

N° 607

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, habilitant le **Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction,***

Par M. René VANDIERENDONCK,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1017, 1041 et T.A. 141

Sénat : 604 (2012-2013)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| EXAMEN DES ARTICLES..... | 15 |
| • <i>Article 1er</i> Habilitation du Gouvernement à adopter par voie d'ordonnance des mesures législatives en matière de recours contentieux contre les autorisations d'urbanisme | 15 |
| • <i>Article 4</i> (Art. L. 15-1 et l. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) Prise de possession de biens et modalités d'indemnisation des personnes expropriées | 22 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 27 |
| ANNEXE PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES DU GROUPE DE TRAVAIL PRÉSIDÉ PAR M. DANIEL LABETOULLE..... | 35 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 22 mai 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. René Vandierendonck** sur le **projet de loi n° 604 (2012-2013) habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction.**

Après avoir rappelé l'urgence de relancer la production de logements, le rapporteur a souligné que le problème, identifié de longue date, des recours contentieux, parfois abusifs, contre les autorisations d'urbanisme constituaient un frein à la construction.

Il a présenté les sept mesures proposées par le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle pour accélérer le traitement de ces recours et lutter contre les recours abusifs et dilatoires (resserrement de l'intérêt à agir, cristallisation des moyens soulevés au cours de l'instance, régularisation en cours d'instance de l'acte attaqué, dépôt de conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire, enregistrement des transactions, limitation de l'action en démolition, transfert d'une partie du contentieux de première instance aux juridictions d'appel). Le rapporteur a approuvé le souhait du Gouvernement de reprendre ces mesures au sein des ordonnances à l'exception de la limitation de l'action en démolition.

S'agissant des dispositions relatives à l'indemnisation des personnes expropriées, le rapporteur a souligné que, pour répondre à une censure constitutionnelle qui prendrait effet au 1^{er} juillet 2013, il était proposé de déterminer les hypothèses dans lesquelles l'expropriation ne donnait lieu qu'à une indemnisation partiellement préalable et les garanties accordées à l'exproprié quant au montant provisoirement versé.

Sous réserve de ses observations, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des articles 1^{er} et 4 du projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Lors de son discours d'Alfortville, le 21 mars 2013, le chef de l'État a confirmé la mise en œuvre du plan « investissement-logement » annoncé par le Premier ministre, rappelant la nécessité d'un « choc de confiance » *« face à une offre qui, incontestablement, n'est pas suffisamment stimulée ; une demande qui peine à s'exprimer, faute de solvabilité ; et aussi des hésitations psychologiques, qui existent depuis toujours »*.

Le mal-logement affecte une part croissante de nos concitoyens, comme le relève la Fondation Abbé Pierre qui, dans son rapport de 2013, rappelait que tous les segments de l'offre d'hébergement ou de logement social rencontrent des difficultés majeures pour répondre à la demande sociale, avec des conséquences préjudiciables pour la vie familiale des ménages les plus défavorisés. Le Gouvernement a donc souhaité adopter un **ensemble de mesures législatives par voie d'ordonnances**, cette procédure de dessaisissement temporaire du Parlement pouvant se justifier au regard de l'urgence sociale.

Dans cette optique, le Gouvernement a déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 2 mai 2013 un projet de loi d'habilitation qui a été adopté en séance publique le 21 mai. Ce texte a été renvoyé au fond à votre commission des affaires économiques. Cependant, votre commission a souhaité se saisir pour avis des articles 1^{er} et 4 de ce texte qui relèvent de ses compétences au titre du contentieux administratif et des règles d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Tout d'abord, s'agissant des mesures destinées à **faciliter et accélérer la construction de logements en France**, le projet de loi fixe le domaine de l'habilitation législative qui serait conférée au Gouvernement (**article 1^{er}**), au rang desquels la détermination de règles législatives pour *« accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives »*.

Conformément aux exigences de l'article 38 de la Constitution, cette délégation est enserrée dans un double délai puisque, s'agissant des règles encadrant les recours contentieux en matière d'urbanisme, le Gouvernement serait habilité à adopter des ordonnances durant 4 mois à compter de la publication de la loi (**article 2**), un projet de loi de ratification devant être

déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance (**article 3**). A l'occasion de la ratification de l'ordonnance, votre commission pourra contrôler les choix opérés par le Gouvernement.

Le projet de loi prévoit au premier chef des mesures pour favoriser la construction de logements que votre rapporteur juge utile de souligner bien qu'elles n'entrent pas dans le champ de la saisine de votre commission.

Le projet de loi vise ainsi à réduire les délais de réalisation des projets de construction de logements, à favoriser la densification des projets et le développement d'une offre nouvelle.

Pour ce faire, le Gouvernement serait habilité à créer une procédure intégrée pour le logement, ce qui aurait pour effet, sous réserve de la réalisation d'une évaluation environnementale, de permettre une mise en compatibilité et une adaptation des documents ou règles s'imposant au projet, dans des délais raccourcis par rapport aux procédures classiques.

Un autre aspect de l'habilitation concerne l'accès aux documents d'urbanisme opposables aux projets d'aménagement et de construction qui serait facilité par la création d'un portail national de l'urbanisme. Ce service fortement attendu des professionnels du secteur permettrait de mettre à disposition gratuitement des données standardisées et librement diffusables. La loi est nécessaire pour intégrer l'ensemble des autorités administratives concernées, y compris décentralisées, puisque la libre administration des collectivités territoriales est en cause.

De même, le financement de projets d'aménagement pourrait également être facilité en augmentant le taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités territoriales pourraient consentir à des personnes privées.

Par ailleurs, pour faciliter la réalisation de logements dans les zones tendues caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, « *la recomposition de la ville sur elle-même et à la densification des zones urbaines* », selon les termes de l'exposé des motifs, seraient rendues plus aisées (règles d'urbanisme en matière de stationnement, dérogation aux règles locales d'urbanisme relatives au gabarit et à la densité, à la densité et aux aires de stationnement lors de projet de surélévation d'immeubles ou de transformation de bureaux créant des logements, etc.).

Le développement de logements intermédiaires en direction des classes moyennes serait favorisé par la création d'un statut spécifique, notamment d'un bail de longue durée spécifique et l'autorisation pour les organismes de logement social de créer des filiales dédiées à la production et à la gestion de ces logements intermédiaires.

Le Gouvernement serait habilité à prendre des mesures relevant du domaine de la loi supprimant la possibilité de garantie intrinsèque pour les opérations de vente de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) afin de protéger les accédants en cas de défaillance du promoteur en cours de chantier.

Enfin, la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment serait facilitée en réduisant les délais de paiement des maîtres d'ouvrage public.

S'agissant plus spécifiquement du champ de la saisine de votre commission, l'**aléa contentieux** reste régulièrement évoqué parmi les freins à la construction de logements. L'étude d'impact annexé au présent projet de loi rappelle d'ailleurs que le contentieux de l'urbanisme a en effet connu une augmentation de 8,7 % des affaires enregistrées entre 2010 et 2011 auprès des tribunaux administratifs et de 4,1 % sur la même période au niveau des cours administratives d'appel

Bien qu'en droit, l'autorisation d'urbanisme soit, comme tout acte administratif, exécutoire¹, le recours devant le juge ne présentant pas de caractère suspensif, **l'introduction d'un recours a souvent pour effet de paralyser le chantier dans l'attente de la décision du juge**. Si le recours en référé peut aboutir dans un délai réduit, l'examen au fond de la requête exige plusieurs mois ou années jusqu'à l'épuisement des voies de recours. Par prudence ou crainte des conséquences de la décision juridictionnelle, les promoteurs et les financeurs suspendent ainsi les travaux alors même que l'acte d'urbanisme reste juridiquement valide car la démolition, le cas échéant, serait à leur frais.

