

DOSSIER DU PARTICIPANT

Colloque du mardi 29 novembre 2022

Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif

Colloque organisé par la section du contentieux et la section du rapport et des études du Conseil d'État, en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation



Sommaire

PROGRAMME	2
PRESENTATION DU COLLOQUE.....	3
SEANCE D'OUVERTURE.....	4
TABLE RONDE N° 1 : QUE CHERCHE A ACCOMPLIR LE DROIT DE L'URBANISME ?.....	5
Éléments de problématique	5
Intervenants	5
TABLE RONDE N° 2 : QUI DECIDE EN DROIT DE L'URBANISME ?	6
Éléments de problématique	6
Intervenants	6
TABLE RONDE N° 3 : QUEL RECOURS AU JUGE EN DROIT DE L'URBANISME ?	8
Éléments de problématique	8
Intervenants	8
TABLE RONDE N° 4 : QUEL OFFICE POUR LE JUGE DU DROIT DE L'URBANISME ?	10
Éléments de problématique	10
Intervenants	10
DOCUMENTATION JURIDIQUE – JURISPRUDENCE	12
1. Table ronde 1 : Que cherche à accomplir le droit de l'urbanisme ?.....	12
CE, 22 septembre 2022, Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires c/ Société ferme éolienne de Seigny, n° 455658, B.....	12
CE, 12 mai 2022, Société Leane c/ Commune du Raincy, n° 453959, B.....	12
CE, 21 juin 2021, <i>Association La Nature En Ville</i> , n° 446662, A.....	13
2. Table ronde 2 : Qui décide en droit de l'urbanisme ?.....	13
CE, Section, 26 juillet 2022, <i>Mme Vincler</i> , n° 437765, A.....	13
CE, 28 janvier 2021, <i>Société Matimo et autres</i> , n° 429584, B.....	14
CE, 25 juillet 2022, <i>Commune de Bagneux</i> , n° 463525, B.....	15
CE, 12 mai 2022, <i>Commune de Tassin-la-Demi-Lune</i> , n° 453502, B.....	15
3. Table ronde 3 : Quel recours au juge en droit de l'urbanisme ?.....	16
CE, 28 avril 2017, <i>M. Fontenay</i> , n° 393801, 393802, 393803, B.....	16
CE, 12 avril 2022, <i>M. Browaeys</i> , n° 451778, B.....	16
CE, 22 avril 2022, <i>Mme Corso</i> , n° 451156, B.....	17
CE, 27 septembre 2022, <i>M. Bourgon et autres</i> , n° 456071, B.....	17
CE, 27 septembre 2022, <i>Mme Tessalonikos</i> , n° 451013, B.....	18
CE, 6 octobre 2021, <i>Mme Maillard et autres</i> , n° 445733, B.....	18
4. Table ronde 4 : Quel office pour le juge du droit de l'urbanisme ?.....	18
CE, Section, 2 octobre 2020, <i>M. Barrieu</i> , n° 438318, A.....	18
CE, 16 février 2022, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Société MSE La Tombelle, n° 420554, 420575, A.....	19
CE, 10 octobre 2022, <i>Société Horizon</i> , n° 455573, A.....	20
CE, 10 octobre 2022, <i>M. et Mme Guedel</i> , n° 452955, 463843, A.....	20
CE, 6 octobre 2021, <i>Société Maresias</i> , n° 442182, A.....	20
CE, 9 novembre 2021, Société civile de construction-vente Lucien Viseur, n° 440028, B.....	21

Programme

9h00 - 9h15 – Propos introductifs

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

9h15 - 9h30 – Grand témoin

Daniel Labetoulle, ancien président de la section du contentieux

9h30 - 10h45 – Table ronde n° 1 – **Que cherche à accomplir le droit de l'urbanisme ?**

Présidente

Brigitte Phémolant, conseillère d'État, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives

Intervenants

Dominique Estrosi-Sassone, sénatrice des Alpes-Maritimes

Olivier Fuchs, directeur des affaires juridiques aux ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Hugues Périnet-Marquet, professeur d'université

11h00 - 12h15 – Table ronde n° 2 – **Qui décide en droit de l'urbanisme ?**

Président

François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages aux ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Intervenants

Rozen Noguellou, conseillère d'État

François Rebsamen, ancien ministre, maire de Dijon, président de Dijon Métropole

Elsa Sacksick, avocate

14h00 - 15h15 – Table ronde n° 3 – **Quel recours au juge en droit de l'urbanisme ?**

Président

François Molinié, président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Intervenants

Antoine Gatet, vice-président de France Nature Environnement

Christine Maugué, conseillère d'État, présidente adjointe de la section du contentieux du Conseil d'État

Pierre Soler-Couteaux, avocat, professeur des universités à Strasbourg

15h15 - 16h30 – Table ronde n° 4 – Quel office pour le juge du droit de l'urbanisme ?

Présidente

Élise Carpentier, professeure des universités

Intervenants

Gaëlle Dumortier, conseillère d'Etat, présidente de la 1^{ère} chambre de la section du contentieux

Michel Richard, vice-président du tribunal administratif de Strasbourg

Pierre Robillot, avocat aux conseils

16h30 - 17h00 – Séance de clôture

Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État

François Molinié, président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Présentation du colloque

Ce colloque s'insère dans le cadre des *Entretiens du contentieux*

L'objet du cycle des entretiens du contentieux est de mettre en discussion un thème identifié au regard des évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'État. Ces Entretiens contribueront ainsi à une meilleure connaissance de la jurisprudence du Conseil d'État : ils enrichiront sa compréhension et son analyse, par les regards croisés des acteurs qu'elle concerne à différents titres. C'est dans cette perspective que les Entretiens entendent réunir, notamment, des membres du Conseil d'État, des juges d'autres juridictions, des élus, des avocats, des universitaires et des praticiens ainsi que des représentants de la société civile.

Pour mémoire : ce cycle, inauguré en 2016, a donné lieu à six colloques intitulés « *Le juge administratif et les droits fondamentaux* » (4 novembre 2016) ; « *La régulation* » (20 novembre 2017), « *Principe de légalité, principe de sécurité juridique* » (16 novembre 2018), « *Le référé* » (29 novembre 2019), « *De nouvelles frontières pour le juge administratif* » (18 décembre 2020) et « *Être accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif* » (29 octobre 2021).

Le thème du colloque : politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif

Défini comme le droit qui « régit l'utilisation qui est faite du sol » (article L. 101-3 du code de l'urbanisme), le droit de l'urbanisme doit répondre aux objectifs extrêmement variés qui lui ont été assignés par le législateur, qui vont du développement urbain à la protection de l'environnement et à la lutte contre le réchauffement climatique (article L. 101-2 du même code). Cette conciliation est d'autant plus délicate que les politiques publiques en la matière reposent sur des sources normatives nationales et locales et impliquent des intérêts souvent très divergents entre pétitionnaires, riverains et associations. Pour répondre à ces difficultés, le droit de l'urbanisme a développé des mécanismes originaux et innovants, qui en font une sorte de « laboratoire » pour le contentieux administratif général. L'édition 2022 des Entretiens du contentieux du Conseil d'Etat sera ainsi l'occasion de revenir sur ces différentes questions et les enjeux juridiques, politiques et économiques qu'elles soulèvent, à travers quatre tables rondes liées à la jurisprudence récente.

