

**UNIVERSITE DE NANTES**

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

---

**LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE A L'EPREUVE  
DE L'ARTICLE L. 600-3 DU CODE DE L'URBANISME**

---

MEMOIRE DE DEA DE DROIT PUBLIC GENERAL ET DE DROIT DE  
L'ENVIRONNEMENT

*Présenté  
et soutenu publiquement par*

**Simon WILLIAMSON**

*Le 9 septembre 1998, devant le jury ci-dessous*

M. ROMI Raphaël,

Professeur à l'Université de Nantes.

M. Graboy-Grobescio Alexandre,

Maître de Conférences à l'Université de Nantes.

*Directeurs du mémoire :*

M. ROMI Raphaël,

Professeur à l'Université de Nantes.

M. Graboy-Grobescio Alexandre,

Maître de Conférences à l'Université de Nantes.

## **ABREVIATIONS PRINCIPALES**

### **I - REFERENCES**

AJDA : l'Actualité juridique, Droit administratif.

AJPI : L'Actualité juridique, Propriété immobilière.

Bull. Civ. : Bulletin civil.

Bull. crim. : Bulletin criminel.

BJDU : Bulletin juridique de droit de l'urbanisme.

CU : Code de l'urbanisme.

D. : Recueil Dalloz (Dalloz-Sirey, depuis 1965).

DA : Droit administratif.

(Revue pratique de droit administratif jusqu'en 1961).

EDCE : Etudes et documents du Conseil d'Etat.

GP : Gazette du Palais.

JCP : La Semaine juridique.

JO : Journal officiel.

Rec. : Recueil Lebon.

LPA : Les Petites Affiches.

MTP : Moniteur des travaux publics.

QJ : Le Quotidien juridique.

RA : La Revue administrative.

RDI : Revue de droit immobilier.

RDP : Revue du droit public et de la science politique.

RFDA : Revue française de droit administratif.

RJE : Revue juridique de l'environnement.

RJDO : Revue juridique de l'Ouest.

## **II - SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES**

AN : Assemblée nationale.

CAA : Cour administrative d'appel.

Cass. crim. : Cour de cassation, chambre criminelle.

Cass. Civ. : Cour de cassation, chambre civile.

CC : Conseil Constitutionnel.

CU : Code de l'urbanisme.

DTA : Directive territoriale d'aménagement.

MARNU : Modalités d'applications du règlement national d'urbanisme.

PAE : Programme d'aménagement d'ensemble.

PAZ : Plan d'aménagement de zone.

POS : Plans d'occupation des sols.

ZAC : Zone d'aménagement concertée.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE - LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE DES CONSTRUCTEURS COMME PRETEXTE .....</b>	<b>12</b>
<b>CHAPITRE 1 - LE CONSTAT INVOQUE : L'INSTABILITE DE LA SITUATION JURIDIQUE     DES CONSTRUCTEURS.....</b>	<b>14</b>
<i>SECTION 1 - LE PROBLEME GENERAL DE L'INFLATION DU CONTENTIEUX DE         L'URBANISME.....</i>	<i>16</i>
<i>SECTION 2 - LE PROBLEME SPECIFIQUE DE LA CONNAISSANCE TARDIVE DU         RECOURS.....</i>	<i>22</i>
<b>CHAPITRE 2 - L'OBJECTIF DISSIMULE : LIMITER L'ACCES AU PRETOIRE .....</b>	<b>31</b>
<i>SECTION 1 - LES SUBTERFUGES DE LA NOTIFICATION .....</i>	<i>32</i>
<i>SECTION 2 - LE CHOIX D'UN FORMALISME SELECTIF .....</i>	<i>41</i>
<b>SECONDE PARTIE - L'AFFAIBLISSEMENT DE LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE DES TIERS COMME RESULTAT.....</b>	<b>50</b>
<b>CHAPITRE 1 - LES ATTEINTES À LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE     INHERENTES AUX INCERTITUDES DE LA NOTIFICATION .....</b>	<b>51</b>
<i>SECTION 1 - LES INCERTITUDES QUANT AU DOMAINE DE LA NOTIFICATION.....</i>	<i>52</i>
<i>SECTION 2 - LES INCERTITUDES QUANT A LA MISE EN ŒUVRE DE LA         NOTIFICATION.....</i>	<i>63</i>

CHAPITRE 2 - LES ATTEINTES A LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE INHERENTES À LA PORTEE DE LA NOTIFICATION .....	71
<i>SECTION 1 - UN FORMALISME SELECTIF EFFICIENT</i> .....	73
<i>SECTION 2 - L'INSUFFISANCE DES GARANTIES AU "DROIT AU RECOURS" .....</i>	78
<i>CONCLUSION</i> .....	88

## INTRODUCTION

La "sécurité juridique des uns, n'est pas celles des autres". Cette formule que l'on doit à B. PACTEAU<sup>1</sup>, devrait s'imposer comme le point de départ de toute recherche sur ce thème. L'analyse croisée du dispositif de l'article L. 600-3 avec la notion de sécurité juridique nous le démontre, elle renvoie avant tout à des éléments potentiellement contradictoires.

La généralité de sa définition est le principal élément d'explication à l'appui de ce constat.

Le Doyen CORNU la perçoit comme étant "toute garantie, tout système juridique de protection tendant à assurer, sans surprise, la bonne exécution des obligations, à exclure ou au moins réduire l'incertitude dans la réalisation du droit"<sup>2</sup>. D'une manière plus générale, elle consiste pour ROUBIER en "l'une des finalités du droit"<sup>3</sup>, en ce sens, c'est pour M. FROMONT, "presque la raison même du droit"<sup>4</sup>.

La difficulté que l'on peut éprouver à cerner plus précisément cette notion est à l'origine des différentes utilisations qu'on lui confère.

La Cour de justice des Communautés européennes a depuis longtemps fait le choix de consacrer la sécurité juridique<sup>5</sup> et son corollaire, la confiance légitime<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> PACTEAU (B.), *"La sécurité juridique, un principe qui nous manque?"*, AJDA 1995, n° spécial, p. 151.

<sup>2</sup> CORNU (P.), *"Vocabulaire juridique"* - Association Henri Capitant, P.U.F., 1990, p. 750.

<sup>3</sup> ROUBIER (P.), *"Théorie générale du droit"*, éd. Sirey, 1946, p. 269.

<sup>4</sup> FROMONT (M.), *"Le principe de sécurité juridique"*, AJDA 1996, n° spécial, p. 178.

<sup>5</sup> C.J.C.E., 13 juillet 1961, *Meroni c/ Haute autorité de la C.E.C.A.*, Rec., p. 319.

parmi les principes généraux du droit communautaire. La Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu l'existence d'un "principe de sécurité juridique inhérent aux droits de la Convention et au droit communautaire"<sup>7</sup>. Le principe posé par la jurisprudence de ces deux organes vise "à assurer la stabilité des situations juridiques, c'est-à-dire la permanence au moins relative de celles-ci dans le temps"<sup>8</sup>.

En revanche, dans le droit positif français, la sécurité juridique n'a jamais été érigée ni par le juge constitutionnel ni par le juge administratif en un principe général qu'un administré pourrait invoquer à l'appui d'un recours en annulation ou d'une demande de réparation<sup>9</sup>. La jurisprudence n'ignore pas cependant des éléments qui peuvent se rattacher à la sécurité juridique : la stabilité des situations juridiques par les forclusions contentieuses, le principe de non rétroactivité des actes administratifs, le droit de la preuve, la reconnaissance des droits acquis.

De par ses multiples manifestations, la sécurité juridique est donc plutôt conçue en droit français comme une "perspective", une exigence plurivoque", observe très justement B. PACTEAU<sup>10</sup>. Cette notion peut être ainsi "invoquée et exploitée dans des sens divers... et contradictoires"<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> C.J.C.E., 3 mai 1978, *Töpfler c/ Commission*, Rec., p. 1019. Pour une définition du principe de confiance légitime, v. infra.

<sup>7</sup> C.E.D.H., 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, cité in PELISSIER (G.), "*Développements récents de l'impératif de sécurité juridique*", LPA 1998, n° 22 p. 6.

<sup>8</sup> FROMONT (M.), précité, p. 178.

<sup>9</sup> Ainsi que le souligne G. PELISSIER, seul le principe de confiance légitime dont le contenu est assez différent (celle-ci, selon l'auteur recouvre "l'aspect plus subjectif d'une protection des intérêts légitimes des particuliers dans les revendications que ces derniers pourraient faire valoir à l'encontre du pouvoir normatif"), a fait jusqu'à présent l'objet d'une seule application positive par le Tribunal administratif de Strasbourg, puisqu'il fonde une condamnation de l'Etat à réparer le préjudice subi par un modification brutale de la réglementation (TA Strasbourg 8 décembre 1994, *Entreprise Freymouth*, AJDA 1995, p. 555, concl. Pommier.), V. PELISSIER (G.), "*Développements récents de l'impératif de sécurité juridique*", LPA 20 février 1998, n° 22, p. 6-7.