Votre rapporteur souligne que cette difficulté est identifiée depuis plusieurs années et abordée de manière constante et non partisane par les ministres successifs en charge de l'urbanisme. Lors de l'examen en séance publique du projet de loi relatif à la majoration des droits à construire le 29 février 2012, M. Benoist Apparu, ministre délégué chargé du logement, annonçait en réponse à un amendement de notre collègue Daniel Dubois qu'un décret en Conseil d'État était ainsi en cours de préparation pour limiter les recours abusifs. Poursuivant ce même objectif, Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, indiquait lors de la séance publique du 10 juillet 2012 qu'il faudrait *« envisager la meilleure manière de lutter efficacement contre les recours manifestement abusifs, tout en préservant le droit au recours quand il y a intérêt à agir, et permettre l'accélération du traitement des contentieux »*, jugeant néanmoins, au regard d'un avis du Conseil d'État, que des dispositions législatives seraient nécessaires. La ministre de l'égalité des territoires et du logement a alors confié la présidence d'un groupe de travail à M. Daniel Labetoulle, ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État, qui a remis en avril 2013 ses conclusions afin de trouver un meilleur équilibre entre droit au recours et construction de logements dans notre pays. Le présent projet de loi concrétise la volonté du Gouvernement d'affronter cette question en s'inspirant des préconisations ainsi formulées.

¹ *Le caractère exécutoire d'une décision administrative est une règle fondamentale du droit public (CE, 2 juillet 1982, n° 25288 et 25323).*

Dans ce cadre, le Gouvernement doit veiller, comme le rappelait la ministre lors de son intervention devant notre assemblée en juillet 2012, à maintenir les garanties légales attachées au **droit constitutionnel à un recours juridictionnel effectif** que le Conseil constitutionnel déduit de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Une protection équivalente existe parallèlement au titre de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'Homme.

Cette consécration du droit au recours au sein de normes supra-législatives ne fait cependant pas obstacle à son encadrement par la loi. A cet égard, le contentieux de l'urbanisme connaît d'ailleurs des règles procédurales dérogatoires par rapport au contentieux administratif général, visant à mieux assurer la sécurité juridique des actes. La question de l'extension de certaines de ces règles au contentieux général est souvent débattue et devrait l'être d'autant plus si des mesures pour lutter contre les recours abusifs en matière d'urbanisme étaient adoptées et se révélaient efficaces.

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

Les règles contentieuses propres aux recours en matière d'urbanisme

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

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

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

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

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

Source : Rapport du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle, Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, 25 avril 2013, p. 3

La **notion de recours abusif** doit, aux yeux de votre rapporteur, être clairement posée pour aboutir à une réponse efficace. La définition du recours « abusif »¹ ou « dilatoire » connaît plusieurs acceptions.

Cette expression doit être préalablement distinguée du recours dont la durée de traitement peut paraître particulièrement longue au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme mais pour lequel cette **durée excessive** relève du fonctionnement de la juridiction administrative. Dans ce cas, ni le bien-fondé de la requête, ni le comportement du requérant ne sont en cause. Les conséquences du délai de traitement des litiges sur le comportement des acteurs économiques trouvent une application en matière d'urbanisme mais rejoignent une problématique générale au contentieux administratif. Les efforts entrepris par la juridiction administrative commencent à produire leurs effets : en 2011, au sein des juridictions administratives de droit commun, le délai de traitement des dossiers est maintenu en moyenne, tous contentieux confondus, à une durée inférieure à un an.

| Catégorie de juridiction administrative de droit commun | Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock |
|---|--|
| Tribunaux administratifs | 11 mois et 8 jours |
| Cours administratives d'appel | 11 mois et 16 jours |
| Conseil d'État | 8 mois et 5 jours |

L'urgence sociale à construire des logements afin d'assurer le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accès à un logement décent appelle sans nul doute des règles spécifiques au contentieux de l'urbanisme pour accélérer le traitement de ces litiges.

Au sein de la notion de recours « abusif » ou « dilatoire » proprement dite, deux catégories se distinguent. La première, qui se retrouve dans tous les contentieux administratifs, concerne les requêtes, même vouées au rejet, pour

¹ La notion de requête abusive est présente à l'article R. 741-12 du code de justice administrative qui permet au juge de prononcer d'office à l'encontre de l'auteur d'une telle requête une amende maximale de 3 000 euros.

lesquelles le requérant use de l'ensemble des possibilités procédurales à sa disposition, comme des moyens soulevés au compte-goutte pour prolonger l'échange de mémoires entre parties, afin de retarder la décision du juge. Dans cette hypothèse, la seule possibilité ouverte au législateur et au pouvoir réglementaire est de mieux encadrer la procédure administrative contentieuse afin de déjouer les « **artifices de procédure** ». L'usage par le requérant des facultés procédurales à sa disposition n'est pas en soi fautive ; seule l'intention de nuire peut justifier l'engagement de la responsabilité civile de l'auteur du recours.

La seconde catégorie recouvre des requêtes rares mais néanmoins réelles ayant pour seule motivation de **retirer un avantage financier ou provoquer une perte économique au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme**. Ces « *quelques requérants qui font profession des désistements contre rémunération* », comme les décrit le rapport du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle, s'exposent à des sanctions pénales dont l'effectivité a été soulignée par des condamnations récentes. Ce dernier type de requêtes appelle les réponses les plus énergiques, la protection constitutionnelle du droit au recours n'étant pas un obstacle à la lutte contre ces procédés de détournement manifeste de l'objet premier d'un recours : la défense de ses droits.

Le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle propose des solutions dignes d'intérêt qu'il appartiendrait au Gouvernement de mettre en œuvre dans le cadre de cette habilitation. Votre rapporteur reste cependant convaincu, comme le groupe de travail le souligne, que l'intervention législative sur les voies de recours ouvertes en matière d'urbanisme ne permettra pas de faire l'économie d'une réflexion sur les règles d'urbanisme : « *c'est, avant tout, le fond du droit de l'urbanisme et de l'environnement qui est en cause* » souligne le rapport. L'annonce par Mme Delphine Batho, ministre de l'environnement, de l'organisation d'états généraux de la modernisation du droit de l'environnement au printemps 2013 est à cet égard un signal encourageant.

Partageant l'objectif poursuivi par le Gouvernement, votre commission a approuvé la rédaction du 4° de l'article 1^{er} du projet de loi.

Enfin, le projet de loi (**article 4**) porte sur la **prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation** et sur l'**indemnisation des personnes expropriées**. Cette disposition vise à réécrire les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique censurés en avril 2012 par le juge constitutionnel¹ avec effet différé au 1^{er} juillet 2013. Cet article a été introduit au sein du projet de loi pour permettre son entrée en vigueur avant cette date dans le cas où la même disposition, introduite au sein d'un autre projet de loi soumis actuellement à l'examen du Conseil constitutionnel, serait censurée pour défaut de lien avec le texte au sein duquel elle avait été introduite à la demande du Gouvernement.

¹ CC, 6 avril 2012, n° 2012-226 QPC.

Votre commission a estimé que cet article renforçait, conformément aux exigences rappelées par le Conseil constitutionnel, les droits de l'exproprié en lui assurant par principe une **indemnisation préalable pour le bien ayant fait l'objet d'une expropriation**, réservant la consignation de la somme due à ce titre à des hypothèses désormais plus restreintes et mieux encadrées. Elle a donc estimé que le droit de propriété, protégé par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, était mieux garanti et a donc approuvé cet article.

*
* * *

Au bénéfice de ses observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles 1^{er} et 4 du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Habilitation du Gouvernement à adopter par voie d'ordonnance des mesures législatives en matière de recours contentieux contre les autorisations d'urbanisme

En son 4^o, cet article habilite le Gouvernement, dans le cadre de l'article 38 de la Constitution, à adopter par voie d'ordonnance des dispositions législatives visant à « *accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles* ».

