonnances rejetant les demandes tendant à la suspension d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision mentionne l'obligation pour le requérant, posée à l'article L.600-4-2, de confirmer le maintien de sa requête à défaut de quoi il est réputé s'être désisté. »

Mesure 8 : Instituer une cristallisation automatique des moyens.

R. 600-5 code de l'urbanisme :

« Par dérogation à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1 du même code lorsque la juridiction est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'une demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une telle décision, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.

Lorsqu'un permis de construire modificatif ou de régularisation est contesté dans les conditions prévues à l'article L. 600-5-2, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux contre ce permis passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense le concernant.

Le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, peut décider de reporter la cristallisation des moyens prévue aux alinéas précédents lorsque l'instruction de l'affaire l'impose.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

Mesure 9 : Abroger l'article L 600-13 du code de l'urbanisme

Mesure 10 : Imposer un délai de jugement pour certains projets.

R. 600-6 code de l'urbanisme :

« Le juge statue dans un délai de dix mois sur les requêtes dirigées contre les permis de construire, d'aménager ou de démolir portant sur un bâtiment d'habitation collectif au sens de l'article R.111-18 du code de la construction et de l'habitation, implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et de son décret d'application.

La cour administrative d'appel statue dans un délai analogue sur les jugements rendus sur les requêtes visées au premier alinéa. »

Mesure 11 : Demander un rapport pour évaluer l'effet de la suppression de l'appel pour le jugement de certaines autorisations.

R. 811-1-1 code de justice administrative :

« I. Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir, à usage principal d'habitation] ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application.

II. Les dispositions du I du présent article s'appliquent aux recours introduits entre le 1er décembre 2013 et le 1er décembre 2018.

Avant le 1^{er} septembre 2018, un rapport procède à l'évaluation du présent article.

Mesure 12 : Rendre les règles spécifiques du contentieux de l'urbanisme applicables aux permis valant autorisation au titre d'une autre législation.

Art. L. 600-13 code de l'urbanisme :

Les dispositions du présent livre sont applicables aux recours pour excès de pouvoir formés contre les permis de construire qui tiennent lieu d'autorisation au titre d'une autre législation, sauf disposition contraire de cette dernière. »

Mesure 13 : Sécuriser le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation du sol en élargissant le champ des actes concernés par l'obligation de notification du recours ;

R. 600-1 code de l'urbanisme :

« En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme ou **d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code** ~~d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir~~, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme ou **une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code** ~~un certificat d'urbanisme, une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir~~. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.

La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours.

La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de contestation d'un permis de construire modificatif ou de régularisation dans les conditions prévues par l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

Mesure 14 : Donner une base légale à la délivrance d'une attestation de non retrait et de non recours contre les autorisations d'occupation du sol.

R. 600-7 code de l'urbanisme :

« **Toute personne peut se faire délivrer par le greffe de la juridiction devant laquelle un recours est susceptible d'être formé contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, ou contre un jugement portant sur une telle décision, un document qui, soit atteste de l'absence de recours contentieux ou d'appel portant sur cette décision devant cette juridiction, soit, dans l'hypothèse où un recours a été enregistré au greffe de la juridiction, indique la date de ce recours. »**

Toute personne peut se faire délivrer par le secrétariat de la section du Contentieux du Conseil d'Etat un document attestant de l'absence de pourvoi contre un jugement ou un

arrêt relatif à une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code ou, dans l'hypothèse où un pourvoi a été enregistré, indiquant la date de ce pourvoi. »

R. 424-25 code de l'urbanisme :

« Toute personne peut se faire délivrer par l'auteur d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol un document attestant de l'absence de retrait de ladite décision et de recours gracieux formé à son encontre. Dans le cas où la décision a fait l'objet d'un retrait ou d'un recours gracieux, le document en indique la date. »

Mesure 15 : Inciter à la régularisation des permis sous l'égide du juge, par la voie de l'annulation partielle ou du sursis à statuer.