<sup>10</sup> PACTEAU (B.), précité, p. 151.

<sup>11</sup> Ibidem.

En 1991, le Conseil d'Etat en a fait l'objet d'un rapport qui fut expressément intitulé "De la sécurité juridique" <sup>12</sup>. La Haute Assemblée y dénonçait la prolifération des textes, l'instabilité de la règle et sa "dégradation qualitative", résultant notamment de la "multiplication des sources de production normatives", inhérent au mouvement de décentralisation <sup>13</sup>.

Selon B. PACTEAU, le droit public a été alors "saisi par la sécurité juridique". Elle est devenue un thème de "mode et de vogue" <sup>14</sup>. De nombreuses études ont en effet été consacrées à ce sujet. Dès 1990, Les Entretiens de Nanterre avaient pour thèmes : "sécurité juridique et loi", "sécurité juridique et jurisprudence", ainsi que "sécurité juridique et droit communautaire" <sup>15</sup>. Ils ont été suivis de trois autres publications sur le sujet <sup>16</sup>.

Mais c'est surtout dans le domaine du droit de l'urbanisme que ce thème a été le plus repris. Il figure largement dans le rapport de 1992 du Conseil d'Etat sur cette matière <sup>17</sup>. Il a servi de fil conducteur à la réflexion menée par le 89<sup>ème</sup> congrès des notaires de France <sup>18</sup>. Tous deux dressaient le constat que l'une des principales faiblesses du droit de l'urbanisme résidait dans l'insécurité entraînée par la mutabilité de la règle locale d'urbanisme, mais également du fait du développement de son contentieux.

---

<sup>12</sup> Conseil d'Etat, "Rapport public pour 1991", EDCE, 1991, p.15-47.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>14</sup> PACTEAU (B.), "La sécurité juridique, un principe qui nous manque?", AJDA 1995, n° spécial, p. 151.

<sup>15</sup> "Les Entretiens de Nanterre (16-17 mars 1990)", JCP Cahiers du droit de l'entreprise 1990, n° 48.

<sup>16</sup> Par ordre chronologique il faut citer : KDHIR (M.), "Vers la fin de la sécurité juridique en droit français", Rev. Adm. 1993, p. 538, PACTEAU (B.), "La sécurité juridique, un principe qui nous manque?", AJDA 1995, n° spécial, p. 151, FROMONT (M.), "Le principe de sécurité juridique", AJDA 1996, n° spécial, p. 178.

<sup>17</sup> Rapport Conseil d'Etat, "L'urbanisme : pour un droit plus efficace", EDCE, éd. La documentation française, 1992, 203 p.

<sup>18</sup> Notaires de France "Urbanisme et Sécurité juridique" Cannes 2/5 mai 1993 - 89° Congrès Euro notariat 1993, 1047 p.

C'est ici, que la sécurité juridique et l'article L. 600-3, se "rencontrent", puisque ces deux études ont contribué à l'adoption de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction<sup>19</sup>, dont est issue cette disposition.

La loi n° 94-112 du 9 février 1994 résulte d'un projet de loi présenté par le ministre BOSSON en juillet 1993, au sénat<sup>20</sup>. Qualifiée de "petite loi"<sup>21</sup>, cette réforme a paré au plus urgent. Ce projet n'était en fait ni véritablement motivé par les propositions du rapport du Conseil d'Etat, ni par les travaux du 89<sup>ème</sup> congrès des notaires de France, mais cherchait à relancer le secteur de la construction, en voulant pallier "l'insécurité juridique des constructeurs"<sup>22</sup>. Le projet de loi a abouti à un texte qui vise en premier lieu à limiter les recours pour excès de pouvoir contre les décisions d'urbanisme, notamment par l'insertion de l'article L. 600-3 au code de l'urbanisme.

L'article L. 600-3 du CU prévoit :

"En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision relative à l'occupation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un document d'urbanisme ou une décision relative à l'occupation du sol. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait tenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.

---

<sup>19</sup> Loi n° 94-112, du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme, JO 10 février 1994, p. 2271.

<sup>20</sup> Ce projet reprend pour partie le projet de loi déposé par son prédécesseur, le ministre BIANCO,

<sup>21</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *"Le conseil constitutionnel et la "petite loi" portant diverses dispositions en matière d'urbanisme"*, Rev. Adm. 1995, p. 75.

<sup>22</sup> Rapport de Philippe FRANÇOIS, Sénat 1993-1994 n°9, p. 5-7 ; Rapport d'André SANTINI, A.N. 1993-1994 n°765, p. 5-13.

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

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article."

Cette disposition oblige donc tout requérant à notifier son recours contre une décision d'urbanisme, non seulement à l'auteur de la décision, mais également à son titulaire. L'analyse de ce dispositif tend à prouver que, sous couvert d'améliorer l'information du bénéficiaire d'une autorisation du sol, et de "responsabiliser" le requérant, il vise en fait à instaurer un "véritable piège contentieux"<sup>23</sup> dans l'accès au juge.

C'est pourquoi, notre recherche va s'efforcer de démontrer que cette disposition met à l'épreuve les exigences de la sécurité juridique.

En premier lieu, il s'agit de montrer qu'elle ne prend en compte qu'un seul aspect de la sécurité juridique, la stabilité de la situation juridique des constructeurs, pour occulter une dimension essentielle de la notion, la protection du droit de chacun à exercer un recours.

En second lieu, cette formalité porte également atteinte à la sécurité juridique au regard des nombreuses interrogations que son institution suscite quant à la détermination de son champ d'application et des modalités de sa mise en œuvre. L'incertitude pour la personne qui exerce un recours dans le domaine de l'urbanisme est patente. Elle est donc contraire à l'exigence de clarté de la règle de droit qui peut également se rattacher aux impératifs de la sécurité juridique.

---

<sup>23</sup> Selon l'expression utilisée par B. PACTEAU. V. PACTEAU (B.), *"L'obligation nouvelle de notification préalable des recours (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : précisions jurisprudentielles"*, LPA 16 octobre 1996, n°125, p. 18.

L'ensemble des éléments qui sont ici en cause se rapportent tous à l'exercice du droit de recours. C'est donc précisément la sécurité juridique contentieuse qui se voit doublement atteinte.

Ce constat est vérifié au regard de l'étude menée au tribunal administratif de Nantes.

La recherche a consisté en un recensement de toutes les décisions<sup>24</sup> déclarées irrecevables pour non respect de la formalité de l'article L. 600-3 sur une période allant du 1<sup>er</sup> octobre 1994, date de l'entrée en vigueur de cette disposition jusqu'au 31 décembre 1997 (v. annexe 2). Autrement dit, tous les recours non notifiés, enregistrés et jugés pendant cette période ont été dépouillés<sup>25</sup>. Un tableau a été ainsi réalisé, laissant apparaître la nature du demandeur - particuliers ou associations<sup>26</sup> - et la représentation ou non du requérant par un avocat (annexe 1).

Pour compléter cette recherche, plusieurs entretiens avec le service du greffe ont été réalisés.

L'ensemble des résultats issus de cette enquête, permet d'affirmer que l'obligation de notification constitue réellement une entrave procédurale efficiente.

L'intérêt de cette étude pratique ne s'en trouve que davantage renforcé, lorsque l'on sait qu'une très grande partie des commentateurs de la loi "Bosson" n'avait pas perçu la portée sélective de cette disposition. Une majorité de la doctrine s'est félicitée de l'institution de ce dispositif propre à "améliorer la transparence contentieuse"<sup>27</sup>. Certains auteurs avaient pu critiquer la loi "Bosson", mais avaient

---

<sup>24</sup> L'emploi de ce terme générique est préféré à celui de "jugement", puisque la majorité des recours ont été déclarés irrecevables par ordonnance.

<sup>25</sup> La liste des décisions figure à l'annexe 1.

<sup>26</sup> Sont compris dans cette catégorie : les associations de riverains, de défense de l'environnement et les syndicats de propriétaires.

<sup>27</sup> V. notamment, BENOÎT-CATTIN (P.), *"Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 1994"*, JCP éd. N. 1994, I, p. 208 ; AUBY (J.-B.), *"La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme"*, RFDA 1995, p. 27.

concentré leurs griefs sur l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme<sup>28</sup>. Ce n'est qu'après le début de son application que nombre d'auteurs ont réalisé l'importance des conséquences pratiques du dispositif<sup>29</sup>.

L'étude des conséquences de l'institution de l'article L. 600-3 se double d'un intérêt prospectif évident. Cette mesure dérogatoire aux règles contentieuses a été présentée comme ouvrant un "champ d'expérimentation" nécessaire à "l'adaptation de notre droit aux besoins de la société"<sup>30</sup>. Les résultats de la recherche nous permettent d'affirmer que si l'obligation de notification devait s'étendre à l'ensemble du contentieux administratif, des modifications substantielles de son dispositif devraient être envisagées.