Séance d'ouverture

Didier-Roland Tabuteau Vice-président du Conseil d'État

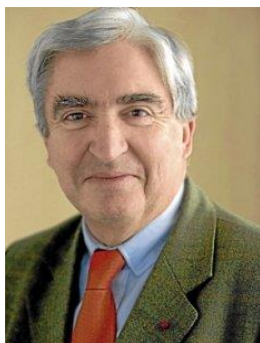


Né le 20 mai 1958, Didier-Roland Tabuteau obtient son diplôme de l'école polytechnique en 1981. Ancien élève de l'ENA, il est issu de la promotion « Louise Michel » (1984) et choisit, à la sortie de l'école, d'intégrer le Conseil d'État. Au sein de l'institution, il travaille tout d'abord à la section du contentieux (1984 – 1988) et à la section de l'intérieur (1987 – 1988). En 1988, il devient directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de revenir au Conseil d'État comme rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991 – 1992). Poursuivant une nouvelle fois sa carrière en dehors de l'institution, il devient directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action humanitaire en 1992 avant d'être nommé, en 1993, directeur général de l'Agence du médicament jusqu'en 1997. De 1997 à 2000, il est directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité. Il est ensuite conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la préparation de la loi sur le droit des malades avant de devenir directeur du cabinet du ministre délégué à la santé (2001-2002). En 2003, il est nommé directeur général de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité ». En parallèle, il obtient, en 2007, un doctorat en droit puis une habilitation à diriger des recherches. Il enseigne alors à l'Institut d'études politiques de Paris et est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes. Il réintègre le Conseil d'État en 2011, d'abord à la section du contentieux puis à la section sociale. En 2017, il est nommé président adjoint de la section sociale, puis président de la section sociale en 2018. Il succède à Bruno Lasserre en tant que Vice-Président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Grand Témoin

Daniel Labetoulle

Ancien président de la section du contentieux du Conseil d'Etat



Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et de la faculté de droit de Paris, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Daniel Labetoulle est entré au Conseil d'État en 1966. Il a été membre de la section des travaux publics et de la section du contentieux, avant d'exercer la fonction de président de la section du contentieux entre 1998 et 2004. Parallèlement, Daniel Labetoulle a été maître de conférences et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris ainsi que professeur associé à l'université Panthéon-Assas. Daniel Labetoulle est aujourd'hui président du Collège de déontologie de la juridiction administrative. Il a présidé le groupe de travail et est l'auteur du rapport du Conseil d'Etat : "L'urbanisme : un droit plus efficace" publié en 1992 à la Documentation française, ainsi que le groupe de travail qui, à la demande du gouvernement, a rédigé le rapport à l'origine de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

Table ronde n° 1 : Que cherche à accomplir le droit de l'urbanisme ?

Éléments de problématique

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme fixe des objectifs nombreux et variés à « l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme » : des objectifs classiques, comme « la sécurité et la salubrité publique » (4°), la « qualité urbaine, architecturale et paysagère » (2°), la « mixité sociale dans l'habitat » (3°) ou encore la « prévention des risques » (5°). Mais aussi des objectifs qui correspondent à des préoccupations plus récentes, en particulier la « protection des milieux naturels » (6°) et la lutte contre le changement climatique (7°) dont la prise en compte par les actes d'urbanisme est de plus en plus marquée. Ces objectifs divergents – et parfois contradictoires – conduisent les autorités compétentes pour la délivrance des autorisations d'urbanisme à les mettre en balance, sous le contrôle du juge, pour déterminer la manière dont ils peuvent être conciliés.

Intervenants

Présidente

Brigitte Phémolant



Conseillère d'Etat, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et licenciée en droit, Brigitte Phémolant est nommée conseillère de tribunal administratif en 1988. Affectée au tribunal administratif de Versailles et, à son retour de mobilité, à la cour administrative d'appel de Paris comme rapporteure puis commissaire du gouvernement, elle est détachée auprès du ministère de l'équipement en qualité de sous-directrice du droit de l'urbanisme (1999-2006). Présidente-assesseur à la cour administrative d'appel de Douai (2006-2008) puis présidente de chambre et première vice-présidente du tribunal administratif de Versailles (2008-2013), Brigitte Phémolant a présidé de 2014 à 2017, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Elle a ensuite été présidente des cours administratives d'appel de Nantes de 2017 à 2019 puis de Bordeaux de 2019 à 2022. Depuis cette date, elle est présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives.

Intervenants

Dominique Estrosi-Sassone



Sénatrice des Alpes-Maritimes

Dominique Estrosi-Sassone a été élue sénatrice des Alpes-Maritimes en 2014 et réélue en 2020. Vice-présidente de la commission des affaires économiques du Sénat et membre de la délégation aux collectivités territoriales, elle est spécialiste des questions de logement et d'habitat. Elle est également conseillère municipale de Nice et conseillère métropolitaine de de Nice Côte d'Azur et secrétaire générale de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat. De 2001 à 2017, elle a été adjointe au maire de Nice en charge du logement, de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale. De 2008 à 2017, elle a présidé l'office public Côte d'Azur Habitat, premier bailleur social du département des Alpes-Maritimes, gérant 20 000 logements. Elle a par ailleurs été successivement conseillère régionale et conseillère départementale. Au Sénat, elle a été nommée rapporteure de plusieurs lois portant sur le logement, les règles d'urbanisme et la rénovation énergétique.

Olivier Fuchs

Directeur des affaires juridiques au sein du secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, du ministère de la transition énergétique et du secrétariat d'Etat chargé de la mer

Diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Strasbourg, d'une DEA en droit public général et droit de l'environnement et d'un doctorat en droit public à l'université de Nantes, Olivier Fuchs a occupé les fonctions de juge au tribunal administratif de Montreuil de 2009 à 2011 puis chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat de 2011 à 2014. Il a ensuite été juge à la cour administrative d'appel de Nancy de 2014 à 2017. Il est depuis 2017 maître des requêtes au Conseil d'Etat. De 2020 à 2022, Olivier Fuchs a été rapporteur public à la section du contentieux. Depuis 2022, il est directeur des affaires juridiques au sein du secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, du ministère de la transition énergétique et du secrétariat d'Etat chargé de la mer. Il est l'auteur de *Le dommage écologique. Quelles responsabilités juridiques ?* (Ed. Rue d'Ulm, 2011.)

Hugues Perrinet-Marquet

Professeur d'université

Hugues Perrinet-Marquet est professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris II). Il est également directeur de la revue « Construction-urbanisme » et du jurisclasseur Construction urbanisme. Il est membre du comité éditorial de différentes revues juridiques (Revue Defrénois, opérations immobilières, ingénierie immobilière) et tient une chronique de droit des biens à la Semaine juridique. Il est président de l'association française de droit de la construction (AFDC) et *fellow* de l'*International Academy for Construction Lawyers*. Il a été membre de diverses commissions de réforme législative françaises dont, en dernier lieu, celle sur la publicité foncière. Il préside également le Conseil National de la Transaction et de la gestion immobilière (CNTGI).

Table ronde n° 2 : Qui décide en droit de l'urbanisme ?

Éléments de problématique

Conformément à l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme, si le territoire français constitue « *le patrimoine commun de la nation* », « *les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences* ». Ces compétences ayant notamment été déterminées par les lois de décentralisation, le droit de l'urbanisme se caractérise par le nombre et la variété des décisions (permis de construire, autorisation d'aménager, permis de construire, plans locaux d'urbanisme...) relevant des collectivités territoriales, dont le contenu varie en fonction des spécificités locales. Si les règles nationales ont traditionnellement une incidence importante en matière d'urbanisme – notamment du fait de l'existence d'un règlement national d'urbanisme et de règles spécifiques applicables en zones montagne et littoral –, l'importance croissante des enjeux liés à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique renouvelle la question de l'articulation et des poids respectifs des compétences nationale et locales.