Cette habilitation législative permettrait au Gouvernement d'adopter des règles relevant du domaine de la loi de nature à **accélérer le traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme** et à **lutter contre les recours « abusifs »**. L'alinéa en cause vise plus spécifiquement les recours en annulation ou les demandes de suspension, c'est-à-dire les recours en excès de pouvoir et les référés-suspension présentés devant la juridiction administrative. Il envisage, sans souci d'exhaustivité, deux moyens principaux pour ce faire : aménager les compétences et les pouvoirs des juridictions et réduire les délais de traitement des procédures juridictionnelles.

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a précisé, au sein du champ de l'habilitation, que l'ordonnance pourrait « *permettre [au juge] de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif* ».

Dans ce cadre, le Gouvernement a confirmé à votre rapporteur son souhait de **mettre en œuvre la quasi-totalité des préconisations du groupe de travail** installé par la ministre de l'égalité des territoires et du logement en février 2013 et qui, au terme d'un travail de plusieurs semaines sous la direction du président Daniel Labetoulle, a rendu son rapport le 25 avril 2013.

Le groupe de travail avance sept solutions dont cinq relèvent du domaine législatif. Si la procédure administrative contentieuse relève par principe de la compétence du pouvoir réglementaire¹, le législateur est

¹ CC, 14 octobre 2010, 2010-54 QPC.

compétent dès lors que les règles restreignent la liberté d'agir en justice¹ ou l'exercice de voies de recours². Dans cette perspective, l'habilitation législative du Gouvernement à intervenir dans le domaine de la loi se justifie.

Sans que ces pistes de réflexion ne présentent un caractère ni obligatoire, ni limitatif pour le Gouvernement lors l'édiction des ordonnances pour lesquelles le Parlement l'aurait habilité, votre rapporteur souligne l'intérêt des recommandations formulées par le groupe de travail présidé par M. Labetoulle.

• **Clarifier les règles de l'intérêt pour agir**

Le groupe de travail propose, de manière relativement classique, de clarifier les règles de l'intérêt à agir en matière de contentieux des actes d'urbanisme. Sous réserve de ne pas porter d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif, le législateur est libre de limiter l'intérêt à agir de requérants³. Comme le relevait le rapport précité, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme empêche d'ores et déjà la constitution d'association dans le seul but de contester des actes d'urbanisme⁴.

Le **resserrement de l'intérêt à agir** ainsi proposé ne peut cependant qu'être limité comme en témoigne la prudence du groupe de travail ; elle ne contrebalancerait que partiellement le libéralisme traditionnel dont fait preuve le juge administratif dans l'appréciation de cette condition de recevabilité d'un recours en excès de pouvoir.

• **Introduire une procédure de cristallisation des moyens**

Visant plus spécifiquement les manœuvres dilatoires éventuelles d'un requérant, le groupe de travail propose de rompre avec les règles bien établies du contentieux de l'excès de pouvoir⁵ en cristallisant au cours de l'instance les moyens soulevés par le requérant, ce qui aurait pour effet de l'empêcher de soulever de nouveaux moyens et d'ainsi prolonger l'échange des mémoires et la durée de l'instruction.

A la demande d'une partie à l'instance, le juge pourrait ainsi décider de la date à compter de laquelle la cristallisation prendrait effet. Cette **mesure d'ordre réglementaire** n'empêcherait cependant le requérant de soulever ni les moyens d'ordre public, ni de nouveaux moyens en cas d'appel de la première décision.

¹ CC, 2 décembre 1980, 80-119 L.

² CC, 14 octobre 2010, 2010-54 QPC.

³ CC, 17 juin 2011, n° 2011-138 QPC.

⁴ Parmi les précédents législatifs limitant les possibilités de recours de certaines catégories de requérants, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme n'admet l'intérêt à agir d'une association pour contester une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

⁵ Un requérant ne peut soulever de nouveaux moyens par rapport à sa requête initiale que dans le temps du délai de recours ; au-delà, le nouveau moyen doit se rattacher à l'une des deux causes juridique : la légalité externe ou la légalité interne de l'acte attaqué (CE, 15 juillet 1954, Société des aciéries et forges de Saint-François, n° 4190).

Conscient des effets limités de ce mécanisme et des parades que certains requérants pourraient y trouver, le groupe de travail estime néanmoins que « *la cristallisation mérite au moins d'être essayée et évaluée* ».

• Organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge

Une piste évoquée par le groupe de travail prévoit d'organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge, conduisant à approfondir le dispositif actuel de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

Par un pragmatisme bienvenu, le juge administratif admet, spécifiquement en matière de contestation d'actes d'urbanisme, qu'au cours de l'instance un acte de régularisation intervienne, effaçant ainsi les irrégularités initiales attaquées par le requérant. Ce mécanisme est particulièrement dérogatoire à la règle du contentieux de l'excès de pouvoir au terme duquel la légalité de l'acte est appréciée à la date d'introduction de la requête, excluant toute régularisation en cours d'instance.

Le groupe de travail propose ainsi de permettre au juge, dans le cadre d'un recours contre un acte d'urbanisme, d'accorder un délai à l'autorité administrative et au bénéficiaire de l'acte pour régulariser celui-ci si un seul moyen est de nature à justifier son annulation. Si la régularisation était effectuée dans ce délai et qu'elle permettait de **répondre au grief dirigé contre l'acte**, le juge pourrait ainsi rejeter la requête, plutôt qu'annuler l'acte attaqué. Cette préconisation se fonde dans un vaste mouvement jurisprudentiel visant à ne réserver l'annulation qu'en ultime recours¹.

• Permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire

Le groupe de travail souhaite également permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire. Cette solution permettrait ainsi au bénéficiaire d'un acte d'urbanisme attaqué de présenter, au cours du procès, au juge saisi de la requête une demande d'indemnisation pour le caractère abusif du recours.

De jurisprudence ancienne et constante, le juge condamne au versement de dommages-intérêts l'auteur d'un recours qui se serait révélé abusif en application de la théorie de l'abus de droit². En revanche, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, la victime du recours abusif ne peut directement présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire devant le juge saisi du recours contre l'acte attaqué³. Le bénéficiaire d'un acte d'urbanisme qui aurait été contesté de manière abusive peut néanmoins engager la responsabilité de l'auteur du recours ; il doit

¹ En ce sens, s'agissant des vices de forme ou de procédure : CE, 23 décembre 2011, Danthony.

² Cette théorie permet de sanctionner l'usage d'un droit qui, dans son principe, n'est pas fautif mais qui, parce qu'il excède l'usage normal et raisonnable de ce droit, le devient.

³ CE, 24 novembre 1967, Noble, n°66271

cependant l'introduire devant le juge judiciaire, seul compétent pour juger d'un contentieux entre personnes privées.

Le groupe de travail reconnaît à cette évolution qu'il appelle de ses vœux une « *vocation surtout symbolique* » et sans doute dissuasive. Si votre rapporteur partage la finalité de cette proposition, elle appelle cependant des observations. Cette faculté ouverte au bénéficiaire de l'acte aurait pour effet de **modifier la répartition entre ordres de juridiction** et de distraire ce contentieux de son juge naturel, le juge judiciaire. A titre d'exemple, lorsqu'une association ou un voisin attaque de manière abusive un permis de construire accordé à un promoteur, ce dernier doit saisir le juge judiciaire car le litige oppose deux personnes privées quand bien même il trouverait son origine dans une instance administrative. En liant le contentieux principal – le recours jugé abusif – et la demande accessoire d'indemnisation, le juge administratif se retrouve saisi d'un contentieux qu'il est sans doute mieux placé pour juger d'un seul bloc qui ne relève que pour partie de sa compétence. A cet égard, votre rapporteur ne peut qu'attirer l'attention du Gouvernement sur le respect des compétences traditionnelles, parfois fondées sur le plan constitutionnel, des deux ordres de juridiction.