L. 600-5 code de l'urbanisme :

« Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, ~~Le~~ juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, ou de non opposition à déclaration préalable, 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, ~~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 de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé. »

L. 600-5-1 code de l'urbanisme :

« Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, ~~Le~~ juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, ou de non opposition à déclaration préalable 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, ~~doit~~, ~~peut~~, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation ~~tel permis modificatif~~ est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé. »

Mesure 16 : En cas de délivrance d'un permis modificatif ou de régularisation en cours d'instance, ne permettre de le contester que dans le cadre de cette instance.

L. 600-5-2 code de l'urbanisme :

« Lorsqu'un permis de construire modificatif ou de régularisation est délivré au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis initial et qu'il a été communiqué aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les requérants que dans le cadre de cette même instance. »

Mesure 17 : Couper le lien entre illégalité du PLU et autorisations de construire ou permis d'aménager, lorsque l'illégalité du PLU n'affecte pas les règles applicables au projet.

L. 600-12 code de l'urbanisme :

Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. »

L. 600-12-1 code de l'urbanisme :

« L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. »

L. 442-14 code de l'urbanisme :

« Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :

1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable ;

2° L'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager.

Toutefois, les dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles L. 442-10, L. 442-11 et L. 442-13 sont opposables.

L'annulation, totale ou partielle, ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au lotissement ne fait pas obstacle pour l'application des alinéas précédents au maintien de l'application des règles au vu desquelles le permis d'aménager ou la décision de non-opposition ont été pris. »

Mesure 18 : Lever l'incertitude sur l'existence d'un risque pénal en cas d'exécution de travaux conformes à un permis devenu définitif, mais après l'annulation du PLU.

L. 610-1 code de l'urbanisme :

« En cas d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme, les articles L. 480-1 à L. 480-9 sont applicables, les obligations mentionnées à l'article L. 480-4 s'entendant également de celles résultant des plans locaux d'urbanisme.

Les sanctions édictées à l'article L. 480-4 s'appliquent également :

1° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les articles L. 111-1 à L. 111-10, L. 111-15, L. 111-23, L. 115-3 et L. 131-1 à L. 131-7 ainsi que par les règlements pris pour leur application ;

2° En cas de coupes et d'abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions de l'article L. 421-4, sur les territoires des communes, parties de communes ou ensemble de communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit mais où ce plan n'a pas encore été rendu public ;

3° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux dispositions des articles L. 113-11 et L. 113-12 relatifs à la protection des espaces naturels sensibles des départements ;

4° En cas d'exécution, dans une zone d'aménagement concerté, de travaux dont la réalisation doit obligatoirement être précédée d'une étude de sécurité publique en application de l'article L. 114-1, avant la réception de cette étude par la commission compétente en matière de sécurité publique.

Sauf fraude, les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque le bénéficiaire d'une autorisation définitive relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code exécute des travaux conformément à cette autorisation.

Toute association agréée de protection de l'environnement en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement peut exercer les droits reconnus à la partie

civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux alinéas premier et second du présent article et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.

La commune ainsi que l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur leur territoire et constituant une infraction aux dispositions du présent article. »

Mesure 19 : Clarifier les règles de la prescription administrative en précisant la portée des termes « construction sans permis de construire ».

L. 421-9 code de l'urbanisme :

« Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou la décision d'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables :

1° Lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;

2° Lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13 ;

3° Lorsque la construction est située dans un parc national créé en application des articles L. 331-1 et suivants du code de l'environnement ou dans un site classé en application des articles L. 341-2 et suivants du même code ;

4° Lorsque la construction est située sur le domaine public ;

*5° Lorsque la construction a été réalisée sans **qu'aucun permis de construire n'ait été obtenu alors que celui-ci était requis** ; ~~permis de construire~~ ;*

6° Dans les zones mentionnées au 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. »

Mesure 20 : Reconnaître au préfet un droit spécifique pour demander la démolition d'une construction.