L'examen de l'article L. 600-3 ne peut se départir de l'analyse de ce qui en a constitué son "fer de lance", l'amélioration de la sécurité juridique des constructeurs. Cet objectif a été rempli au regard du nombre de requérants qui ont vu leur recours déclaré irrecevable pour n'avoir pas rempli cette formalité.

Mais, au-delà de ce simple constat, il faut considérer que c'est la sécurité juridique contentieuse qui a doublement été atteinte. Elle a servi de prétexte à la limitation de l'accès au prétoire (**première partie**), engendrant l'insécurité

---

<sup>28</sup> Issue de cette même loi, cette disposition prévoit que la contestation par voie d'exception de la légalité des schémas directeurs ou des POS pour vice de forme n'est possible que dans les six mois après leur publication (pour davantage de précisions sur son champ d'application, v. infra). V. F. M., *"La doctrine et la loi sur l'urbanisme du 9 février 1994 (à propos de quelques commentaires)"*, RFDA 1995, p. 83.

<sup>29</sup> V. notamment BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), *"L'article L.600-3 du code de l'urbanisme. Bilan jurisprudentiel"*, RDI 18 oct.-déc. 1996, p. 529 ; PACTEAU (B.), *"L'obligation nouvelle de notification préalable des recours (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : précisions jurisprudentielles"*, LPA 16 octobre 1996, n°125, p. 15.

<sup>30</sup> V. notamment les propos du Président Marceau Long, in HELIN (J.-C.), *"Sécurité juridique et contrôle de légalité"*, Les cahiers du CNFPT, n° 41, p. 74.

contentieuse des requérants exerçant un recours contre une décision d'urbanisme  
**(seconde partie).**

## **PREMIERE PARTIE**

### **LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE DES CONSTRUCTEURS COMME PRETEXTE**

Présenter l'institution de l'article L 600-3 CU comme résultant de la volonté du législateur de limiter l'accès au prétoire en matière d'urbanisme n'a rien d'évident. Au sens commun, le mot prétexte implique nécessairement d'alléguer une raison pour dissimuler le véritable motif d'une action<sup>31</sup>.

Or, si l'instabilité juridique des constructeurs est clairement invoquée par les rapporteurs du projet de loi comme étant le fondement du dispositif de notification, l'intention du législateur de rendre plus difficile l'accès au prétoire est moins facile à établir puisqu'elle est volontairement "dissimulée".

Cependant, une lecture attentive des débats parlementaires qui ont précédé le vote de cette disposition, laisse apparaître la motivation réelle de l'article L 600-3 : multiplier les sources d'irrecevabilité des recours contre les décisions d'urbanisme.

---

<sup>31</sup> Définition du "Petit Robert", 1992, p. 1387.

Dès lors, avant même son entrée en vigueur, cette disposition pouvait s'analyser comme l'instauration volontaire de "véritables pièges, dans les conditions d'accès au juge"<sup>32</sup>.

Avant de démontrer, la "dissimulation" par le législateur de cet objectif (chapitre 2), il convient d'apprécier la pertinence du constat de l'instabilité de la situation des constructeurs, invoqué à l'appui de l'institution de ce dispositif (chapitre 1).

---

<sup>32</sup> PACTEAU (B.), *"L'obligation nouvelle de notification préalable des recours (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : précisions jurisprudentielles"*, LPA 16 octobre 1996, n°125, p. 15.

## CHAPITRE I

### LE CONSTAT INVOQUE : L'INSTABILITE DE LA SITUATION JURIDIQUE DES CONSTRUCTEURS

Le thème de l'instabilité juridique<sup>33</sup> des constructeurs a été traité dans toute son ampleur à l'occasion de récentes études et colloques<sup>34</sup>. Il en constituait la trame principale, prenant un caractère "obsessionnel", selon le mot de Y. JEGUZO<sup>35</sup>. Ainsi tous les obstacles inhérents au droit de l'urbanisme qui peuvent rendre difficile la mise en œuvre de l'acte de construire ont été minutieusement étudiés.

Concernant le permis de construire, le constructeur doit s'interroger sur les limites de son domaine. Il se trouve également confronté à la lourdeur de son

---

<sup>33</sup> En l'absence de définition par la doctrine de cette notion, on citera celle se rapportant à la stabilité juridique. Elle est pour le Doyen Cornu, l'état de fixité et de permanence se rattachant à une situation de droit". V. CORNU (P.), *"Vocabulaire juridique"* - Association Henri Capitant, P.U.F., 1990, p. 760.

<sup>34</sup> *"Colloque national sur la sécurité des constructeurs et droit de l'urbanisme"* - Association française de droit de l'urbanisme. Caen 8/9 novembre - Droit et Ville 1991, n°31, p. 69 ; *"Construire ou aménager à l'épreuve du droit de l'urbanisme"*, Montpellier 3 et 4 mai 1996, CERUC, Université de Montpellier I, LPA 17 juillet 1996 ; *"Sécuriser les opérations d'urbanisme"* Colloque de l'ADEF, mardi 3 décembre 1996, Paris 1997, 181 p.

<sup>35</sup> JEGUZO (Y.), *"Les modifications apportées au droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994"*, RDI 16 (2) avr.-juin 1994, p. 153.

formalisme procédural, ainsi qu'aux multiples difficultés générées par son contentieux administratif, pénal ou civil<sup>36</sup>.

"L'acte d'aménager" a lui aussi été abordé, notamment au travers des difficultés que pouvaient rencontrer les constructeurs dans les opérations de lotissement, de ZAC et de PAE<sup>37</sup>.

D'une manière plus générale, des auteurs se sont attachés à démontrer l'existence "d'aléas à l'acte de construire" tenant aux incertitudes de la règle d'urbanisme<sup>38</sup>.

L'objet de notre étude, nous invite à examiner cependant, les seuls facteurs d'instabilité juridique des constructeurs, qui ont amené le législateur à réformer le contentieux de l'urbanisme et à instituer l'article L 600-3 du CU.

Reprenant le constat dressé par le rapport LABETOULLE<sup>39</sup>, les rapporteurs du projet de loi, ont principalement mis en avant le problème de l'accroissement du contentieux de l'urbanisme. Conjugué avec celui de la période d'incertitude dans laquelle se trouve le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme quant à la connaissance de l'existence d'un recours, les parlementaires ont pu faire valoir l'instabilité juridique dans laquelle se trouvaient les constructeurs<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> CATHELINEAU (J.) *"Rapport sur la sécurité juridique des constructeurs et permis de construire"* - Colloque national sur la sécurité des constructeurs et droit de l'urbanisme, précité p. 67 et s.

<sup>37</sup> *"Construire ou aménager à l'épreuve du droit de l'urbanisme"*. "Aménager: l'aventure", précité p. 13 ; AUBY (J.B.), *"Le risque juridique dans les Z.A.C. : quelles réformes possibles ?"* - *"Sécuriser les opérations d'urbanisme"* Colloque de l'ADEN, mardi 3 décembre 1996, Paris 1997, 181 P.

<sup>38</sup> SOLER-COUTEAUX (P.), *"Les incertitudes de la règle d'urbanisme applicable à l'acte de construire"* - *"Construire ou aménager à l'épreuve du droit de l'urbanisme"* - précité, p. 22 et s. ; LEBRETON (J.P.), *"L'imbroglio de la hiérarchie des normes susceptibles d'affecter directement ou indirectement l'acte de construire"* - *"Construire ou aménager à l'épreuve du droit de l'urbanisme"*, précité, p. 4 et s.

<sup>39</sup> Conseil d'Etat *"L'urbanisme pour un droit plus efficace"*, précité, p. 98.

<sup>40</sup> V. rapport de PHILIPPE FRANCOIS, Sénat 1993-1994 n°9 ; rapport d'ANDRE SANTINI, AN 1993-1994 n°765.

Il convient donc, d'examiner le problème général posé par l'inflation du contentieux de l'urbanisme (section 1), avant de voir celui plus spécifique, inhérent à la connaissance tardive des recours formés contre une autorisation de construire (section 2).

## SECTION I - LE PROBLEME GENERAL DE L'INFLATION DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Pour J.-B. AUBY, "l'augmentation en chiffres bruts est manifeste". Globalement, le nombre de recours pour excès de pouvoir contre les décisions d'urbanisme est passé de 2700 en 1978 à plus de 11000 aujourd'hui<sup>41</sup>. Si le constat est d'évidence, l'explication de ce phénomène soulève un certain nombre de difficultés, tant ses différents facteurs s'interpénètrent.