En outre, sous couvert de faciliter l'indemnisation de victimes de recours abusifs, il ne faudrait pas restreindre les possibilités pour ces dernières d'obtenir réparation du préjudice subi. Aussi, conviendrait-il de veiller à ce que la faculté de solliciter une indemnisation en cours d'instance ne soit pas exclusive de la voie existante devant le juge judiciaire pour obtenir réparation à la suite du rejet du recours abusif. Dans le cas contraire, la victime du recours abusif ne disposerait que d'une période restreinte au cours de laquelle elle pourrait obtenir réparation ; au-delà, il ne serait plus recevable à le faire. La mesure envisagée doit donc s'opérer **sans préjudice du recours actuellement ouvert aux victimes de recours abusif**.

De même, une définition du recours abusif ouvrant droit à réparation qui se révélerait trop stricte s'avèrerait moins favorable que l'état du droit qui permet à la victime de se fonder sur le principe général de la responsabilité pour faute posé par l'article 1382 du code civil.

Au-delà de l'aspect séduisant de cette solution, ce mécanisme nécessite donc une réflexion approfondie au regard des réserves exprimées.

• Encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance

Il est proposé par le groupe de travail d'**encadrer le régime des transactions** par lesquelles il est mis fin à un recours contre un acte d'urbanisme. Si les transactions sont une mesure parfaitement admissible de résolution amiable d'un contentieux engagé, l'observation des pratiques rapportées par les professionnels du secteur de la construction conduit à constater certains dévoiements de cette faculté que de récentes condamnations pénales ont mis en lumière. Détournant le recours de sa finalité première, des personnes déposent des requêtes manifestement infondées dans l'espoir de

percevoir, au terme d'un chantage sur le bénéficiaire de l'acte d'urbanisme attaqué, une somme d'argent contre un désistement d'instance. La perception de cette somme s'opère dans le cadre d'une transaction. Ces pratiques particulièrement choquantes tombent sous le coup de l'**incrimination pénale d'escroquerie**¹.

Outre cette sanction actuellement applicable, il importe, au moins un temps, d'imposer un **mécanisme préventif** qui dissuade de recourir à ces « transactions ». L'enregistrement auprès de l'administration fiscale, sous peine de nullité, est une solution de nature à assurer un début de transparence et, éventuellement, à permettre de détecter des conclusions régulières de transactions au profit d'une même personne.

A terme et pour une période temporaire, la question de l'homologation de certaines transactions par voie judiciaire est une solution à explorer, même si votre rapporteur ne méconnaît pas les difficultés pratiques qu'elle implique.

- **Recentrer l'action en démolition sur son objet premier**

Par ailleurs, le groupe de travail appelle à **recentrer l'action en démolition** sur son objet premier. Cette préconisation n'est pas strictement liée au souci d'accélérer le traitement contentieux des litiges, ni même de lutter contre les recours abusifs ou dilatoires pour lesquels elle serait sans effet direct. Votre rapporteur rejoint cependant le groupe de travail lorsqu'il juge cette voie « *prometteuse* » car elle porte plus fondamentalement sur l'impact des recours contentieux dans le secteur de la construction.

En effet, l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme permet au juge judiciaire de condamner le propriétaire à démolir une construction en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. **Cette disposition ne distingue pas selon le motif d'annulation du juge administratif.** Constituant une sanction *a posteriori* particulièrement lourde et dissuasive, elle se justifiait pleinement avant l'introduction des référés qui permettant désormais d'arrêter en urgence un projet manifestement illégal. Désormais, le groupe de travail estime que l'éventualité, même rarement mise en œuvre, d'une démolition de la construction incite les banques à bloquer le versement des financements dans l'attente d'une décision écartant cette hypothèse et les promoteurs à différer d'autant l'opération envisagée².

¹ Par un arrêt du 18 novembre 2012, la cour d'appel de Paris a condamné plusieurs personnes physiques dont un avocat à des peines de prison avec sursis et d'amendes pour des manœuvres frauduleuses constitutives d'escroquerie.

² Pour le groupe de travail, « ce risque, en effet, fait craindre au banquier de voir disparaître le collatéral qui garantit le remboursement de son crédit en cas de défaillance du promoteur ; quant aux acheteurs, ils peinent, quand par extraordinaire ils le souhaitent, à trouver un notaire qui accepte de conclure une opération grevée d'un tel aléa. »

En réservant l'action en démolition aux cas de constructions illégales les plus graves, les recours contentieux sur les projets immobiliers présenteraient un effet moins paralysant pour les acteurs économiques, et ce, d'autant plus lorsque la requête en référé a été rejetée.

• Donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements

Enfin, le groupe de travail propose d'accélérer le traitement de certains recours en matière d'urbanisme en confiant leur règlement en premier et dernier ressort aux cours administratives d'appel, seul le recours en cassation devant le Conseil d'État restant ouvert contre la décision de la cour.

Cette modification relèverait du pouvoir réglementaire dans la mesure où elle dispose d'un fondement législatif à l'article L. 311-1 du code de justice administrative, modifié par l'article 48 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011. Lors de l'examen de cette disposition, notre collègue Yves Détraigne, alors rapporteur, relevait que « *l'attribution d'une compétence de premier ressort aux cours d'appel ôte aux justiciables le bénéfice du double degré de juridiction* » et que s'il n'était effectivement porté atteinte à aucune règle constitutionnelle¹, « *la suppression d'une telle garantie semble plutôt relever de la loi* », ce qui fut chose faite avec la loi du 13 décembre 2011.

L'article L. 311-1 du code de justice administrative dispose désormais que « *les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer à une autre juridiction administrative* » qui peut être le Conseil d'État, comme antérieurement à la loi du 13 décembre 2011, ou les cours administratives d'appel dorénavant.

Le groupe de travail envisage de restreindre le bénéfice du double degré de juridiction en matière d'urbanisme seulement lorsque **deux conditions cumulatives** seraient réunies :

- l'acte contesté devrait être délivré sur le territoire d'une commune où la taxe annuelle sur les logements vacants est applicable en vertu de l'article L. 232 du code général des impôts, c'est-à-dire les communes où il « *existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant* » ;

- l'acte contesté devrait permettre la construction d'un logement dont la surface excède une certaine surface – 1 500 mètres carrés selon les préconisations du groupe de travail – afin de ne viser que les projets d'ampleur.

¹ CC, 12 février 2004, n° 2004-491 DC

Si ce mécanisme a déjà été mis en œuvre, que ce soit au sein de la juridiction judiciaire¹ ou administrative², la mesure proposée marquerait une nouvelle étape au regard du nombre de litiges qu'elle concernerait. Elle présenterait également une originalité en ce qu'elle ferait varier le parcours juridictionnel d'un même type d'acte (permis de construire, permis d'aménager, etc.) en fonction de critères géographiques et matériels. Un permis de construire pourrait ainsi selon le lieu de sa délivrance et son contenu être contesté devant le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel selon les cas.

Le transfert de contentieux en première instance aux cours administratives d'appel ne s'opérerait ainsi pas par bloc d'actes attaqués mais au sein même de catégories d'autorisations d'urbanisme, ce qui induit une différence notable de traitement entre les justiciables. Aussi, le respect du principe d'égalité devant la justice exige que **le partage entre litiges** relevant du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel en premier instance **doit-il reposer sur des critères objectifs et rationnels**. Se poserait alors la question du maintien du ministère obligatoire d'avocat devant la cour administrative d'appel³ pour ces recours alors qu'ils en seraient dispensés devant le tribunal administratif.