Intervenants

Président

François Adam**Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires**

Diplômé de l'École polytechnique (promotion 1990) et de l'École nationale d'administration (promotion « Marc Bloch », 1997), François Adam est auditeur puis conseiller référendaire à la Cour des comptes (1997-2001). Il est ensuite conseiller technique chargé du budget au cabinet de Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice (2001-2002), conseiller référendaire (2002-2003), puis détaché en qualité de sous-préfet, chargé de la mission pour la politique de la ville auprès du préfet de la région Alsace et du Bas-Rhin (2003-2005). En 2005, il est nommé directeur général adjoint de Paris Habitat (Office public de l'habitat de la ville de Paris) et en 2010, directeur général adjoint de l'Agence nationale pour la cohésion sociale (Acsé). En 2012, François Adam est nommé conseiller puis directeur adjoint du cabinet du ministre de l'économie et des finances (2012-2014), puis directeur adjoint du cabinet du secrétaire d'État chargé du budget (2014-2015) et directeur du cabinet du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics et parallèlement directeur adjoint du cabinet du ministre des finances et des comptes publics (2015-2017). En 2017, il est conseiller maître à la Cour des comptes. Depuis mai 2018, il est directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Intervenants**Rozen Noguellou****Conseillère d'Etat**

Rozen Noguellou est conseillère d'État depuis décembre 2020, rapporteure à la 6^e chambre de la section du contentieux. Agrégée de droit public, elle est professeure de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne de 2013 à 2020, où elle enseigne le droit de l'urbanisme, le droit des contrats publics et le droit de la régulation économique. De 2016 à 2020, elle est directrice du Gridauh (groupe d'intérêt public de recherche dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat). Rozen Noguellou est co-auteur d'un manuel en droit de l'urbanisme (Montchrestien, 12^{ème} éd., 2020) et d'un ouvrage portant sur les grandes décisions du droit administratif des biens (Dalloz, 3^{ème} éd. 2018). Elle a co-dirigé un ouvrage portant sur *Uber and Taxis : A Comparative Law Study*, Bruylant, 2018. Elle a écrit de nombreux articles, en droit de l'urbanisme, en droit des contrats publics et en droit public économique. Elle co-dirige la Revue de droit immobilier.

François Rebsamen**Ancien ministre, maire de Dijon, président de Dijon Métropole**

François Rebsamen est maire de Dijon depuis 2001 et président de Dijon métropole. Il est également le président de Cités Unies France depuis 2020. Après avoir été diplômé d'un DESS de sciences économiques et d'un DEA de sciences politiques, il est chargé de mission au cabinet de Pierre Joxe puis directeur de cabinet d'André Billardon, président du conseil régional de Bourgogne (1981-1984). Il est ensuite successivement chef de cabinet de Pierre Joxe alors ministre de l'Intérieur et de la décentralisation (1984-1986), délégué général de l'Association des conseils régionaux progressistes et socialistes (1986-1988), conseiller technique au cabinet de Pierre Joxe ministre de l'Intérieur (1988-1991), directeur adjoint de cabinet de Laurent Fabius (1991-1992) président de l'Assemblée nationale puis sous-préfet hors-cadre mis à la disposition de la Fondation Jean Jaurès (1993-1999). Il exerce ensuite les fonctions de conseiller municipal de Dijon (1989-2001), conseiller régional de Bourgogne (1994-2001), conseiller général de la Côte d'Or (1998-2008) puis conseiller technique au cabinet de Jean-Jack Queyranne ministre des relations au Parlement (2000-2001). En 2001, il devient maire de Dijon, président de la communauté d'agglomération du Grand Dijon, devenue Dijon métropole et président de l'Association des maires de Côte d'Or (2001-2014). Il exerce le mandat de sénateur de la Côte d'Or (2008-2014) et préside le groupe socialiste au Sénat (2011-2014). Il est également président de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains (FNESR) de 2016 à 2021. De 2014 à 2015, il a été ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Elsa Sacksick**Avocate**

Elsa Sacksick, avocate spécialiste en droit public, associée Adden avocats, assiste des foncières, promoteurs, constructeurs ainsi que des personnes publiques en droit de l'urbanisme, tant en conseil qu'en contentieux administratif, dans le cadre de projets de construction de grande ampleur : mise en place des opérations d'aménagement, adaptation des documents d'urbanisme (PLU, SCOT), régularité des autorisations administratives (permis de construire, permis d'aménager, autorisations ERP/IGH, CDAC/CNAC, agrément en Ile-de-France, autorisation de changement d'usage, déclarations/autorisations d'enseigne, pré-enseigne et publicité extérieure...) et procédures d'information et de participation du public (concertation, évaluation environnementale).

Table ronde n° 3 : Quel recours au juge en droit de l'urbanisme ?

Éléments de problématique

La lutte contre les recours abusifs et le souci d'assurer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme ont justifié l'édiction de règles spéciales relatives à l'accès au juge administratif. A titre d'illustrations, le législateur est intervenu pour encadrer l'intérêt à agir des requérants (articles L. 600-1-1 à L. 600-1-3 du code de l'urbanisme), limiter l'invocabilité par voie d'exception des moyens de légalité externe des documents d'urbanisme (article L. 600-1 du même code) et fixer des règles spéciales applicables à la recevabilité en matière de référé suspension (article L. 600-3). Le pouvoir réglementaire est également intervenu pour limiter la durée des procédures, par exemple en supprimant l'appel pour un certain nombre d'autorisations d'urbanisme (article R. 811-11-1) ou en réduisant à six mois le délai au terme duquel un recours en annulation ne peut plus être formé à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement (article R. 600-3). Le juge, par sa jurisprudence, est venu mettre en œuvre et préciser ces règles particulières.

Intervenants

Président

François Molinié**Président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation**

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation depuis 2005, François Molinié exerce au sein du cabinet Piwnica & Molinié. Parallèlement à son activité professionnelle, il effectue de nombreuses missions pour l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Il est, notamment, membre du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation (2006-2012), chargé d'enseignements de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux conseils (Ifrac) (2012-2016) et délégué de l'Ordre pour la mise en place de la dématérialisation des procédures devant le Conseil d'État et la Cour de cassation (2006-2016). Ancien membre du conseil de l'Ordre, il est élu président de l'Ordre en 2020 ; il a pris ses fonctions le 1er janvier 2021. François Molinié est également vice-président de la Société de législation comparée.

Intervenants

Antoine Gatet



Vice-président de France Nature Environnement

Antoine Gatet est juriste en droit de l'environnement, spécialisé notamment en droit répressif de l'environnement, droit de l'eau, droit de l'urbanisme et démocratie environnementale. Vice-président de France Nature Environnement (FNE) depuis 2021 (administrateur depuis 2013), il est membre du directoire du réseau juridique de FNE depuis 2007. Membre du conseil économique, social et environnemental depuis 2021, Antoine Gatet siège en outre au comité national de l'eau, après avoir siégé au conseil national de la protection de la nature. Titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, il exerce des fonctions de conseil juridique et de chargé de contentieux (administratif, civil et pénal) au bénéfice des associations de protection de l'environnement de Nouvelle-Aquitaine dans le cadre d'un service associatif agréé par le ministère de la Justice. Depuis 2002, il est chargé d'enseignement à la faculté de droit de Limoges et est actuellement enseignant-chercheur au centre de recherche interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) de Limoges.