J.F. VIC en distingue trois : des "facteurs généraux", des "éléments plus spécifiques à la matière", et des "facteurs structurels"<sup>42</sup>. La complexité et l'instabilité de la règle d'urbanisme (§1), et l'évolution sociologique de ses acteurs (§2), seront cependant les deux seuls éléments d'explication que nous étudierons. Les "facteurs généraux" et "structurels" seront analysés au regard des seuls "facteurs spécifiques à la matière", en ce qu'ils les ont seulement amplifiés.

### §1 - LA COMPLEXITE ET L'INSTABILITE DE LA REGLE D'URBANISME

---

<sup>41</sup> AUBY (J.-B.), *"L'évolution contemporaine du contentieux de l'urbanisme"*, Justices n°2 juillet/décembre 1995, p.117.

<sup>42</sup> VIC (J.F.), *"L'effectivité des décisions d'annulation dans le contentieux de l'urbanisme"*, Th. dactylographiée, 1997, Université de Nantes, p. 107-110.

H. CHARLES voit dans les caractères de la règle d'urbanisme par notamment le contentieux qu'elle engendre, les problèmes actuels du droit de l'urbanisme. L'auteur constate que la règle est "instable car elle change sans cesse, complexe en raison de sa technicité qui la rend peu lisible et ouvre la voie aux interprétations (...)"<sup>43</sup>. Cette pathologie ainsi dressée du droit de l'urbanisme est souvent évoquée à l'encontre du POS. L'étude des imperfections de ce document d'urbanisme (A), permet de considérer cependant comme inéluctable, l'instabilité et la complexité de la règle d'urbanisme (B).

#### A - L'EXEMPLE DES POS

Pour J.-B. AUBY, les plans d'occupation des sols sont des "mécaniques juridiques extrêmement complexes, et dont, pour cette raison, la vulnérabilité au contentieux est considérable"<sup>44</sup>. En effet, toute illégalité qui s'est glissée dans ce document d'urbanisme peut être mise en avant dans des litiges très variés, en raison surtout du fait qu'elle peut être invoquée par voie d'exception dans le cadre de recours dirigés contre n'importe qu'elles décisions : permis de construire, autorisation de lotir, décision de préemption, etc., - prise sous l'emprise de ce document<sup>45</sup>.

Or, l'élaboration des POS a été transférée par les lois de décentralisation aux autorités communales, "multipliant les risques d'instabilité et même d'arbitraire

---

<sup>43</sup> CHARLES (H.), *"Problèmes actuels du droit de l'urbanisme"*, in Conférence organisée par la F.N.C.E, le 28 février 1997, LPA des Alpes Maritimes, étude non encore publiée.

<sup>44</sup> AUBY (J.-B.), *"L'évolution contemporaine du contentieux de l'urbanisme"*, Justices n°2 juillet/décembre 1995, p.118.

<sup>45</sup> La loi "Bosson" en instituant l'article L. 600-1 du CU est intervenu pour "enfermer" l'exception d'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur ou d'un POS, sauf dans trois cas de vice de forme particulièrement grave, dans un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. V. infra.

découlant de l'irresponsabilité de certains élus <sup>46</sup>. Certains POS se voient en effet, régulièrement modifiés ou révisés pour des motifs quelque fois forts éloignés de l'intérêt général<sup>47</sup>. Quand ils le sont pour des raisons légitimes, c'est pour aboutir à ce que des "règles anciennes, obsolètes mais en vigueur, soient en concurrence avec des règles appliquées par anticipation, reposant sur un document non en vigueur"<sup>48</sup>. C'est la raison pour laquelle, il convient de rappeler, que le rapport Labetoulle avait proposé d'interdire la révision d'un nouveau POS pendant trois ans<sup>49</sup>.

Si de telles critiques apparaissent justifiées, il faut néanmoins les nuancer. Les problèmes générés par ce document d'urbanisme sont pour une large partie inévitables.

## B - L'INEDUCTABLE INSTABILITE ET COMPLEXITE DU DROIT DE L'URBANISME

Le constat d'une pathologie du droit de l'urbanisme repose avant tout sur un malentendu. Parce qu'elle "touche à une réalité physique elle-même en mutation constante, la règle doit être adaptée"<sup>50</sup>. Ainsi que le fait remarquer J. MORAND-DEVILLER<sup>51</sup>, "n'est-il pas de la nature d'un POS de refléter la diversité d'un urbanisme dit de proximité et de s'adapter à l'évolution des conjonctures politiques :

---

<sup>46</sup> V. MORAND-DEVILLER (J.), *"Sécurité et efficacité à la recherche d'une "grande loi" sur l'urbanisme"*, Les cahiers du CNFPT, n°41, p.84 ; PRIET (F.), *"La décentralisation de l'urbanisme. Essai sur la réforme 1983-1985"*, LGDJ, p. 308-309.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *"Rapport de synthèse présenté au 89<sup>e</sup> Congrès des notaires"*, Rép. Defresnois 1993, p.953.

<sup>49</sup> Rapport Conseil d'Etat, *"L'urbanisme : pour un droit plus efficace"*, EDCE, éd. La documentation française, 1992, précité, p. 141.

<sup>50</sup> PRIET (F.), *"La décentralisation de l'urbanisme. Essai sur la réforme 1983-1985"*, précité, p. 308-309.

<sup>51</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *"Le permis de construire"*, Dalloz, 1997, Coll. Connaissance du droit, Droit public, p. 39.

changements d'équipe municipale et des aléas économiques, projets trop ambitieux et réajustements nécessaires (...)" . Ce à quoi l'auteur ajoute, "qu'on a trop tendance à isoler le droit de l'urbanisme et à oublier qu'il n'est après tout qu'une branche spécialisée du droit public général" qui doit se plier au principe d'adaptation. Pour l'éminente spécialiste du droit de l'urbanisme, "les documents locaux d'urbanisme ont une vocation prospective qui appelle des ajustements sinon des anticipations" .

Enfin, si la règle d'urbanisme peut apparaître comme complexe et technique, c'est qu'elle a en charge de traduire de manière juridique des données physiques destinées à rechercher la meilleure utilisation des sols<sup>52</sup> .

Dès lors, si ces différents facteurs en facilitant la contestation de la règle d'urbanisme favorisent l'inflation de son contentieux, ils apparaissent dans l'ensemble inévitables, voire nécessaires.

Le constat de l'instabilité de la situation juridique des constructeurs ne doit donc pas faire occulter les effets bénéfiques pour les administrés qui ont accompagné ce phénomène. Le mouvement de décentralisation, pour reprendre l'exemple évoqué plus haut, s'inscrit dans la perspective d'une amélioration de la relation administrés/administration, en rendant les décisions d'urbanisme plus proches des habitants et de leurs préoccupations.

C'est aussi vrai, pour l'évolution sociologique des acteurs de l'urbanisme, à l'origine également de l'inflation de son contentieux.

## **§2 - L'EVOLUTION SOCIOLOGIQUE DES ACTEURS DE L'URBANISME**

---

<sup>52</sup> V. CHARLES (H.), "*Problèmes actuels du droit de l'urbanisme*", in Conférence organisée par la F.N.C.E, le 28 février 1997, précité.

C'est à J.-B. AUBY, que l'on doit la plus récente étude sur l'évolution sociologique des acteurs de l'urbanisme<sup>53</sup>. L'auteur constate principalement un "phénomène d'ouverture du prétoire à des acteurs qui n'y étaient pas présent, ou y étaient moins présents". Il relève la montée en puissance des "grandes associations de défense du cadre de vie" ainsi que de "groupements purement circonstanciels"<sup>54</sup> aux intérêts divers. L'importance accrue du phénomène associatif (A), explique pour une large part, la présence de requérants "mieux armés" devant le juge administratif (B).

#### A - LA MONTEE DU PHENOMENE ASSOCIATIF

Dès 1979, Y. TANGUY avait pu décrire la montée du phénomène associatif, en distinguant d'une part, les associations de propriétaires qui regroupés en syndicat pouvaient faire valoir au mieux leurs intérêts, et d'autre part, les associations de défense de l'environnement assimilables à des "groupements politiques", puisque ne défendant pas d'intérêts propres, mais se "référants à des critères idéologiques"<sup>55</sup>.

L'importance accrue de ces requérants dans l'augmentation du contentieux de l'urbanisme a pour cause principale la spécificité de cette matière. Comme le note J.F. VIC, "en ce qu'il touche au droit de propriété et concerne l'aménagement du territoire, l'urbanisme est par essence un domaine passionnel et fortement conflictuel"<sup>56</sup>.

Mais l'existence de facteurs plus généraux ont eu également pour effet d'amplifier ce phénomène. Pour J. Chevallier, la revalorisation du droit, liée à la réactivation du thème de l'Etat de droit, contribue "à entretenir un mouvement de

---

<sup>53</sup> On ne retiendra de cette étude, que les éléments qui tendent à démontrer l'accroissement de l'instabilité juridique des constructeurs. V. AUBY (J.-B.), "*L'évolution contemporaine du contentieux de l'urbanisme*", *Justices* n°2 juillet/décembre 1995, p.120 et s.