L. 480-13 code de l'urbanisme :

« Lorsqu'une construction a été édiflée conformément à un permis de construire :

1° 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, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et, **sauf si le tribunal est saisi par le préfet sur le fondement de la deuxième phrase de l'article L. 600-6**, si la construction est située dans l'une des zones suivantes : (...)

a) Les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés à l'article L. 122-9 et au 2° de l'article L. 122-26, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols ;

b) Les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques mentionnés à l'article L. 146-6, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols, sauf s'il s'agit d'une construction en bois antérieure au 1er janvier 2010, d'une superficie inférieure à mille mètres carrés, destinée à une exploitation d'agriculture biologique satisfaisant aux exigences ou conditions mentionnées à l'article L. 641-13 du code rural et de la pêche maritime et bénéficiant d'une appellation d'origine protégée définie à l'article L. 641-10 du même code ;

c) La bande de trois cents mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares mentionnée à l'article L. 122-12 du présent code ;

d) La bande littorale de cent mètres mentionnée aux articles L. 121-16, L. 121-17 et L. 121-19 ;

e) Les cœurs des parcs nationaux délimités en application de l'article L. 331-2 du code de l'environnement ;

f) Les réserves naturelles et les périmètres de protection autour de ces réserves institués en application, respectivement, de l'article L. 332-1 et des articles L. 332-16 à L. 332-18 du même code ;

g) Les sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 dudit code ;

h) Les sites désignés Natura 2000 en application de l'article L. 414-1 du même code ;

i) Les zones qui figurent dans les plans de prévention des risques technologiques mentionnées au 1° de l'article L. 515-16 dudit code, celles qui figurent dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du même code ainsi que celles qui figurent dans les plans de prévention des risques miniers prévus à l'article

L. 174-5 du code minier, lorsque le droit de réaliser des aménagements, des ouvrages ou des constructions nouvelles et d'étendre les constructions existantes y est limité ou supprimé ;

j) Les périmètres des servitudes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement instituées en application de l'article L. 515-8 du code de l'environnement, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages ;

k) Les périmètres des servitudes sur des terrains pollués, sur l'emprise des sites de stockage de déchets, sur l'emprise d'anciennes carrières ou dans le voisinage d'un site de stockage géologique de dioxyde de carbone instituées en application de l'article L. 515-12 du même code, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages ;

l) Les sites patrimoniaux remarquables créés en application des articles L. 631-1 et L. 631-2 du code du patrimoine ;

m) Les abords des monuments historiques prévus aux articles L. 621-30 et L. 621-31 du même code ;

n) Les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme en application des articles L. 151-19 et L. 151-23 du présent code.

L'action en démolition doit être engagée dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ;

2° 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.

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. »

L. 600-6 code de l'urbanisme :

*« Lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déféré préfectoral, a annulé par une décision devenue définitive un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le représentant de l'Etat dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par le 1° de l'article L. 480-13. **Le préfet peut également solliciter la démolition d'une construction en dehors des zones mentionnées par cette disposition.** »*

Mesure 21 : Limiter à six mois le délai de contestation des constructions achevées.

R. 600-3 code de l'urbanisme :

*« Aucune action en vue de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est recevable à l'expiration d'un délai ~~d'un an~~ **de six mois** à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement.*

Sauf preuve contraire, la date de cet achèvement est celle de la réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462-1. »

Mesure 22 : Modifier les conditions d'ouverture des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire.

L. 600-7 code de l'urbanisme :

*« Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions **qui traduisent un comportement déloyal** ~~[excèdent la défense des intérêts légitimes]~~ **de la part** du requérant et qui causent un préjudice ~~[excessif]~~ au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel.*

***Toute association de protection de l'environnement agréée en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement** ~~Lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement est l'auteur du recours,~~ elle est présumée ne **pas adopter de comportement déloyal** ~~agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes.~~ »*

Mesure 23 : Etendre l'encadrement du régime des transactions.

L. 600-8 code de l'urbanisme :

*« Toute transaction par laquelle une personne ayant demandé **ou ayant l'intention de demander** au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours **ou à ne pas l'introduire** en contrepartie du*

versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit être enregistrée conformément à l'article 635 du code général des impôts.

La contrepartie prévue par une transaction non enregistrée 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 à raison du préjudice qu'ils ont subi.

Les transactions conclues avec des associations ne peuvent pas avoir pour contrepartie le versement d'une somme d'argent. »