Christine Maugué



Présidente adjointe de la section du contentieux du Conseil d'État

Diplômée de l'institut d'études politiques de Paris, ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres et de l'École nationale d'administration (ENA, promotion Michel de Montaigne, 1988), Christine Maugué a rejoint le Conseil d'État en juin 1988. Elle y a occupé les fonctions de rapporteure, de responsable du centre de documentation, de commissaire du gouvernement, d'assesseuse puis de présidente de la 6e (2009-2013) puis de la 7ème chambre de la section du contentieux (2016-2021). En 2014-2015, elle est présidente adjointe de la section de l'administration. De 1999 à 2005, elle est chargée d'une mission auprès du ministère de l'économie sur la réforme du code des marchés publics. De 2007 à 2013, elle est membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique et, de 2009 à 2012, membre du collège de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). Elle a par ailleurs exercé des activités d'enseignement à Sciences Po (de 1989 à 1995 puis de 2005 à 2010), et comme professeure associée à l'université Paris II (de 1996 à 2005), puis Paris I (de 2008 à 2012). En 2013 -2014, elle dirige le cabinet de la garde des sceaux, ministre de la justice. Elle a été chargée en 2017, par le ministre de la cohésion des territoires, d'une mission pour faire des propositions visant à rendre le contentieux de l'urbanisme plus rapide et plus efficace. Elle est membre du collège de la Commission nationale informatique et libertés depuis février 2019. Depuis mars 2021, elle est présidente adjointe de la section du contentieux.

Pierre Soler-Couteaux



Avocat, professeur d'université

Pierre Soler-Couteaux est professeur à l'université de Strasbourg et avocat au barreau de Strasbourg. Agrégé de droit public, il est spécialiste du droit de l'urbanisme et des contrats publics et co-dirige depuis 2000 la revue Contrats et Marchés publics. Pierre Soler-Couteaux dispense des cours au sein du master 2 droit immobilier à l'université Paris II et à Sciences Po Strasbourg au sein du master administration publique – parcours administration locale et régionale en Europe (ALORE). Il assure des formations en droit de l'aménagement et de l'urbanisme au sein de l'institut de formation. Auteur de nombreuses publications, notamment un manuel de droit de l'urbanisme (éd. Dalloz), Pierre Soler-Couteaux partage son expérience en intervenant régulièrement au sein de colloques consacrés à l'aménagement et à l'urbanisme ou dans des revues spécialisées ayant trait au droit immobilier.

Table ronde n° 4 : Quel office pour le juge du droit de l'urbanisme ?

Éléments de problématique

Les enjeux propres au droit de l'urbanisme ont conduit à l'élaboration d'un office spécifique du juge de l'urbanisme, résultant de la conciliation particulière entre principes de légalité et de sécurité juridique. Le législateur a en particulier accordé au juge de l'urbanisme de vastes pouvoirs de régularisation. Celle-ci peut intervenir en cours d'instance (articles L. 600-5-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme) ou après intervention d'une annulation partielle (article L. 600-5 du même code). Le juge doit aussi statuer dans des délais contraints (article R. 600-6) et, lorsqu'il annule un acte d'urbanisme ou en ordonne la suspension, se prononcer, en l'état du dossier, sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension (art. L. 600-4-1). Si ces innovations conduisent souvent à considérer le droit de l'urbanisme comme un « laboratoire » du contentieux administratif, elles peuvent aussi contribuer à complexifier ce droit.

Intervenants

Présidente

Elise Carpentier

Professeure d'université



Elise Carpentier est professeure à l'université d'Aix-Marseille où elle a dirigé pendant quatre ans un centre de recherches en droit immobilier public et privé (le GREDIAUC). Agrégée de droit public, elle est notamment l'auteure d'un manuel de droit de l'urbanisme (éd. Dalloz) ainsi que de nombreux articles dans les revues juridiques. Elle est membre du comité de rédaction du BJDU et du Comité scientifique de la revue Droit et Ville et participe régulièrement aux travaux du GRIDAUH. Elle enseigne le droit de l'urbanisme à l'université (Aix-Marseille et Panthéon-Assas), du master 1 au diplôme supérieur de notariat et, en dehors de l'université, dans la cadre de formations dispensées aux avocats ou aux notaires. Elise Carpentier collabore régulièrement avec les institutions du notariat. Elle est membre de la section « droit immobilier » de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat et sera rapporteure de synthèse lors du 120^e congrès des notaires de France (2024), sur l'urbanisme et l'environnement.

Intervenants

Gaëlle Dumortier

Conseillère d'Etat, présidente de la 1^{ère} chambre de la section du contentieux



Diplômée de l'institut d'études politiques de Paris, Gaëlle Dumortier a rejoint le Conseil d'Etat à sa sortie de l'Ecole nationale d'administration (2000, promotion Averroès). Elle y a exercé des fonctions de rapporteure à la section du contentieux et à la section de l'intérieur, de rapporteure public puis d'assesseure. Depuis le 1^{er} janvier 2021, elle préside la 1^{ère} chambre de la section du contentieux, dont l'urbanisme constitue près de 30 % des dossiers contentieux traités.

Michel Richard**Vice-président du tribunal administratif de Strasbourg**

Diplômé de l'École nationale d'administration (ENA), Michel Richard est président de chambre au tribunal administratif de Strasbourg depuis 2019. Rapporteur et rapporteur public au tribunal administratif de Strasbourg de 2000 à 2007, il a été sous-préfet d'arrondissement à Vouziers (Ardennes) de 2008 à 2010. De 2010 à 2013, Michel Richard a été rapporteur au tribunal administratif de Strasbourg puis, de 2013 à 2017, rapporteur à la cour administrative d'appel de Nancy, puis président assesseur à la cour administrative d'appel de Douai de 2017 à 2019. Michel Richard est l'auteur de plusieurs publications relatives au droit de l'urbanisme (notamment, « L'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme, une arme de régularisation massive des permis de construire ? », *AJDA*, 2016 ; « Refus de permis illégal, le conseil d'Etat redonne la main au pétitionnaire ! », *AJDA*, 2018) et a contribué à l'ouvrage collectif sur *L'office du juge au XXI^{ème} siècle* (éd Berger Levrault).

Pierre Robillot**Avocat aux conseils**

Titulaire d'une maîtrise de droit public de l'université Paris II (Panthéon-Assas) et d'un DESS entreprises et services publics de l'université Paris XI, Pierre Robillot a débuté sa carrière au sein d'un groupe parlementaire au Sénat avant d'intégrer l'École de formation du barreau de Paris. Diplômé de l'Institut de droit public des affaires et titulaire du CAPA en 2007, il a débuté sa carrière en tant que collaborateur d'avocats aux conseils, principalement en droit public. Il est devenu avocat aux conseils en 2016 en s'associant avec le président Bruno Potier de la Varde et Me Julie Buk Lament. Il dispense à ce jour les cours en droit public pour les étudiants de première année de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux conseils (IFRAC).

Conclusion

Christophe Chantepy**Président de la section du contentieux du Conseil d'État**

Diplômé de l'École centrale des arts et manufactures ainsi que de l'Institut d'études politiques de Paris, Christophe Chantepy intègre le Conseil d'État en 1986 à sa sortie de l'École nationale d'administration (promotion « Denis Diderot »). Au cours de sa carrière au Conseil d'État, il occupe différents postes au sein de la section du contentieux et des sections administratives. Commissaire du Gouvernement à la section du contentieux (1995 à 1997), puis assesseur (2003-2006 ; 2007-2009 ; 2014-2015 ; 2019), il est président de la 1^{ère} puis de la 3^e chambres (respectivement de 2010 à 2012 et de 2019 à 2021). Christophe Chantepy a exercé par ailleurs les fonctions de conseiller technique au cabinet du ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, puis au cabinet du Premier ministre de 1991 à 1993, de directeur de cabinet de la ministre déléguée à l'enseignement scolaire puis du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État de 1997 à 2002 et de directeur de cabinet du Premier ministre de 2012 à 2014. De 2015 à 2019, il est ambassadeur de France en Grèce. Il est président de la section du contentieux depuis le 27 janvier 2021.