<sup>54</sup> Ibidem, p.120.

<sup>55</sup> TANGUY (Y.) "*Le règlement des conflits en matière d'urbanisme*", LGDJ, 1979, p.73- 82.

<sup>56</sup> VIC (J.F.), précité, p. 108.

juridicisation des conflits (...) mettant en évidence une "demande de droit appelée par l'apparition de problèmes nouveaux, comme (...)... l'environnement"<sup>57</sup> .

## B - DES REQUERANTS "MIEUX ARMES"

Ce mouvement de regroupement des requérants en association a pour effet incontestable de professionnaliser le contentieux. Les demandeurs regroupés en association disposent davantage de moyens financiers et peuvent par conséquent, faire appel plus facilement à un avocat<sup>58</sup>. X. BRAUD a pu néanmoins établir que s'agissant des associations de protection de l'environnement, certaines ne disposaient pas de capacité financière assez importante, pour pouvoir bénéficier de cette "structure externe"<sup>59</sup>. Ce constat est donc à relativiser.

Cependant, on peut de toute évidence en tirer une observation plus générale. Les moyens invoqués devant le juge administratif sont plus efficaces et tendent plus souvent à atteindre leur but, l'annulation de la décision d'urbanisme attaquée.

L'instabilité de la situation juridique des constructeurs découle donc de la possibilité offerte aux tiers de plus en plus nombreux et de mieux en mieux armés, d'invoquer les défaillances de la règle d'urbanisme.

Invoqué l'inflation du contentieux de l'urbanisme, dans le seul but de renforcer la sécurité juridique des constructeurs apparaît dès lors, comme n'étant qu'une vision partielle de la question. Comme le souligne J. MORAND-DEVILLER, "le problème

---

<sup>57</sup> CHEVALLIER (J.), *"L'Etat de droit"*, Montchrestien, Clefs, politique, Paris, 1992, p.140-141.

<sup>58</sup> Il faut souligner à l'instar de J.-B. AUBY, que la formation des avocats en cette matière s'est améliorée. Et l'auteur de constater que "dans tous les barreaux d'une certaine importance, il est aujourd'hui possible de trouver quelques avocats qui possèdent une réelle expertise en la matière". V. AUBY (J.-B.), *"L'évolution contemporaine du contentieux de l'urbanisme"*, précité, p. 122.

<sup>59</sup> BRAUD (X.), *"De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement. Potentialités et réalités"*, Th. Dactylographiée, Univ. Nantes, 1997, p. 23 et s.

n'est pas de supprimer les risques (...) d'insécurité juridique (du constructeur), mais d'en réduire la portée"<sup>60</sup>, puisqu'elle est la contrepartie à une demande citoyenne plus pressante, mais légitime.

La recherche d'une meilleure sécurité juridique contentieuse dans le domaine de l'urbanisme, se devait donc de concilier ce qui en fait ses deux principaux éléments constitutifs : la stabilité de la situation juridique des constructeurs, et la protection du droit des citoyens à exercer un recours dans cette matière.

L'amélioration du contrôle de légalité du préfet pouvait apparaître comme la voie à privilégier. Son exercice par les représentants de l'Etat était à l'époque des plus parcimonieux. En 1989, seuls 0,03 pour milles actes transmis dans le domaine de l'urbanisme avait fait l'objet d'un déferé préfectoral<sup>61</sup>.

Le législateur en instituant l'article L. 600-3 a choisi une solution beaucoup moins équilibrée, même si le problème de la connaissance tardive par les bénéficiaires d'une autorisation du sol du recours contre cette dernière postulait - apparemment - en sa faveur.

## SECTION 2 - LE PROBLEME SPECIFIQUE DE LA CONNAISSANCE TARDIVE DU RECOURS

Le nécessaire connaissance par le pétitionnaire des recours déposés à l'encontre de son autorisation de construire est le second motif invoqué par les rapporteurs du projet de loi "Bosson" pour justifier l'institution de l'article L. 600-3<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Ibidem., p. 83.

<sup>61</sup> Chiffres cités in HELIN (J.-C.), *"Sécurité juridique et contrôle de légalité"*, Les cahiers du CNFPT, n° 41, p. 67.

<sup>62</sup> V. rapport de Philippe François, Sénat 1993-1994 n°9 ; rapport d'André Santini, AN 1993-1994 n°765.

A l'instar, du phénomène de l'inflation du contentieux de l'urbanisme, cette question a fait l'objet de nombreux développements dans des études consacrées dans leur ensemble à l'insécurité contentieuse des constructeurs. Les notaires<sup>63</sup>, les professionnels de la construction<sup>64</sup>, et le Conseil d'Etat<sup>65</sup>, ont voulu ainsi attirer l'attention du législateur sur le besoin d'améliorer l'information du pétitionnaire sur l'éventuelle existence d'un recours contre son autorisation.

Une telle revendication repose à l'évidence sur des considérations justifiées (§1), qui doivent cependant être relativisées au regard de la pratique (§2).

## **§1 - UN PROBLEME CONCEVABLE**

L'incertitude du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme (A), peut notamment se traduire dans les relations contractuelles qu'il entretient (B).

### **A - L'INCERTITUDE DU BENEFICIAIRE D'UNE AUTORISATION DU SOL**

A l'occasion d'un recours contre une autorisation de construire, le bénéficiaire de celle-ci, se retrouve tiers à l'instance. C'est à l'administration qui a délivré l'acte, d'être appelée en défense devant la juridiction administrative. Comme a pu le décrire

---

<sup>63</sup> Notaires de France "*Urbanisme et Sécurité juridique*" Cannes 2/5 mai 1993 - 89° Congrès Euro notariat 1993, 1047 p.

<sup>64</sup> V. notamment PRONIER ( F.), "*Intervention sur la sécurité juridique des constructeurs et permis de construire*" - Colloque national sur la sécurité des constructeurs et droit de l'urbanisme. Association française de droit de l'urbanisme. Caen 8/9 novembre, Droit et Ville 1991, n°31, p. 69.

<sup>65</sup> Rapport Conseil d'Etat, "*L'urbanisme : pour un droit plus efficace*", EDCE, éd. La documentation française, 1992, précité.

J. MORAND-DEVILLER, "le contentieux administratif du permis de construire (et par de là même, des autorisations de construire en général), évoque-t-il une chicane où les constructeurs ne sont pas sur le devant de la scène mais cantonnés aux coulisses et à la cage du souffleur (...)"<sup>66</sup>.

Le juge administratif appelle le bénéficiaire dans l'instance en lui communiquant le recours dont il est saisi<sup>67</sup>. Les tribunaux administratifs usent quasi systématiquement de cette possibilité "d'appel en cause pour observations" afin que les bénéficiaires d'une autorisation ne puissent former tierce opposition contre un jugement d'annulation<sup>68</sup>.

Cependant, les greffes des juridictions administratives ne sont pas tenus par un délai pour transmettre le recours au tiers à l'instance. Aussi, il peut sembler que le constructeur avait tout intérêt à contacter lui-même le greffe pour connaître l'existence d'un éventuel contentieux.

J.-F. de MONTREDON a pu néanmoins démontrer qu'une telle démarche n'apportait la certitude qu'aucun recours n'était déposé, qu'au bout de onze mois, à partir du point de départ du délai de recours contentieux<sup>69</sup>.

L'effet prorogatif des recours administratifs est ici en cause.

En ce sens, J.-B. AUBY prend l'exemple, où le "préfet ayant été saisi dans les derniers jours du délai de deux mois d'action contre son refus tacite, mais se réveille dans les derniers jours de ce dernier délai de deux mois : l'addition peut approcher les

---

<sup>66</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *"Le permis de construire"*, Dalloz, 1997, Coll. Connaissance du droit, Droit public, p. 114.

<sup>67</sup> L'article R. 139 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel impose cette communication aux "parties défenderesses".

<sup>68</sup> Pour une étude d'ensemble de cette question, v. MONTREDON (J.-F.), *"La connaissance des recours par le bénéficiaire du permis de construire"*, Dalloz 1993, Chr. XVI p.73 et s.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 65. Ce délai misait sur l'absence d'erreur de juridiction - tribunal administratif géographiquement incompétent, recours directement devant le Conseil d'Etat ou devant un tribunal de l'ordre judiciaire - puisque dans une telle hypothèse, il faut prévoir un délai de deux mois courant de nouveau, à compter de la date à laquelle le requérant est averti de l'incompétence de cette juridiction.

dix mois. Et sans, peut-être, que le bénéficiaire du permis ait été alerté parce que les services préfectoraux ont négligé de le tenir au courant"<sup>70</sup>.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat a pu déplorer dans son rapport, où il suggère l'institution de l'obligation de notification, "la situation à la fois précaire et incertaine des titulaires d'autorisations individuelles, dont les droits peuvent être remis en cause plusieurs mois après la délivrance des autorisations, compte tenu de l'enchaînement des différents recours, ainsi que l'ignorance dans laquelle ces derniers se trouvent le plus souvent concernant l'existence de ces recours"<sup>71</sup>.