Au-delà des propositions formulées par le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle, Mme Annick Lepetit, rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, évoquait dans son rapport une « *dernière piste pour endiguer les recours malveillants* » : « *augmenter le seuil maximal de l'amende pour recours abusif* ». En effet, l'article R. 741-12 du code de justice administrative permet au juge administratif de prononcer d'office à l'encontre de l'auteur d'un recours abusif une **amende** qui peut atteindre 3 000 euros. La rapporteure de l'Assemblée nationale jugeait alors équilibré de porter ce montant maximal à 10 000 euros. Sans minorer l'aspect symbolique de cette mesure, votre rapporteur doute de son caractère dissuasif, le juge restant à ce jour très mesuré dans sa mise en œuvre. En outre, le produit de cette amende est perçu par l'État et non par la victime du recours abusif comme le serait une condamnation pour dommages et intérêts dans le cadre de l'instance, ce que propose le rapport du groupe de travail.

¹ Sont ainsi portées devant les cours d'appel les contestations relatives à l'élection du président du tribunal de commerce ou certains contentieux ordinaires ou disciplinaires pour les professions judiciaires ou juridiques réglementées en application des articles L. 311-2 à L. 311-5 du code de l'organisation judiciaire.

² L'article R. 311-2 du code de justice administrative prévoit, depuis le décret n° 2012-1130 du 5 octobre 2012, que les recours contre les arrêtés pris par le ministre du travail relatifs à la représentativité des organisations syndicales sont directement portés devant les cours administratives d'appel.

³ Article R. 811-7 du code de justice administrative.

Sans se prononcer, à ce stade, sur le bien-fondé des dispositions que le Gouvernement pourrait adopter sur le fondement de cette habilitation, votre commission estime que le dispositif sera d'autant plus efficace qu'il s'appuiera sur des mécanismes ciblés mais efficaces plutôt que sur des règles multiples à faible portée.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1^{er}.

Article 4

(Art. L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation
pour cause d'utilité publique)

Prise de possession de biens et modalités d'indemnisation des personnes expropriées

Cet article modifie les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique relatifs à la prise de possession de biens ayant fait l'objet d'une expropriation et aux modalités d'indemnisation des propriétaires de ces biens.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est un mécanisme ancien permettant le **transfert forcé de propriété au profit d'un expropriant**, personne publique ou privée, **par une décision de la puissance publique**. Les principes fondamentaux de la procédure actuelle ont été fixés par la loi du 8 mars 1810 qui a instauré une phase administrative à laquelle succède une phase judiciaire. La phase administrative, conduite par l'autorité administrative déconcentrée ou centrale, comporte une enquête publique aboutissant, le cas échéant, à la déclaration d'utilité publique et à un arrêté de cessibilité délimitant les biens dont l'expropriation poursuivrait un but d'intérêt général.

Dans le cadre de la seconde phase, le transfert est opéré, comme le rappelle l'article L. 12-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, par un accord amiable entre l'expropriant et l'exproprié ou par voie judiciaire. Dans ce dernier cas, le juge judiciaire, au vu des éléments de la phase administrative, statue sur ce transfert de propriété et le prononce le cas échéant. Le transfert de propriété acquis, le montant de l'indemnisation due par l'expropriant à l'exproprié est alors fixé, conformément à l'article L. 13-1 du même code, par un accord entre les parties ou par le juge. Le juge de l'expropriation fixe alors une indemnité qui couvre l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain subi par l'exproprié du fait de l'expropriation, que cette indemnité soit versée en espèces ou en nature par la voie d'un relogement des expropriés. En application de l'article L. 13-21 du même code, il peut être relevé appel du jugement rendu, l'arrêt de la cour d'appel étant susceptible d'un recours en cassation.

Lorsque le montant de l'indemnisation est arrêté, les occupants disposent d'un délai d'un mois pour ne plus occuper les biens expropriés. Ce délai, fixé à l'article L. 15-1 du même code, court à compter du versement ou de la consignation de l'indemnité. L'article L. 15-2 prévoit qu'en cas d'appel du jugement, l'expropriant peut prendre possession du bien, ce qui écarte l'effet suspensif de cette voie de recours¹. Dans l'attente de la décision d'appel, le montant de l'indemnité proposée initialement par l'expropriant est versé à l'exproprié mais le surplus éventuellement accordé par le juge est automatiquement consigné.

Dans sa décision du 6 avril 2012², le Conseil constitutionnel a abrogé, à compter du 1^{er} juillet 2013, les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Le juge constitutionnel a censuré l'article L. 15-2 et, par voie de conséquence, l'article L. 15-1 au regard de la **violation du droit de propriété** garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen³. Cette disposition constitutionnelle exige en effet que l'indemnisation de la personne expropriée soit « *juste et préalable* ».

Comme le relevait le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, « *la règle de l'indemnisation préalable tend à garantir que l'exproprié ne se trouvera pas dans une situation où il a perdu la jouissance du bien mais n'est pas encore entré en jouissance de l'indemnité* », ajoutant que « *le caractère préalable de l'indemnité impose une continuité patrimoniale pour l'exproprié qui doit être indemnisé au plus tard au jour de l'entrée en possession par l'expropriant* ».

Le juge constitutionnel estime que la **possibilité que l'indemnité soit temporairement remplacée par une provision** est conforme à la Constitution. Il ne l'admet cependant que dans certaines circonstances justifiées par un **motif impérieux d'intérêt général**. Or, dans sa rédaction actuelle et censurée par le Conseil constitutionnel, les dispositions législatives ouvraient à l'expropriant la faculté de consigner avec pour seul tempérament le versement du montant de l'indemnité qu'il avait proposé à l'exproprié avant la saisine du juge. Cette situation aboutit à ce que, dans l'attente de la décision d'appel, l'exproprié ne perçoive pas, le cas échéant, l'intégralité de la somme que lui avait accordée le juge de l'expropriation en première instance : l'indemnisation n'est que partiellement préalable. Lorsque l'expropriation porte sur la résidence principale ou le siège de l'activité professionnelle de l'exproprié, cette règle peut être particulièrement préjudiciable pour lui.

¹ La lecture de cet article a été rendue malaisée par l'abrogation en 2005 par le pouvoir réglementaire du premier alinéa qui écartait le caractère suspensif de l'appel.

² CC, 6 avril 2012, n° 2012-226 QPC

³ Le Conseil constitutionnel a prononcé l'abrogation de ces dispositions sans se prononcer sur l'autre moyen tiré de la violation du caractère équitable de la procédure contentieuse et de l'égalité des parties lors du procès.

Dans la perspective de l'abrogation de ces dispositions législatives au 1^{er} juillet 2013 à la suite de cette censure, l'Assemblée nationale a adopté, dans sa séance du 11 avril 2013, un amendement du Gouvernement au sein du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et services de transport dont le Conseil constitutionnel a été saisi par 60 députés pour examiner sa conformité à la Constitution. Dans ce cadre, cette disposition pourrait être censurée pour son défaut de lien avec le texte comme un « cavalier législatif ». Aussi, le Gouvernement a-t-il souhaité, par prudence, reprendre cette disposition au sein de ce projet de loi.

L'article 4 reprend donc, sous réserve d'une modification rédactionnelle, la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire¹ sur le projet de loi précité et issue d'une proposition de notre collègue Roland Ries, alors rapporteur pour le Sénat.

La rédaction proposée introduit donc **deux nouvelles exceptions au principe de paiement préalable de l'indemnité**, se fondant sur l'exception dégagée par la jurisprudence constitutionnelle qui admet qu'une consignation puisse valoir paiement.