Documentation juridique – jurisprudence

1. Table ronde 1 : Que cherche à accomplir le droit de l'urbanisme ?

CE, 22 septembre 2022, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires c\ Société ferme éolienne de Seigny, n°455658, B

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-03 – Permis de construire.

68-03-03 – Légalité interne du permis de construire.

68-03-03-01 – Légalité au regard de la réglementation nationale.

68-03-03-01-02 – Règlement national d'urbanisme.

Sauvegarde de l'environnement naturel ou urbain d'un projet (art. R. 111-27 du code de l'urbanisme) – Appréciation de la qualité du site puis de l'impact de la construction (1) – Prise en compte de l'ensemble des éléments pertinents, notamment, le cas échéant, la covisibilité du projet avec des bâtiments remarquables.

Il résulte de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme que, si les constructions projetées portent atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ou encore à la conservation des perspectives monumentales, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales. Pour rechercher l'existence d'une atteinte de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. Les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé, dans le second temps du raisonnement, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux mentionnés par cet article et, le cas échéant, par le plan local d'urbanisme de la commune.

Pour apprécier aussi bien la qualité du site que l'impact de la construction projetée sur ce site, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents et notamment, le cas échéant, la covisibilité du projet avec des bâtiments remarquables, quelle que soit la protection dont ils bénéficient par ailleurs au titre d'autres législations.

1. Cf., en précisant, CE, 12 juillet 2012, Association Engoulevent et autres, n°s 345970 346280, T. pp. 778-1020-1024.

CE, 12 mai 2022, Société Leane c\ Commune du Raincy, n°453959, B

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-001 – Règles générales d'utilisation du sol.

68-001-01 – Règles générales de l'urbanisme.

68-001-01-01 – Règlement national d'urbanisme.

Sauvegarde de l'environnement naturel ou urbain d'un projet (art. R. 111-27 du code de l'urbanisme) – 1) Champ d'application – a) Exclusion – Démolitions – b) Inclusion – Constructions, impliquant le cas échéant des démolitions – 2) Méthode d'appréciation (1) – a) Prise en compte des intérêts visés par le PLU – b) Applicabilité à une demande de permis de construire valant également permis de démolir (L. 451-1 du code de l'urbanisme) – i) Existence – ii) Modalités.

1) Les articles R. 111-1 et R. 111-27 du code de l'urbanisme ont pour objet de régir, a) non les démolitions, b) mais les constructions, le cas échéant s'accompagnant des démolitions nécessaires.

2) a) Pour rechercher l'existence d'une atteinte de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il appartient à l'autorité administrative compétente d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. Il est exclu de procéder, dans le second temps du raisonnement, pour apprécier la légalité du permis de construire délivré, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux visés par l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune.

- b) i) Il n'en va pas différemment lorsqu'il a été fait usage de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme permettant que la demande de permis de construire porte à la fois sur la construction et sur la démolition d'une construction existante, lorsque cette démolition est nécessaire à cette opération.
- ii) Dans un tel cas, il appartient à l'administration d'apprécier l'impact, sur le site, non de la seule démolition de la construction existante mais de son remplacement par la construction autorisée.

CE, 21 juin 2021, Association La Nature En Ville, n°446662, A

68 Urbanisme et aménagement du territoire.
68-03 Permis de construire.
68-03-03 Légimité interne du permis de construire.
68-03-03-01 Légimité au regard de la réglementation nationale.
68-03-03-01-05 Diverses dispositions législatives ou réglementaires.

*Interdiction d'abattre des arbres bordant les voies de communication (art. L. 350-3 du code de l'environnement) - 1)
Autorisation d'urbanisme valant octroi d'une dérogation pour les besoins de projets de construction - Existence (1) - 2)
Conséquence - Contrôle par l'autorité administrative du respect par le projet des conditions de cette dérogation.*

68-03-03-01-05

Il résulte de l'article L. 350-3 du code de l'environnement que le fait d'abattre ou de porter atteinte à un ou à plusieurs des arbres qui composent une allée ou un alignement d'arbres le long des voies de communication est interdit, sauf si l'abattage ou l'atteinte est nécessaire pour des motifs sanitaires, mécaniques ou esthétiques ou s'il a été autorisé, à titre dérogatoire, pour la réalisation d'un projet de construction. L'abattage ou l'atteinte portée à un ou plusieurs arbres composant une allée ou un alignement doit donner lieu à des mesures compensatoires locales.

1) Lorsqu'un permis de construire ou d'aménager ou une décision de non-opposition à déclaration préalable porte sur un projet de construction impliquant l'atteinte ou l'abattage d'un ou plusieurs arbres composant une allée ou un alignement le long d'une voie de communication, il résulte des articles L. 421-6, R. 111-26 et R. 111-27 du code de l'urbanisme et de l'article L. 350-3 du code de l'environnement que l'autorisation d'urbanisme ou la décision de non-opposition à déclaration préalable vaut octroi de la dérogation prévue par le troisième alinéa de l'article L. 350-3 du code de l'environnement.

2) Il appartient à l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme ou statuer sur la déclaration préalable de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la nécessité de l'abattage ou de l'atteinte portée aux arbres pour les besoins du projet de construction ainsi que de l'existence de mesures de compensation appropriées et suffisantes à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage.

1. Rapp., sur la possibilité pour un permis de construire de valoir décision préalable de non-opposition à une déclaration d'abattage, CE, 28 avril 2017, M. et Mme Agius et autres, n° 396172, T. pp. 852-855.

2. Table ronde 2 : Qui décide en droit de l'urbanisme ?

CE, Section, 26 juillet 2022, Mme Vincler, n° 437765, A

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.
68-03 – Permis de construire.
68-03-02 – Procédure d'attribution.
68-03-02-01 – Demande de permis.

Demande de délivrance d'un permis de construire modificatif – Conditions pour y faire droit – 1) Absence d'achèvement de la construction autorisée (2) – 2) Modifications ne changeant pas la nature du projet (3).

L'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, 1) tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, 2) dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.
68-03 – Permis de construire.

68-03-03 – Légalité interne du permis de construire.

Délivrance d'un permis modificatif – Conditions – 1) Absence d'achèvement de la construction autorisée (2) – 2) Modifications ne changeant pas la nature du projet (3).

L'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, 1) tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, 2) dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-03 – Permis de construire.

68-03-04 – Régime d'utilisation du permis.

68-03-04-04 – Permis modificatif.

Conditions de délivrance – 1) Absence d'achèvement de la construction autorisée (2) – 2) Modifications ne changeant pas la nature du projet (3).

L'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, 1) tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, 2) dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

1. Rapp., s'agissant de la possibilité pour le juge de statuer, dès lors qu'il estime l'affaire en état, sans être tenu de mettre l'administration en demeure de présenter sa défense, CE, Assemblée, 8 avril 1987, Ministre de la santé c/ Tête, n° 45172, p. 144.
2. Cf., en dernier lieu s'agissant d'un permis modificatif délivré en application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, CE, 1er octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, p. 307.
3. Ab. jur., s'agissant de la condition tenant à l'absence de remise en cause de la conception générale du projet initial, CE, Section, 26 juillet 1982, Le Roy, n° 23604, p. 316 ; CE, 1er octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, p. 307. Rapp., s'agissant d'une mesure de régularisation prise en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, CE, Section, avis, 2 octobre 2020, M. Barriou, n° 438318, p. 337.