La manifestation de cette incertitude se traduit en pratique.

## B - L'EXPRESSION CONTRACTUELLE DE L'INCERTITUDE DU BENEFICIAIRE D'UNE AUTORISATION DU SOL

L'incertitude de l'acheteur d'un terrain qui s'est vu délivré un permis de construire en vue de la réalisation d'un immeuble, va se manifester dans la relation contractuelle qu'il va entretenir avec les possibles acquéreurs de ce bien. Dans ce type de convention, il est en effet fréquent que soit stipuler une clause conditionnant la réalisation de la vente, à l'existence ou non d'un recours contre le permis de construire<sup>72</sup>.

Selon E. FALEK, l'institution du dispositif doit par conséquent, aboutir à l'insertion de la clause qui suit :

---

<sup>70</sup> AUBY (J.-B.), *"La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme"*, RFDA 1995, p. 27.

<sup>71</sup> Conseil d'Etat, *"L'urbanisme pour un droit plus efficace"*, précité, p. 98-99.

<sup>72</sup>V. ATIAS (A.) - BERGEL (J.), *"Urbanisme et droit civil"*, AJDA 1993, n° spécial p. 100 ; BOUYSSOU (F.), *"Nouvelles dispositions en matière d'urbanisme"*, AJDA 1994, p. 210.

"La présente mutation est réalisée sous réserve de l'avènement de la condition suspensive suivante :

L'absence de notification d'un recours administratif gracieux ou contentieux à l'autorité ayant procédé à la délivrance du permis de construire ainsi qu'à son bénéficiaire dans le délai de deux mois et quinze jours à dater du premier affichage de cette autorisation de construire"<sup>73</sup>.

Une telle clause a pour vocation à garantir aux auteurs d'actes civils d'une opération immobilière, la validité du permis de construire.

L'insécurité contentieuse du constructeur du fait de la connaissance tardive du recours contre son autorisation de construire, doit cependant être relativisée au regard essentiellement de considérations pratiques.

## **§2 - UN PROBLEME A RELATIVISER**

L'insécurité contentieuse générée par la connaissance tardive des recours peut sembler dès plus relative au regard de certains éléments qui remettent en question la pertinence des arguments en faveur de l'article L. 600-3.

Il est à remarquer au préalable que les hypothèses d'erreur de juridictions ou de recours gracieux passés sous silence, si elles existent, n'en demeurent pas moins occasionnelles<sup>74</sup>. L'existence d'une notification antérieure, exercée par les greffes des tribunaux administratifs, constitue le principal argument à l'appui de cette thèse (A). Il convient enfin de souligner que ce problème - si problème véritable il y a - tient

---

<sup>73</sup> FALEK (E.), *"Le contentieux administratif de l'annulation du permis de construire"*, JCP 1995, éd. N., prat. 3547.

<sup>74</sup> Entretien avec les services du greffes du Tribunal administratif de Nantes.

pour une large part au nouveau régime des délais de recours en matière de permis de construire. Il doit donc être apprécié au regard de cet élément, ce qui en diminue dans une certaine mesure la portée (B).

#### A - LA NOTIFICATION, FORMALITE ACCOMPLIE PAR LES GREFFES

Bien que certains auteurs n'en fassent pas mention, il faut souligner que les greffes notifiaient les recours contre une autorisation du sol à son bénéficiaire, ainsi qu'à l'administration qui l'avait délivrée<sup>75</sup>.

L'absence d'un délai obligatoire auquel les greffes seraient tenus pour transmettre le recours au tiers à l'instance, ne semble pas pouvoir venir en contre point à cette affirmation. Au greffe du Tribunal administratif de Nantes, le recours était transmis au bénéficiaire de l'autorisation de construire et à l'administration dans les quinze jours du dépôt, soit le même délai que celui prévu par l'article L. 600-3.

Sans préjuger du délai de transmission des autres greffes, il semble que le problème de la connaissance tardive des recours se rencontrait essentiellement au Tribunal administratif de Paris. Le greffe communiquait le recours en moyenne trois mois après son enregistrement<sup>76</sup>, du fait du lourd contentieux que connaît cette juridiction.

Dès lors, on peut en conclure que la portée réelle de l'obligation de notification est géographiquement très limitée.

Ce constat appelle au moins une interrogation. On peut se poser la question de savoir si les initiateurs de la loi "Bosson" ont volontairement passé sous silence cet

---

<sup>75</sup> V. supra.

<sup>76</sup> V. Notaire de France, ouvrage précité, p. 694.

enseignement tiré de la pratique des greffes pour instituer le dispositif de la notification.<sup>77</sup>

L'analyse des débats parlementaires et du régime de l'article L.600-3, nous conduira à y apporter une réponse positive.

Un troisième élément qui peut être présenter comme la raison fondamentale de l'institution de l'obligation de notification - mais sans qu'il soit avancé par le législateur, réside dans les changements apportés au régime des délais de recours pour excès de pouvoir contre le permis de construire.

#### B - L'INFLUENCE MANIFESTE DU NOUVEAU DELAI DE RECOURS CONTRE LE PERMIS DE CONSTRUIRE

Depuis le décret du 13 septembre 1961 (art. R. 421-39 et art. R. 421-7 et s., CU), le permis de construire fait l'objet de mesures de publicité consistant en l'affichage sur le terrain et en mairie. Sur le fondement de ce texte, le Conseil d'Etat avait jugé que le recours des tiers devait être introduit dans un délai de deux mois à compter de l'expiration d'un même délai suivant le premier jour de l'affichage en mairie<sup>78</sup>.

Cette solution était favorable aux détenteurs de permis, "bien souvent en effet le délai expirait sans que les tiers, très mal informés par le seul affichage en mairie

---

<sup>77</sup> Il faut souligner également l'étonnant silence du rapport déjà cité du Conseil d'Etat sur cette question, ainsi que des premier commentateurs de la loi "Bosson", à l'exception toutefois de Me J.-M. Roche, pour qui un tel constat le conduit à s'interroger sur le bien-fondé de l'obligation de notification. V. ROCHE (J.-M.), *Combat Nature*, n°105, Mai 1994, p. 46.

(...), fussent à même de saisir le juge<sup>79</sup>. Un revirement de jurisprudence est donc intervenu qui a fixé le point de départ du délai, à compter de l'expiration d'un délai de deux mois suivant le premier jour du dernier des deux affichages<sup>80</sup>.

Pour D. LABETOULLE, cette jurisprudence a conduit "à l'excès inverse", rendant très incertain la connaissance par les pétitionnaires, du caractère définitif de leur permis<sup>81</sup>. L'obligation de notification viendrait donc pallier les insuffisances du régime du délai de recours contre un permis de construire.

Un récent jugement du Tribunal administratif de Lyon<sup>82</sup>, vient confirmer s'il en était besoin, le lien qui unit cette formalité avec le régime général du permis de construire. En vertu du dispositif de l'obligation de notification, cette décision impose au bénéficiaire d'un permis de construire de faire figurer sur le panneau d'affichage de l'autorisation son nom, pour faire courir le délai de recours<sup>83</sup>.

On peut dès lors s'interroger sur la question de savoir pourquoi l'obligation de notification ne s'applique-t-elle pas uniquement au permis de construire<sup>84</sup>. N'est il pas ici uniquement en cause, une question touchant à l'affichage et à la publicité de cette autorisation<sup>85</sup>?

---

<sup>78</sup> V. CE Ass. 29 janv. 1965, *Ministre de la Construction c/ Erard*, Rec., p. 62.

<sup>79</sup> LABETOULLE (D.), "*Principe de légalité et principe de sécurité*" in Mélanges Guy Braibant, 1997, p. 406.

<sup>80</sup> CE Ass. 25 juillet 1975, *SCI les Hortensias*, Rec., p. 437.

<sup>81</sup> LABETOULLE (D.), précité, p. 406.

<sup>82</sup> TA Lyon 25 mars 1997, *Mme Odile Mayet*, Procédures septembre 1997 n° 221, note S. Deygas.

<sup>83</sup> On peut regretter que cette décision n'impose pas également de mentionner l'adresse du pétitionnaire pour faciliter l'accomplissement de cette formalité.

<sup>84</sup> Selon J.- MORAND-DEVILLER, il représente d'ailleurs, 75 % du contentieux de la légalité. V. MORAND-DEVILLER (J.), "*Le permis de construire*", Dalloz., Coll. Connaissance du droit, Droit public, 1997 p. 114.

<sup>85</sup> Selon P. RENOUFF, c'est l'ensemble du régime de l'affichage et de la publicité du permis de construire qui doit être réformé. V. RENOUFF (P.), "*De l'affichage à la publicité des permis de construire*", AJDA 1996, p. 418 et s.