La première hypothèse, inscrite à l'article L. 15-1, prévoit la consignation lorsque l'expropriant serait dans l'impossibilité de payer l'exproprié du fait de ce dernier, ce qui pourrait constituer une mesure dilatoire de l'exproprié pour s'opposer indirectement à la prise de possession et à la décision d'expropriation qui la fonde. Cette exception au principe du versement préalable de l'indemnité se justifie pleinement, d'autant qu'elle n'est pas sans rappeler la faculté ouverte au débiteur par l'article 1257 du code civil de consigner la somme en cas de refus du créancier de recevoir son paiement.

Dans le second cas, prévu à l'article L. 15-2, la consignation devient une **possibilité soumise à autorisation du juge**, en cas d'appel du jugement, et ouverte dans une hypothèse circonstanciée : la présence d'indices sérieux pour l'expropriant de ne pouvoir, à terme, récupérer éventuellement une partie de la somme en cas d'une décision d'appel plus favorable que la décision de première instance.

Soucieuse de maintenir des garanties pour l'exproprié, la commission mixte paritaire, sur proposition du rapporteur du Sénat, avait introduit une **double limite à la consignation** dans la seconde hypothèse. D'une part, la consignation ne pourrait porter que sur tout ou partie du surplus de l'indemnité accordée par le juge par rapport à la proposition initiale de l'expropriant, ce qui est la reprise du droit actuel. L'exproprié est ainsi assuré de percevoir au

¹ Contrairement à la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire a opté pour une réécriture complète des deux articles ayant fait l'objet d'une censure différée afin de répondre à la censure totale des deux articles en cause par le juge constitutionnel.

moins le montant de la proposition d'indemnité de l'expropriant, ce qui forme *a priori* un niveau minimal d'indemnisation sur lequel s'accordent les parties.

D'autre part, pour ce qui est du surplus, le juge de l'expropriation disposerait d'un pouvoir de modulation pour apprécier le niveau souhaitable de consignation au regard des circonstances de l'espèce. Dans ce cadre, au regard du montant de l'indemnité proposé par l'expropriant – et dont le versement direct est acquis de plein droit –, le juge pourrait décider d'augmenter le montant de la somme versée directement considérant que la somme initialement proposée par l'expropriant est insuffisante. Ce pourrait être le cas dans l'hypothèse où la proposition initiale de l'expropriant serait manifestement minorée par rapport à la valeur réelle du bien et au montant accordé par le juge de l'expropriation de première instance. A défaut, l'exproprié subirait une atteinte excessive à son droit de propriété car la consignation, qui n'est qu'une exception au principe du paiement direct de l'indemnité, le priverait d'une indemnisation dans des proportions qui pourraient mettre en péril son activité professionnelle, son accès à un logement ou son patrimoine. Ce serait notamment le cas si l'expropriation portait sur la résidence principale de l'exproprié ou le siège de son activité professionnelle et qu'à cause de l'appel, l'indemnisation soit encore partiellement différée malgré la prise de possession du bien.

Aussi, la rédaction retenue invite le juge à opérer une balance des intérêts en présence entre ceux de l'exproprié et ceux de l'expropriant pour déterminer le montant de l'indemnité à verser sans délai et celui soumis à consignation dans l'attente de la décision d'appel.

Le juge constitutionnel a censuré les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour leur méconnaissance du droit de propriété puisqu'ils permettaient, en toutes circonstances, à l'expropriant de prendre possession du bien qu'il expropriait sans verser l'intégralité de la valeur pécuniaire de ce bien dès lors qu'il relevait appel de la décision de première instance. La nouvelle rédaction proposée répond à cette censure à un double niveau :

- elle restreint, d'une part, les cas dans lequel la somme peut être consignée : obstacle au paiement ou impossibilité de payer l'exproprié du fait de ce dernier, indices sérieux laissant présumer qu'en cas d'appel l'expropriant ne pourrait pas recouvrer tout ou partie des sommes qui lui seraient dues en restitution ;

- dans le dernier cas, elle assure que l'exproprié, dans l'attente de la décision d'appel et en contrepartie de la prise de possession du bien, perçoive au moins le montant proposé par l'expropriant voire une partie du surplus sur décision expresse du juge.

Votre commission estime que ces dispositions sont conformes à la protection constitutionnelle du droit de propriété en rappelant que le paiement d'une indemnité pour cause d'expropriation doit demeurer le principe et la consignation l'exception.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 4.

*
* *

Au bénéfice de ses observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles 1^{er} et 4 du projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale la nuit dernière, habilite le Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à prendre des ordonnances pendant quatre mois. Il fixe un délai de ratification de cinq mois à compter de la publication de ces ordonnances. Il s'inscrit dans le prolongement du discours d'Alfortville du Président de la République et vise à accélérer la production de logements, qui a chuté fortement, entraînant une perte de 25 000 emplois en un an, ce qui témoigne de l'urgence de la situation. La commission des lois s'est saisie pour avis des seules dispositions concernant le contentieux administratif et le droit de l'expropriation.

Quand M. Benoist Apparu avait présenté au Sénat les dispositions majorant les droits à construire, puis à l'occasion de l'abrogation de cette loi en juillet dernier, plusieurs sénateurs, M. Daniel Dubois et d'autres, avaient réclamé des mesures contre les recours abusifs ou dilatoires qui freinent la réalisation des programmes de construction. Si, en droit, le recours contentieux ne suspend pas l'exécution de l'autorisation d'urbanisme qui a été délivrée, il a en pratique un effet paralysant. Lorsqu'un recours est engagé, les banques, les notaires et les promoteurs tenus par des promesses de vente à échéance se mettent d'accord pour retarder l'engagement des opérations de construction. Or, le contentieux de l'urbanisme a augmenté de 8,7% entre 2010 et 2011. Les recours abusifs et dilatoires constituent une réalité : la cour d'appel de Paris a récemment prononcé des condamnations à 18 mois de prison et 50 000 euros d'amende pour escroquerie, dans une affaire de désistement monnayé de recours.

Installé au printemps 2013 par Mme Cécile Duflot, un groupe de travail présidé par l'ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État, M. Daniel Labetoulle, groupe qui a entendu notre collègue Alain Richard, a formulé sept propositions. Selon le cabinet de la ministre, six d'entre elles seront reprises dans les ordonnances ; la septième, relative à l'action en démolition, suscite quelques hésitations. Comme Mme Annick Petit, rapporteure de l'Assemblée nationale, je souhaite que le ministère associe les parlementaires à la définition des grandes lignes des ordonnances.

La première recommandation du groupe de travail vise à clarifier les règles de l'intérêt pour agir. Le code de l'urbanisme présente déjà des spécificités à cet égard : ainsi, une association constituée après l'affichage de l'opération en mairie n'a pas la qualité pour agir. Pour veiller au bon équilibre entre droit au recours et droit à construire, il est proposé que l'intérêt pour agir doive être direct et limité au cas où le programme est de nature à affecter directement l'occupation, l'usage ou la jouissance d'un bien occupé régulièrement.

Seconde recommandation, la cristallisation des moyens. Aujourd'hui divers artifices de procédures permettent d'introduire de nouveaux moyens lors des échanges de mémoires au cours de l'instruction. Le groupe de travail préconise que le juge puisse empêcher, à compter d'une date qu'il fixerait, de soulever de nouveaux moyens, à l'exception des moyens d'ordre public.

Troisièmement, il est proposé d'instituer un mécanisme dérogatoire au principe selon lequel la légalité d'un acte s'apprécie à la date de la requête. Le juge disposerait d'un mécanisme de régulation. En cas de vice de procédure par exemple, il pourrait octroyer un délai pour le dépôt d'un permis modificatif, au lieu d'annuler l'acte attaqué.