CE, 28 janvier 2021, Société Matimo et autres, n°429584, B

68 Urbanisme et aménagement du territoire.

68-02 Procédures d'intervention foncière.

68-02-01 Préemption et réserves foncières.

68-02-01-01 Droits de préemption.

68-02-01-01-01 Droit de préemption urbain.

1) Compétence du maire - a) Faculté, pour le conseil municipal, de lui déléguer l'exercice de ce droit pour la durée du mandat - Existence - b) Espèce - Délibération du conseil municipal antérieure à la délégation par la communauté d'agglomération à la commune du pouvoir de préempter certaines parcelles - Circonstance sans incidence - 2) Conditions de mise en œuvre - a) Principe - i) Justification, à la date de la préemption, de la réalité d'un projet répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (1) - ii) Intérêt général suffisant de l'opération (2) - b) Espèce - Aménagement d'un chemin piétonnier de nature à justifier la préemption, nonobstant la disproportion entre la surface nécessaire et la superficie préemptée (3).

68-02-01-01-01

1) a) Il résulte des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et des articles L. 211-2 et L. 213-3 du code de l'urbanisme que le conseil municipal a la possibilité de déléguer au maire, pour la durée de son mandat, en conservant la faculté de mettre fin à tout moment à cette délégation, d'une part, l'exercice des droits de préemption dont la commune est titulaire ou délégataire, afin d'acquérir des biens au profit de celle-ci, et, d'autre part, le cas échéant aux conditions qu'il détermine, le pouvoir de déléguer l'exercice de ces droits à certaines personnes publiques ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement à l'occasion de l'aliénation d'un bien particulier, pour permettre au délégataire de l'acquérir à son profit.

b) Conseil municipal ayant délégué au maire, pendant toute la durée de son mandat, le pouvoir d'exercer au nom de la commune les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou

délégataire. Décision postérieure du président de la communauté d'agglomération, titulaire de la compétence, de déléguer à la commune le pouvoir de préempter deux parcelles.

La circonstance que cette décision soit postérieure à la délibération du conseil municipal est sans incidence sur la compétence que le maire tenait de celle-ci pour prendre la décision de préemption au nom de la commune, pourvu que celle-ci en soit titulaire ou délégataire à la date de la préemption.

2) a) i) Il résulte de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption.

ii) En outre, la mise en œuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant.

b) Projet consistant dans la réalisation d'un cheminement piétonnier destiné à assurer une liaison entre la mairie et l'église, dans le cadre du réaménagement du centre-ville.

Cette opération d'aménagement répond à un intérêt général de nature à justifier l'exercice du droit de préemption, la disproportion entre la surface nécessitée par le projet de liaison piétonne et la superficie du bien préempté n'étant pas de nature à remettre en cause cet intérêt général eu égard, d'une part, à la circonstance qu'une préemption limitée à une partie seulement des parcelles sur lesquelles portait l'intention d'aliéner n'était pas légalement possible et, d'autre part, que le surplus du terrain était susceptible d'être utilisé pour des aménagements d'intérêt public.

1. Cf. CE, 7 mars 2008, Commune de Meung-sur-Loire, n° 288371, p. 97.

2. Cf. CE, 6 juin 2012, Société RD machines outils, n° 342328, p. 241.

3. Cf., sur l'impossibilité, pour la commune, de ne préempter qu'une partie des parcelles, CE, Section, 23 juin 1995, Bouxières aux Dames, n° 128151, p. 273.

CE, 25 juillet 2022, Commune de Bagneux, n°463525, B

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-03 – Permis de construire.

68-03-02 – Procédure d'attribution.

Demande d'autorisation d'urbanisme relative à une construction ou une installation destinée à l'exercice d'un culte – Consultation obligatoire du préfet (art. L. 422-5-1 du code de l'urbanisme) – Conditions.

L'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme a pour objet d'imposer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation individuelle d'urbanisme relative à un projet portant sur une construction ou une installation destinée à l'exercice d'un culte, de recueillir l'avis du préfet. Il résulte de cet article, éclairé par les travaux préparatoires de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 dont il est issu, que la consultation qu'il prévoit n'est requise que lorsque la demande dont le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est saisi porte sur un projet ayant pour effet de créer ou d'étendre significativement une construction ou une installation destinée à l'exercice d'un culte.

CE, 12 mai 2022, Commune de Tassin-la-Demi-Lune, n°453502, B.

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-04 – Pouvoirs du juge.

68-06-04-02 – Contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Contrôle restreint – Non-exercice de la faculté d'accorder ou d'imposer une dérogation à la règle générale du PLU (1).

Lorsque l'autorité administrative compétente, se prononçant sur une demande d'autorisation d'urbanisme, ne fait pas usage d'une faculté qui lui est ouverte par le règlement d'un plan local d'urbanisme (PLU) d'accorder ou d'imposer l'application d'une règle particulière, dérogeant à une règle générale de ce règlement, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens au soutien de la contestation de la décision prise, de s'assurer que l'autorité administrative n'a pas, en ne faisant pas usage de cette faculté, commis d'erreur manifeste d'appréciation.

1. Rapp., s'agissant d'un cas où l'autorité administrative compétente fait usage de la faculté de déroger, CE, Section, 4 octobre 1974, *Ministre de l'équipement c/ Consorts Métras*, n° 86957, p. 467.

3. Table ronde 3 : Quel recours au juge en droit de l'urbanisme ?

CE, 28 avril 2017, M. Fontenay, n° 393801, 393802, 393803, B

54 Procédure.

54-01 Introduction de l'instance.

54-01-04 Intérêt pour agir.

54-01-04-02 Existence d'un intérêt.

54-01-04-02-01 Intérêt lié à une qualité particulière.

Modalités d'application de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme (1) - Cas du propriétaire d'un terrain non construit - Existence d'un intérêt pour agir lorsque le projet de construction affecte directement les conditions de jouissance du bien.

54-01-04-02-01

Le propriétaire d'un terrain non construit est recevable, quand bien même il ne l'occuperait ni ne l'exploiterait, à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager si, au vu des éléments versés au dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques et à la configuration des lieux en cause, de nature à affecter directement les conditions de jouissance de son bien.

68 Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-01 Introduction de l'instance.

68-06-01-02 Intérêt à agir.

Modalités d'application de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme (1) - Cas du propriétaire d'un terrain non construit - Existence d'un intérêt à agir lorsque le projet de construction affecte directement les conditions de jouissance du bien.

68-06-01-02

Le propriétaire d'un terrain non construit est recevable, quand bien même il ne l'occuperait ni ne l'exploiterait, à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager si, au vu des éléments versés au dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques et à la configuration des lieux en cause, de nature à affecter directement les conditions de jouissance de son bien.

1. Cf. CE, 10 juin 2015, *M. Brodelle et Mme Gino*, n° 386121, p.192 ; CE, 13 avril 2016, *M. Bartolomei*, n° 389798, p. 135.

CE, 12 avril 2022, M. Browaeys, n°451778, B

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-01 – Introduction de l'instance.

68-06-01-02 – Intérêt à agir.

Association de protection de la nature et de l'environnement demandant l'annulation d'un permis de construire une maison sur un terrain comportant déjà une construction, dans une zone urbanisée – Absence.