En définitive, force est de constater, que si l'instabilité des constructeurs est bien réelle du fait de l'augmentation conséquent du nombre de recours engagés à l'encontre de leurs autorisations, aucun motif avancé par le législateur ne convint pleinement du bien-fondé de l'institution de cette formalité. L'insécurité du constructeur est essentiellement inhérente au fait qu'il va devoir attendre le verdict du juge, pour relancer son projet.

On peut en revanche avoir la certitude que le législateur a véritablement entendu porter atteinte à la sécurité juridique des tiers exerçant un recours contre un acte d'urbanisme, au regard de la seule analyse de son contenu.

## CHAPITRE 2

### L'OBJECTIF DISSIMULE : LIMITER L'ACCES AU PRETOIRE

Les principaux motifs avancés par le législateur pour justifier la mise en place de l'obligation de notification, ont eu pour effet de "dissimuler" son véritable objectif : instituer une entrave procédurale au libre exercice du droit de recours contre les actes d'urbanisme.

La motivation réelle de l'article L 600-3, apparaît cependant de manière indirecte dans les débats parlementaires qui ont précédé le vote de cette disposition.

Elle réside dans la "volonté exprimée de façon quasi obsessionnelle"<sup>86</sup>, par certains parlementaires au cours des débats, de limiter les recours "abusifs" ou "systématiques"<sup>87</sup>. C'est la raison pour laquelle, d'autres parlementaires ont au contraire clairement affichée leur hostilité à cet article. Le sénateur R. Pagès a ainsi dénoncé "une disposition (...), qui ne pourrait concourir qu'à priver les associations et les riverains d'une opération immobilière d'une partie de leurs droits d'ester en

---

<sup>86</sup> BRAUD (X.), précité, p. 261.

<sup>87</sup> Pour H. Fabre-Luce, il s'agit des "maires-législateurs" qui voulaient exprimer ainsi, leur ressentiment à l'encontre des recours exercés par les associations de défense de l'environnement. V. FABRE-LUCE (H.), *"La loi Bosson du 9 février 1994, une loi de régression"*, Combat Nature août 1994, n° 106, p. 49.

justice. Nous ne souhaitons pas se voir multiplier les risques d'irrecevabilité, souvent purement formelle, devant les juridictions administratives"<sup>88</sup>.

La portée de cette disposition était donc clairement perçue par les parlementaires. En ce sens, M. Guyard estimait avant son vote "qu'il est légitime de vouloir limiter un contentieux actuellement trop facile"<sup>89</sup>.

Les initiateurs de cette disposition ont cependant tenu à "s'abriter" derrière une autre légitimité en utilisant comme subterfuges, l'amélioration de l'information du bénéficiaire d'une autorisation de construire, et la "responsabilisation" du requérant (section 1).

Ce procédé ne résiste pas à l'analyse, qui fait apparaître clairement l'institution du dispositif de notification, en un choix délibéré du législateur d'instaurer un formalisme sélectif (section 2).

## Section 1 - LES SUBTERFUGES DE LA NOTIFICATION

Le constat présenté par les rapporteurs du projet de loi "Bosson", tendait à faire apparaître l'insécurité de la situation juridique des constructeurs. L'obligation de notification des recours devait remédier à cette situation en réduisant la période d'incertitude dans laquelle se trouvait le constructeur quant à l'existence d'un recours formé contre son autorisation. On a pu cependant remettre en cause, le bien fondé de cet objectif au regard de la pratique des greffes (v. supra). Néanmoins, il convient d'approfondir davantage notre réflexion sur cette question, tant elle soulève le problème - légitime - de l'augmentation des recours dans le contentieux de l'urbanisme.

---

<sup>88</sup> JO débats Sénat du 22 décembre 1993, p. 6806.

<sup>89</sup> JO débats AN du 1<sup>er</sup> décembre 1993, p. 6700.

Pour le législateur, l'article L. 600-3 présente également l'intérêt de "responsabiliser"<sup>90</sup> le requérant qui n'a pas nécessairement conscience des intérêts financiers mis en jeu par sa contestation.

Il convient de démontrer que l'amélioration de l'information du constructeur (§1) et la "responsabilisation" du requérant (§2), ne sont que des artifices utilisés par le législateur, pour dissimuler le véritable objectif de l'obligation de notification : limiter l'accès au prétoire.

## **§1 - L'AMELIORATION DE L'INFORMATION DU CONSTRUCTEUR**

Le dispositif de l'article L. 600-3 a été présenté par le législateur, comme visant à améliorer l'information du constructeur en assurant une meilleur "transparence" de l'action contentieuse. L'utilisation de ce terme nous semble abusive. Son appropriation par l'ensemble des commentateurs nous conduit à penser qu'elle a eu tendance à occulter l'un des aspects majeurs de ce dispositif (A). L'obligation de notification des recours formés contre une autorisation de construire tend en effet à remettre en cause, l'un des principes directeurs du procès administratif : l'inquisitorialité de la procédure<sup>91</sup> (B).

### **A - LA MEILLEURE "TRANSPARENCE" DE L'ACTION CONTENTIEUSE**

---

<sup>90</sup> Terme employé par les parlementaires. V. rapport de Philippe François, Sénat 1993-1994 n°9 ; rapport d'André Santini, AN 1993-1994 n°765, précité.

<sup>91</sup> Certains auteurs (v. notamment, ODENT (B.), *"Observation sur le décret d'application de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme"*, RDI 1994, p. 634), ont estimé que le dispositif de la notification allait améliorer le principe de la contradiction, autre principe directeur du procès administratif. Cette opinion nous semble erronée, puisque la finalité de ce principe est avant tout "la communication des éléments de la requête, en vue de leur discussion devant le juge". Le dispositif de l'article L. 600-3 ne modifie donc en rien, l'application de ce principe. V. GOHIN (O.), *"Contentieux administratif"*, Litec, 1996, p. 196.

Les rapporteurs du projet de loi ont bien sûr été les premiers à faire valoir que le dispositif de l'article L. 600-3 allait améliorer la "transparence" de l'action contentieuse<sup>92</sup>. Cette expression a été ensuite reprise par les principaux commentateurs de la loi "BOSSON" et de l'article L. 600-3 en particulier<sup>93</sup>. Cet emploi nous paraît impropre et constitutif d'un abus de langage. Le terme "transparence" est en effet généralement employé dans le droit français, pour désigner l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés<sup>94</sup> découlant des lois relatives à la motivation des actes administratifs et à la liberté d'accès aux documents administratifs<sup>95</sup>. Un auteur a même pu parler à cet égard, d'un "droit à la transparence administrative"<sup>96</sup>.

Dès lors, invoquer l'amélioration de la "transparence" de l'action contentieuse qui résulterait de la notification semble relever d'un "engouement" pour l'expression, assez regrettable. En effet, l'obligation de notification n'est pas mise à la charge de l'administration mais doit être effectuée par l'auteur du recours. C'est une différence notable avec le mouvement entrepris de "transparence administrative" bénéfique à l'administré, pour peu que l'on puisse comparer ce dernier, au requérant exerçant un recours devant la juridiction administrative.

## B - L'ATTEINTE AU PRINCIPE DE L'INQUISITORIALITE DE LA PROCEDURE

---

<sup>92</sup> V. rapport de Philippe François, Sénat 1993-1994 n°9 ; rapport d'André Santini, AN 1993-1994 n°765.

<sup>93</sup> Notamment BENOÎT-CATTIN (P.), *"Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 1994"*, JCP éd. N. 1994, I, p. 208 ; AUBY (J.-B.), *"La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme"*, RFDA 1995, p. 27.

<sup>94</sup> Pour un étude d'ensemble sur la question, v. DELAUNAY (B.), *"L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives depuis 1945"*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, t. 172, Paris, 1993.

<sup>95</sup> Respectivement, loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs (JO 12 juillet 1979, p. 1711) ; loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs (JO 18 Juillet 1978, p. 1711).

<sup>96</sup> JEGUZO (Y.), *"Le droit à la transparence administrative"*, EDCE 1992, n° 43, p. 199.

Pour R. CHAPUS, dire que la procédure est inquisitoriale c'est "exprimer qu'elle est sous la maîtrise, non des parties, mais du juge"<sup>97</sup>.

Il en découle notamment, que le demandeur ne procède pas, comme cela se fait en principe en matière civile (NCPC, art. 54), en faisant "assignation" à son adversaire de se présenter devant le juge. C'est le juge qui aura la charge d'assurer la communication de la requête au défendeur, et en somme, de mettre ce dernier en rapport avec le requérant".

Ce principe est l'une des conséquences du caractère objectif du recours pour excès de pouvoir. Recours destiné à assurer le respect de la légalité, le recours pour excès de pouvoir donne lieu, selon la formule classique de Lafferrière, non à un procès "entre partie", mais à "un procès fait contre un acte"<sup>98</sup>.