Plus novateur encore est le dispositif qui permettrait au défendeur, en l'occurrence la victime d'un recours abusif, de présenter devant le juge de l'excès de pouvoir des demandes reconventionnelles à caractère indemnitaire ; c'est le juge, saisi du recours contre l'autorisation d'urbanisme, qui apprécierait la recevabilité de ces demandes. Ce mécanisme se distingue de l'amende infligée par le juge en cas de recours abusif et qui bénéficie à l'Etat. Il s'agit d'une arme dissuasive et efficace... Néanmoins, dans le respect du principe de séparation des ordres de juridiction, ce nouveau recours ne doit pas être exclusif de la poursuite d'une action contentieuse devant le juge civil.

Une autre recommandation porte sur l'encadrement des transactions qui sont en elles-mêmes un procédé acceptable mais peuvent être détournées de leur finalité première. Le groupe de travail propose de rendre obligatoire l'enregistrement devant l'administration fiscale des actes de désistement indemnisé. Je suis favorable à cette transparence.

Une mesure n'a pas suscité l'enthousiasme de la ministre : c'est, je l'ai dit, celle qui vise à recentrer l'action en démolition sur son objet premier. Actuellement, en cas d'annulation contentieuse d'un permis de construire, il est possible à la partie lésée de réclamer la démolition de l'ouvrage construit illégalement, dans le respect néanmoins du principe d'intangibilité des ouvrages publics. La démolition automatique serait limitée à certaines zones : bande littorale, zone de prévention des risques, secteurs sauvegardés... et appréciée en fonction de l'importance des opérations.

Enfin le groupe propose, pour certaines grosses opérations de construction de logements, de confier à la cour administrative d'appel (CAA) une compétence en premier et dernier ressort. Un permis de construire pourrait faire l'objet, selon les cas, d'un recours devant le tribunal administratif, dispensé de ministère d'avocat, ou d'un recours devant la CAA statuant en premier et dernier ressort, sous deux conditions cumulatives : l'acte devrait être délivré sur le territoire d'une commune où une taxe annuelle sur les logements vacants est applicable et il devrait concerner la construction d'une surface importante, au moins 1 500 mètres carrés de surface hors œuvre nette selon le groupe de travail.

Je suis favorable à ces mesures qui répondent au caractère particulier du contentieux de l'urbanisme. M. Labetoulle reconnaît cependant qu'elles ne dispensent pas d'une réflexion sur la complexité du droit de l'urbanisme et du

droit de l'environnement, véritable cause du problème. Les annonces de Mme Delphine Batho sur des états généraux du droit de l'environnement nous donnent des espoirs car ce contentieux a véritablement explosé depuis les lois Grenelle I et II.

J'en viens à l'article 4 du projet de loi. Le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une QPC, a déclaré contraires à la Constitution les articles L.15-1 et L.15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, relatifs à la consignation de cette « juste et préalable indemnité » exigée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Faute d'accord sur une indemnité à l'amiable, le juge judiciaire est saisi et fixe une indemnité le plus souvent supérieure à celle proposée par l'expropriant. Il reste possible d'interjeter appel. La consignation ne portant que sur le montant supérieur à l'indemnité proposée par l'expropriant, il s'agit d'une indemnité partiellement préalable. Le Conseil constitutionnel l'admet mais seulement dans des cas circonscrits. Désormais, en cas d'appel, il y aurait donc consignation des sommes en cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir l'indemnité ainsi que lorsque des indices sérieux laissent à penser que l'expropriant ne pourrait recouvrer la somme versée si la décision de justice lui était favorable. Dans ce dernier cas, le juge pourrait n'autoriser la consignation que de « tout ou partie du montant de l'indemnité supérieur à ce que l'expropriant avait proposé ».

L'équilibre entre droit de recours et droit de la construction est préservé par ce texte. Je vous propose de donner un avis favorable aux deux articles dont nous nous sommes saisis.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Ce texte est utile. Ceux qui construisent des logements sont en colère de voir leur projet empêché par des recours, lesquels sont légitimes du point de vue de la défense des droits, mais souvent dilatoires et paralysants. Dans le passé, les directions départementales de l'équipement (DDE) imposaient leurs projets ; la situation s'est inversée, les recours sont devenus systématiques et les défenseurs de l'intérêt général se retrouvent en situation de faiblesse.

Quant à « la production de logements », quelle expression hideuse... Mieux vaut parler de construction ou d'édification !

M. Alain Richard. – Auparavant la gauche était accusée de compliquer tous les textes d'urbanisme par des dispositions nouvelles, et la droite créditée de la volonté de simplification. Nous travaillons aujourd'hui à fronts renversés !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – La gauche a évolué dans le sens de la social-démocratie. Elle a progressé vers le rocardisme...

M. Alain Richard. – Le Grenelle de l'environnement a suscité une extraordinaire fertilité normative. Le Président de la République juge que la surcharge normative a atteint sa cote d'alerte. Dès lors il apparaît judicieux de procéder par ordonnances pour simplifier le contentieux administratif, même si le Parlement n'aime pas ces délégations législatives. Acceptons-les...

Si les recours sont si nombreux, c'est que les intérêts patrimoniaux, commerciaux ou associatifs – ces derniers parés du prestige du désintéressement pécuniaire – savent se faire entendre. Ce texte provoquera les protestations de ceux qui l'accuseront de tuer l'état de droit.

L'expression « production de logement » a un sens : la construction relève de l'économie de marché, elle suppose des ressources et un équilibre économique.

Sur le fond, le groupe de travail a eu tendance à se focaliser sur les permis de construire et les délais supplémentaires causés par le contentieux. Mais une opération d'aménagement ne se résume pas au permis de construire : de nombreux actes sont susceptibles de nourrir un contentieux et d'allonger les délais, décisions de mise en révision du plan local d'urbanisme (PLU), engagement d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), préemption de logements... Sur quels actes administratifs vont s'appliquer les simplifications proposées ?

Enfin, en Ile-de-France, la modification des règles d'évaluation en matière d'expropriation a abouti à réduire considérablement le nombre d'accords amiables. Il en résulte un engorgement des tribunaux. Dans les tribunaux de grande instance (TGI), on remanie la répartition des compétences afin que les décisions touchant l'expropriation soient rendues avant trois ans...

Mme Catherine Troendle. – Le texte ne conduit-il pas à instaurer deux poids et deux mesures concernant la démolition, laissant plus ou moins de latitude au juge selon les zones, pour une même infraction ? Est-ce juridiquement bordé ?

M. Alain Anziani. – L'encadrement des recours abusifs a fait l'objet de nombreuses propositions et projets de textes, dont une proposition de loi sénatoriale il y a quelques années. L'équilibre est difficile à trouver. L'amende actuelle de 3 000 euros n'est pas dissuasive et le tribunal administratif répugne à estimer un recours abusif simplement parce que la procédure dérange le constructeur. Les moyens sérieux ne manquent pas pour fonder un recours, même abusif.

Même sans chance d'aboutir, une demande reconventionnelle assortie d'un montant significatif au titre des indemnités peut, elle, s'avérer dissuasive.

Une dernière voie consiste à saisir le tribunal judiciaire pour recours abusif. Mais à ma connaissance peu de procédures ont abouti.

Un mécanisme plus simple est nécessaire. Le Conseil d'Etat a instauré une procédure de filtrage. Pourquoi ne pas mettre en place un mécanisme similaire au tribunal administratif pour écarter les recours manifestement abusifs ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Les intentions sont louables. Mais comment faire ainsi l'impasse sur les aspects financiers et le manque de disponibilité du foncier, pour s'intéresser uniquement aux conséquences du contentieux sur la durée des opérations ? Quelle approche étroite !