Une association s'étant donné pour objet statuaire « d'assurer la protection de la nature et de l'environnement de l'île de Noirmoutier, de sauvegarder sa flore, sa faune, ses réserves naturelles, en tenant compte du milieu dont elles dépendent, de veiller au bon équilibre des intérêts humains, sociaux, culturels, scientifiques, économiques, sanitaires et touristiques » ne justifie pas d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour introduire un recours contre un permis autorisant la construction d'une maison individuelle sur un terrain comportant déjà une construction, dans une zone elle-même urbanisée.

1. Cf. CE, Section, 1er octobre 2010, M. et Mme Rigat, n° 314297, p. 352.

2. Cf., s'agissant des conditions à la requalification d'un intervenant en partie, CE, Section, 9 janvier 1959, Sieur de Harenne, n° 41383, p. 23.

CE, 22 avril 2022, Mme Corso, n°451156, B.

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-01 – Introduction de l'instance.

Recours contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol – Possibilité de produire, pour la première fois en appel, le titre ou l'acte correspondant au bien dont les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance seraient directement affectées (art. R. 600-4 du code de l'urbanisme) – Absence (1), sauf en cas d'évocation (2).

Il appartient à l'auteur d'un recours contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, autre que le pétitionnaire, de produire la ou les pièces requises par l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, notamment, s'agissant d'un requérant autre que l'Etat, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou une association, le titre ou l'acte correspondant au bien dont les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance seraient selon lui directement affectées par le projet litigieux.

Sous réserve du cas dans lequel le juge d'appel annulerait le jugement et statuerait sur la demande de première instance par la voie de l'évocation, le requérant n'est pas recevable à produire pour la première fois en appel ces éléments justificatifs, notamment, s'agissant d'un requérant entrant dans le champ d'application du premier alinéa de l'article R. 600-4, le titre ou l'acte correspondant à l'intérêt pour agir dont il se prévalait en première instance.

1. Cf. CE, 4 juillet 1997, Association Lei Ravilhe Pastre, n° 155969, T. p. 282 ; CE, 5 mai 2010, Comité pour la sauvegarde du domaine de la Coudoulière et Le Port, n° 304059, T. p. 891. Comp., en première instance, CE, 3 juillet 2020, Conseil national des Barreaux et autres et Syndicat des avocats de France, n°s 424293 427249, T. pp. 886-941-1067.

2. Cf. CE, 27 janvier 1995, S.C.I. du Domaine de Tournon et autres et Commune d'Aix en Provence, n°s 119276 119362, T. p. 961.

CE, 27 septembre 2022, M. Bourgon et autres, n°456071, B.

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-01 – Introduction de l'instance.

68-06-01-04 – Obligation de notification du recours.

Champ d'application – Inclusion – Recours dirigé contre une décision refusant de retirer un permis de construire (1).

La décision refusant de retirer un permis de construire constitue, pour l'application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, dans sa version résultant du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018, une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme. Dès lors, il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre une telle décision d'adresser au greffe de la juridiction où le recours contentieux a été enregistré la preuve de la notification de ce recours à l'auteur de la décision contestée et au titulaire de l'autorisation.

Il appartient au juge, au besoin d'office, de rejeter le recours comme irrecevable, lorsque son auteur, après y avoir été invité par lui, n'a pas justifié de l'accomplissement des formalités requises par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

1. Rapp., sous l'empire de versions antérieures des textes, CE, Sect., 6 mai 1996, SARL Nicolas Hill Immobilier, n° 178426, p. 152 ; CE, 27 mars 2000, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Le Lympia, n° 205430, T. pp. 1139-1291-1292-1294. Comp., sous l'empire de l'article R. 600-1 dans sa rédaction issue du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, CE, 17 mars 2017, M. et Mme Malsoute, n° 396362, T. pp. 721-857-858.

CE, 27 septembre 2022, *Mme Tessalonikos*, n°451013, B.

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.

Recevabilité d'une tierce-opposition – Notion de droit lésé – Exclusion – Constructibilité d'une parcelle affectée par l'annulation d'un PLU (1), même lorsque le propriétaire de cette parcelle est titulaire d'un certificat d'urbanisme (2).

Le propriétaire de parcelles que l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions d'un plan local de l'urbanisme (PLU) aurait pour effet de rendre inconstructibles ne justifie pas, en cette seule qualité, d'un droit auquel cette décision juridictionnelle aurait préjudicié, le rendant recevable à former tierce opposition à cette décision.

Il en va ainsi alors même qu'il serait titulaire d'un certificat d'urbanisme délivré en vertu de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, lequel, s'il lui confère le droit de voir sa demande de permis de construire, déposée durant les dix-huit mois qui suivent, examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date de ce certificat, à la seule exception de celles qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique, ne lui donne pas un droit à construire suffisamment caractérisé pour le rendre recevable à former tierce opposition à une telle décision d'annulation.

1. Cf. CE, 16 novembre 2009, *Société Les résidences de Cavalière*, n° 308624, T. pp. 926-991.

2. Rapp., s'agissant du titulaire d'une autorisation d'urbanisme délivrée sur le fondement de dispositions annulées, sauf cas exceptionnel, CE, 21 juin 2017, *Société centrale photovoltaïque de Font de Leu*, n°s 396427 396429, T. pp. 775-856.

CE, 6 octobre 2021, *Mme Maillard et autres*, n°445733, B

68 Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 Règles de procédure contentieuse spéciales.

Cristallisation automatique des moyens (art. R. 600-5 du code de l'urbanisme) - Point de départ du délai - Premier mémoire de l'un quelconque des défendeurs (3).

68-06

La cristallisation des moyens que prévoit l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme intervient à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense produit dans l'instance par l'un quelconque des défendeurs.

68 Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-02 Procédure d'urgence.

68-06-02-01 Référé.

4. Table ronde 4 : Quel office pour le juge du droit de l'urbanisme ?

CE, Section, 2 octobre 2020, *M. Barrieu*, n°438318, A

68 Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-04 Pouvoirs du juge.

Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) - 1) Obligation pour le juge lorsque les vices sont régularisables - a) Principe - Existence (3) - b) Exceptions - i) Mise en oeuvre de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme - ii) Souhait contraire du bénéficiaire de l'autorisation - 2) Caractère régularisable d'un vice de légalité interne - Conditions - a) Régularisation possible au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue (1) - b) Régularisation ne changeant pas la nature du projet (2).

68-06-04

1) a) Il résulte de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, éclairé par les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme.

b) Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, i) d'une part, si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, ii) d'autre part, si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation.

2) Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que a) les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation b) qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

1. Cf. CE, 3 juin 2020, SCI Alexandra, n° 420736, à mentionner aux Tables.

2. Comp., sur la limite tenant à l'absence de remise en cause de la conception générale du projet initial d'une régularisation effectuée par la délivrance, en application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme dans sa version issue de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, d'un permis modificatif, CE, 1er octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, p. 307.

3. Comp., sur la simple faculté du juge de recourir à cet article avant sa modification par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, CE, 18 juin 2014, Société Batimalo et autre, n° 376760, p. 164 ; CE, 28 décembre 2017, Société PCE et autres, n°s 402362 402429, T. pp. 774-848-854-860.

CE, 16 février 2022, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Société MSE La Tombelle, n°420554, 420575, A.

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.

Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) –

1) Expiration du délai fixé pour produire la mesure de régularisation – a) Possibilité de statuer à tout moment – Existence – b) Possibilité de ne pas tenir compte d'une mesure de régularisation produite hors délai – Absence – 2) Délai de recours contre la mesure de régularisation par les parties à l'instance d'avant-dire droit, dans le cadre de cette instance (1) – Absence – 3) Moyens opérants (2) – Moyens dirigés contre la mesure de régularisation – Moyens nés de la procédure de régularisation.

1) Il résulte de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme que, d'une part, si, à l'issue du délai qu'il a fixé dans sa décision avant dire droit pour que lui soit adressées la ou les mesures de régularisation du permis de construire attaqué, a) le juge peut à tout moment statuer sur la demande d'annulation de ce permis et, le cas échéant, y faire droit si aucune mesure de régularisation ne lui a été notifiée, b) il ne saurait se fonder sur la circonstance que ces mesures lui ont été adressées alors que le délai qu'il avait fixé dans sa décision avant dire droit était échu pour ne pas en tenir compte dans son appréciation de la légalité du permis attaqué.

2) Les requérants parties à l'instance ayant donné lieu à la décision avant dire droit sont recevables à contester la légalité de la mesure de régularisation produite dans le cadre de cette instance, tant que le juge n'a pas statué au fond, sans condition de délai.

3) A compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de l'acte de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres et soutenir qu'il n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant-dire droit.

Elles ne peuvent en revanche soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant-dire droit ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation.

1. Cf. CE, 5 février 2021, M. et Mme Boissery, n° 430990, à mentionner aux Tables.

2. Cf. CE, 18 juin 2014, Société Batimalo et autre, n° 376760, p. 164.

CE, 10 octobre 2022, Société Horizon, n°455573, A

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.
68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.
68-06-04 – Pouvoirs du juge.

Sursis à statuer en vue d'une régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) – Invitation des parties, avant d'y recourir, à produire des observations et communication de celles-ci – Conséquence – Réouverture, de ces seuls faits, d'une instruction close – Absence (1).

Lorsque le juge administratif, alors qu'il envisage de faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, invite, ainsi que le prévoit cet article, les parties à produire des observations, ni cette invitation ni la communication par le juge des observations reçues en réponse à cette invitation n'ont, par elles-mêmes, pour effet de rouvrir l'instruction si elle était close.

1. Rapp., s'agissant des conséquences de la communication d'un moyen relevé d'office en application de l'art. R. 611-7 du code de justice administrative (CJA) après la clôture de l'instruction, CE, Section, 25 janvier 2021, Mme Lebret et autres, n° 425539, p. 1.

CE, 10 octobre 2022, M. et Mme Guedel, n°452955, 463843, A

68 – Urbanisme et aménagement du territoire.
68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales.
68-06-04 – Pouvoirs du juge.

Office du Conseil d'Etat réglant l'affaire au fond après cassation d'un jugement prononçant l'annulation partielle d'un permis de construire alors qu'est intervenue, à la suite de ce jugement, une mesure de régularisation (art. 600-5 du code de l'urbanisme) (1) – Examen, en qualité de juge de premier et dernier ressort, du REP formé contre cette mesure – Existence, en l'espèce, sur le fondement de l'art. L. 600-5-2 du code de l'urbanisme et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice

Conseil d'Etat statuant en seconde cassation sur un jugement du 23 mars 2021 du tribunal administratif ayant annulé partiellement un permis de construire délivré le 25 juillet 2017, imparti, sur le fondement de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, à la société pétitionnaire un délai de trois mois pour solliciter un permis de construire modificatif régularisant le projet sur ce point et rejeté le surplus des conclusions des requérants.

Délivrance à la société pétitionnaire, le 9 novembre 2021, du permis de construire modificatif qu'elle avait sollicité à sa suite. Présidente du tribunal administratif, ayant transmis au Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir (REP) formé devant le tribunal administratif contre ce permis.

Dans les circonstances de l'espèce, alors qu'il règle l'affaire au fond après cassation du jugement du 23 mars 2021, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative (CJA), et statue ainsi définitivement sur le litige portant sur la légalité d'un permis de construire initial, il y a lieu pour le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de statuer, en qualité de juge de premier et dernier ressort, sur les conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du permis de construire modificatif délivré ultérieurement à la société pétitionnaire en vue de régulariser le permis de construire initial, en statuant sur les moyens propres présentés contre ce permis modificatif par les requérants et en appréciant si ce permis modificatif permet la régularisation du vice ayant justifié l'annulation du permis initial.

1. Rapp., s'agissant de l'office du juge d'appel saisi d'un jugement prononçant l'annulation partielle d'un permis de construire alors qu'est intervenue une telle mesure postérieurement à ce jugement, CE, Section, 15 février 2019, Commune de Cogolin, n° 401384, p. 26.

CE, 6 octobre 2021, Société Maresias, n°442182, A

68 Urbanisme et aménagement du territoire.
68-06 Règles de procédure contentieuse spéciales.
68-06-04 Pouvoirs du juge.

Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) ou annulation partielle (art. L. 600-5) - Champ d'application - Exclusion - Autorisation délivrée en méconnaissance de l'obligation, pour le pétitionnaire, de présenter une demande portant sur les travaux irrégulièrement effectués en même temps que les nouveaux travaux envisagés sur le même bâtiment (2).

68-06-04

Lorsque l'autorité administrative, saisie d'une demande relative à des travaux projetés sur une construction irrégulière édifée ou modifiée qui ne porte pas sur l'ensemble des éléments de la construction qui ont eu ou auront pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé, a illégalement accordé l'autorisation de construire qui lui était demandée au lieu de refuser de la délivrer et de se borner à inviter le pétitionnaire à présenter une nouvelle demande portant sur l'ensemble des éléments qu'il aurait lui dû soumettre, cette illégalité ne peut être regardée comme un vice susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ou d'une annulation partielle en application de l'article L. 600-5 du même code.

1. Cf. CE, 9 juillet 1986, Thalamy, n° 51172, p. 201 ; CE, 13 décembre 2013, Mme Carn et autres, n° 349081, T. pp. 879-882.

2. Cf., sur cette obligation, CE, 9 juillet 1986, Thalamy, n° 51172, p. 201 ; CE, 13 décembre 2013, Mme Carn et autres, n° 349081, T. pp. 879-882.

CE, 9 novembre 2021, Société civile de construction-vente Lucien Viseur, n°440028, B

68 Urbanisme et aménagement du territoire.

68-06 Règles de procédure contentieuse spéciales.

68-06-04 Pouvoirs du juge.

Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) - Absence de notification au juge d'une mesure de régularisation - Conséquences - 1) Annulation de l'autorisation de construire - 2) Contestation du refus de régularisation possible uniquement dans le cadre d'une nouvelle instance (1) portant sur le refus d'autoriser le projet dans son ensemble.

68-06-04

A compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent contester la légalité d'un permis de régularisation par des moyens propres et au motif qu'il ne permet pas de régulariser le permis initial.

1) En revanche, si aucune mesure de régularisation ne lui est notifiée, il appartient au juge de prononcer l'annulation de l'autorisation de construire litigieuse, sans que puisse être contestée devant lui la légalité du refus opposé, le cas échéant, à la demande de régularisation présentée par le bénéficiaire de l'autorisation.

2) Une telle contestation ne peut intervenir que dans le cadre d'une nouvelle instance, qui doit être regardée comme dirigée contre le refus d'autoriser le projet dans son ensemble, y compris les modifications qu'il était envisagé d'y apporter.

1. Cf. sol. contr, lorsqu'une mesure de régularisation est délivrée et notifiée au juge, CE, 5 février 2021, M. et Mme Boissery, n° 430990, à mentionner aux Tables.