En outre, les juridictions ne seront-elles pas tentées de se dessaisir au nom de l'état de droit ? Que donneront dans le concret ces nouvelles dispositions ? On oublie un peu vite une cause importante de retards : l'environnement et les dispositions issues du Grenelle. Si la dissuasion financière était suffisante, et appliquée, on construirait plus de logements. Enfin, je souligne que plus on complique l'édifice juridique, plus on crée des sources de contentieux

M. Philippe Kaltenbach. – Ce projet de loi est bienvenu dans la crise du logement que nous connaissons. J'adhère à l'ensemble du dispositif. Les recours sont légitimes mais trois ans pour statuer, c'est trop ! Peu importe les recours, pourvu qu'ils soient traités rapidement. Quelle solution concrète pour réduire ces délais ? Si l'absence de réponse de l'administration valait acceptation et non plus refus, les juridictions seraient obligées de réagir.

Traitant également du logement intermédiaire, ce texte favorisera la construction de logements pour tous les types de revenus. Enfin la faiblesse des aides à la pierre constitue un frein à la production de logements. Donnons-nous les moyens de notre ambition, sur la TVA comme dans les aides à la pierre.

M. Jean-Jacques Hyest. – Je ne suis pas systématiquement hostile aux ordonnances, sur certains textes très techniques ; encore faut-il un contrôle efficace par le Parlement lors de la ratification qui désormais doit être explicite. Or ici les ordonnances toucheront un champ est très large : les délais, les zonages, etc. Pourquoi les unités urbaines sont-elles les seules concernées ? Un régime intermédiaire est institué, avec un prétendu bail à construction, bien compliqué, sur lequel je m'interroge.

Le texte concerne les logements et ignore les bâtiments d'entreprises, pourtant soumis aux mêmes problèmes, leur construction étant suspendue pendant des années en raison des recours et des fouilles archéologiques préventives... L'installation de Picard Surgelés à Fontainebleau a donné lieu à un nombre effarant de recours, alors que l'entreprise apportait emplois et développement économique !

On a multiplié les obligations : schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif), schéma de cohérence territoriale (Scot), plan local d'urbanisme (PLU), qui doivent être compatibles, sans parler des plans de prévention du risque inondation (PPRI) et autres. Concrètement, certains terrains déclarés constructibles se révèlent inconstructibles. On autorise la surélévation d'un étage des immeubles mais on n'impose aucune obligation de créer des parkings. Or les problèmes de stationnement créent le désordre dans les villes...

L'article 4 tire les leçons de la décision du Conseil constitutionnel. C'est normal.

Avant de me prononcer définitivement sur la délégation au Gouvernement, je souhaite approfondir l'examen de quelques dispositions. Dans l'immédiat, je m'abstiendrai.

M. André Reichardt. – Je ne suis pas non plus opposé par principe au recours aux ordonnances s'il a pour résultat d'accélérer les constructions. Mais de

nombreuses dispositions de l'article 1^{er} n'ont aucun lien avec cet objectif. Le 8^o vise à faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises, le 7^o protège les accédants en cas de défaillance du promoteur : en quoi ces dispositions contribueront-elles à accélérer la construction de logements ? Même remarque s'agissant de l'augmentation du taux maximal de garanties d'emprunts par les collectivités territoriales. Certains délais sont réduits et la procédure de construction simplifiée, mais ce texte est un fourre-tout. Soit son champ aurait dû être restreint, soit il aurait fallu l'étendre à l'environnement. Dans ma région, le grand hamster, espèce certes fondamentale pour la biodiversité, crée bien des difficultés. Un seul terrier, peut-être désaffecté depuis longtemps, et tout un projet d'aménagement entier est bloqué pour des années !

M. Patrice Gélard. – Le PLU de ma commune a été attaqué. J'ai obtenu gain de cause devant le tribunal administratif qui a condamné les 19 requérants à 300 euros d'amende chacun et les associations à 1 000 euros. Ils ont fait appel. Mais le vrai problème est dans le délai : deux ans et demi d'attente pour obtenir un jugement, quatre ou cinq ans en cas d'appel. Les tribunaux administratifs ont fait des efforts, mais pas sur l'urbanisme.

M. François Zocchetto. – Ce texte facilitera l'instruction des dossiers de construction. Il permettra de lutter contre les recours abusifs et à seule fin de gain financier ; nous avons déposé ces dernières années des amendements qui n'ont jamais été adoptés. Il facilite également la gestion de la trésorerie des entreprises, prises en tenaille entre l'exigence de paiement rapide à leurs fournisseurs, selon les termes de la loi LME, et l'attente du règlement de leurs clients privés, qui ne sont soumis à aucune obligation.

Pourtant, une loi plus large sur le logement est en cours d'examen. Pourquoi ne pas avoir intégré les présentes dispositions dans ce texte ? Et s'il y a urgence, pourquoi prévoir des délais d'habilitation allant jusqu'à huit mois ?

M. François-Noël Buffet. – Il s'agit de lutter contre les recours abusifs engagés contre les permis de construire pris en application des PLU ou les PLH. S'agissant des procédures d'élaboration de ces documents, je suis hostile à une modification des règles. Certes la concertation prend du temps, mais lorsqu'elle est bien menée, les recours diminuent, comme on le constate à Lyon, et les communes se sentent écoutées.

Les recours abusifs sont souvent motivés par l'appât du gain : un voisin cherche à obtenir du promoteur une petite indemnité financière. A cet égard, la meilleure solution semble être la mise en place, au sein des tribunaux administratifs, d'un mécanisme de filtrage des recours manifestement abusifs, pour rejeter ceux-ci sans attendre.

M. Hugues Portelli. – Ce texte porte l'empreinte du *lobby* des constructeurs immobiliers. Le 3^o de l'article 1^{er} augmente le taux maximal de garantie par les collectivités territoriales des emprunts souscrits par les titulaires de concessions d'aménagement. Or les collectivités territoriales sont déjà largement mises à contribution à ce titre ! Il y a quelques années nous avons essayé, lors d'une loi de finances, d'associer l'État plus étroitement à ces

mécanismes, en vain. On accroît l'endettement des collectivités territoriales pour favoriser les titulaires de concessions d'aménagement : un vrai projet de gauche !

M. René Vandierendonck, rapporteur. – La saisine de notre commission est circonscrite. Je n'ai pas cherché à l'élargir. Il est vrai que bien des sujets mériteraient un long examen.

Madame Troendle, selon les préconisations du groupe de travail, la démolition ne constituerait plus une sanction juridictionnelle automatique, sauf dans certains périmètres. Toutefois il n'est pas certain que le Gouvernement reprenne ce point dans la rédaction des ordonnances.

Un projet de loi devrait bientôt habiliter le Gouvernement à réformer le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Normalement, la valeur vénale d'un bien s'apprécie un an avant le déclenchement d'une enquête publique, et en fonction de la constructibilité. Or, une circulaire de Bercy retient un calcul de la valeur vénale selon la méthode dite du compte à rebours, qui intègre le potentiel d'appréciation due à la constructibilité future.

Enfin, le texte de refonte du droit de l'urbanisme qui devrait nous être soumis à la rentrée comportera près de 120 articles. Ces questions se poseront. D'ici là, le groupe de travail de Daniel Labetoulle nous invite à nous intéresser au fond du droit.

Mettez dans la balance le code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au Grenelle et la nouvelle version, post-Grenelle. Le résultat se passe de commentaires. Le poids n'est pas le même.

La commission adopte un avis favorable aux articles 1^{er} et 4.

ANNEXE

PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES DU GROUPE DE TRAVAIL PRÉSIDÉ PAR M. DANIEL LABETOULLE

1. Clarifier les règles de l'intérêt pour agir

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

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

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

2. Introduire une procédure de cristallisation des moyens

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

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

3. Organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge

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

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

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

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

4. Permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire

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

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

5. Encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance

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

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

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

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

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

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

6. Recentrer l'action en démolition sur son objet premier

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

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

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

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

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

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

même code, ou portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé ;

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

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

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

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

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