Or de par son dispositif, l'art. L 600-3 tend à reprendre le mécanisme de l'assignation propre à la procédure civile.

J.-P. GILLI estime légitime cette dérogation au principe traditionnel. L'auteur considère que "dussent Lafferrière et les Pères fondateurs du droit administratif sursauter dans leur Panthéon juridique, on peut parler ici (en matière de contentieux d'autorisation d'urbanisme), d'adversaires, bien que le recours en annulation d'un permis soit en principe un procès fait à un acte, donc ignorant théoriquement la personne de son bénéficiaire"<sup>99</sup>.

Cette idée ainsi développée, peut s'inscrire dans la critique traditionnelle - et plus générale - du caractère objectif du recours pour excès de pouvoir faite par ALIBERT. L'auteur s'est attaché à montrer que ce recours en est arrivé, dans des cas

---

<sup>97</sup> CHAPUS (R.), *"Droit du contentieux administratif"*, Monchrestien, 1996, 6<sup>ème</sup> éd., 1996, p.675.

<sup>98</sup> LAFERRIERE, *"Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux"*, 2<sup>ème</sup> éd., T.2, p.561, cité in Le Coq (V.), *"Les conditions de recevabilité propres au contentieux de l'urbanisme : le dispositif de l'article L. 600-3 CU"*, GP mercredi 26, jeudi 27 mars 1997, p. 24.

de plus en plus nombreux, à protéger des intérêts patrimoniaux et tend ainsi à "absorber le recours de pleine juridiction" pour devenir une "synthèse du contrôle juridictionnel de l'administration"<sup>100</sup>.

Le mécanisme de la notification suivrait donc au regard de ces théories, l'évolution générale du recours pour excès de pouvoir en un litige entre partie. Cette thèse fait cependant l'objet d'une controverse doctrinale. Pour J.-M. AUBY et R. DRAGO, "ce recours ne saurait être considéré uniquement comme un instrument de défense des droits et intérêts particuliers"<sup>101</sup>.

En matière d'environnement, R. ROMI estime en ce sens que "nombre de recours contentieux constituent (...), des remises en chantier de discussions démocratiques avortées sur le devenir de la ville, sur l'esthétique dans la ville, sur la place de la nature dans la ville... et sur le développement des villes au détriment de la nature"<sup>102</sup>.

Sur un plan pratique, on a pu voir que le dispositif de l'article L 600-3, n'a qu'une portée très limitée s'agissant de l'amélioration de l'information du constructeur. Sur un plan théorique, cette disposition renvoie à une conception du recours pour excès de pouvoir qui reste très discutée par la doctrine.

L'argument avancé par le législateur, tiré de la "responsabilisation" du requérant qui découlerait de son institution, ne résiste pas non plus à l'analyse.

---

<sup>99</sup> GILLI (J.-P.), *"Les particularités du contentieux de l'urbanisme"*, LPA 17 juillet 1996, p.42.

<sup>100</sup> ALIBERT (A.), *"Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir"*, Payot, 1926, cité in *"Les conditions de recevabilité propres au contentieux de l'urbanisme: le dispositif de l'article L. 600-3 CU"*, GP mercredi 26, jeudi 27 mars 1997, p. 24.

<sup>101</sup> AUBY (J.-M.), *"Traité des recours en matière administrative"*, Litec, 1992, p. 127;

<sup>102</sup> ROMI (R.), *"Vers une évolution du contentieux de l'environnement"*, Justices n°2 juillet/ décembre 1995, p. 143.

## §2 - LA "RESPONSABILISATION" DU REQUERANT

Le ministre auteur du projet de loi justifie notamment l'obligation de notification, en déclarant qu'elle "vise à assurer une plus grande responsabilité des requérants dans l'exercice du droit de recours"<sup>103</sup>.

Le Conseil d'Etat a fait également prévaloir cet argument pour convaincre du bien-fondé de la procédure de notification<sup>104</sup>. Il souligne dans son rapport sur le droit de l'urbanisme<sup>105</sup>, "le déséquilibre réel entre la situation excessivement précaire du titulaire d'un droit de construire, et celle d'un tiers requérant sur lequel ne pèse aucune responsabilité lors de l'introduction devant le juge". Le rapport Labetoulle va même jusqu'à avancer que "derrière le recours pour excès de pouvoir, se dissimulent de nombreux contentieux de voisinage" (...), et la notification d'apparaître comme le moyen de contribuer "à responsabiliser ces demandeurs, qui comprendront mieux que le dépôt d'une requête (...), est un acte solennel qui peut lui porter préjudice"<sup>106</sup>.

De tels arguments apparaissent en grande partie infondés. Ils revêtent largement un caractère illusoire (A). La "responsabilisation" du requérant ne peut s'engager que par l'amélioration de dispositifs déjà existant (B).

### A/ - LE CARACTERE INOPERANT DE LA "RESPONSABILISATION" PAR LA NOTIFICATION

Tout d'abord, réduire pour une large part, le contentieux de l'urbanisme a un contentieux de voisinage, nous semble un peu excessif. Au contraire, comme le

---

<sup>103</sup> JO débats Sénat du 22 décembre 1993, p. 6791.

<sup>104</sup> Conseil d'Etat, "*L'urbanisme pour un droit plus efficace*", précité, p. 98-99.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Ibidem.

relève J.-B. AUBY, "de plus en plus, le contentieux de l'urbanisme se dirige vers des enjeux plus lourds, à l'échelle collective"<sup>107</sup>.

Et de manière générale, à l'instar de J.-C. HELIN, on peut s'étonner de voir "clouer au pilori" (...), des particuliers, notamment les voisins, accusés de vouloir à tout prix défendre leurs intérêts personnels (...), comme si ceux-ci n'étaient pas également respectables"<sup>108</sup>.

La mise en œuvre d'une plus grande "responsabilisation" du requérant dans le contentieux de l'urbanisme doit semble-t-il davantage s'orienter dans la lutte contre le développement des recours "alimentaires", qui cherchent les "désistements monnayés"<sup>109</sup>, seuls à l'origine des déviances de l'accès au prétoire. Or, comme le souligne R. ROMI, la procédure de notification ne peut aboutir qu'à "pénaliser les citoyens ou groupes peu coutumiers de telles pratiques... alors même que les "procéduriers n'en souffriront pas, eux qui sont indubitablement, à la source de l'inflation du contentieux de l'urbanisme"<sup>110</sup>.

## B - LES VOIES POUR LA "RESPONSABILISATION"

Deux dispositifs contentieux apparaissent a priori comme permettant de lutter contre le développement des recours abusifs.

Le premier découle de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui prévoit le paiement des frais non compris dans

---

<sup>107</sup> AUBY (J.-B.), *"L'évolution contemporaine du contentieux de l'urbanisme"*, précité., p.118.

<sup>108</sup> HELIN (J.-C.), *"Les recours abusifs"*, in *"Les décisions en matière d'Environnement et d'Urbanisme"*, Actes du colloque 12 décembre 1992 Aix-en-Provence, p. 68.

<sup>109</sup> Pour une définition, on reprendra celle donnée par le rapport Labetoulle : des recours "introduits pour permettre d'exercer sur le titulaire de l'autorisation de construire, un chantage consistant à faire miroiter un désistement monnayé". V. rapport précité, p. 98.

<sup>110</sup> ROMI (R.), *"Article L. 600-3 du CU: simple notification ?"*, Droit de l'Environnement avril-mai 1995 - n°30, p. 43.

les dépens. L'article dispose : "dans toutes les instances devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation".

La condamnation par le juge administratif au paiement de ces frais apparaît comme un moyen efficace de "responsabiliser" le requérant. Cependant, au nom de "l'équité", l'ensemble des juridictions rejettent généralement les conclusions de l'administration tendant à la condamnation du requérant débouté<sup>111</sup>. La vision du requérant jouant le rôle "d'un ministère public poursuivant la répression d'une infraction", selon la formule d'HAURIOU<sup>112</sup>, l'emporte sur la logique qui commanderait de sanctionner celui qui défend ses propres intérêts et non ceux de la communauté<sup>113</sup>. Cette réserve du juge à prononcer ces condamnations paraît entièrement fondée, tant la distinction entre ces deux intérêts se révèle très difficile à opérer.

Le second mécanisme qui permettrait de sanctionner plus efficacement les recours abusifs, est celui prévu à l'article R.88 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appels. Aux termes de cet article, "dans le cas de requête jugée abusive, son auteur encourt une amende qui ne peut excéder 20 000 francs".

Son utilisation pour dissuader le requérant mal intentionné ou n'ayant pas la "conviction de ses moyens" apparaît pertinente. Cependant, force est de constater que les juridictions l'emploient avec une parcimonie extrême. La principale difficulté dans son utilisation réside également dans le fait, qu'il n'est pas aisé de "dissocier un

---

<sup>111</sup> S. JOURDON relève à ce propos que telle est la politique du Tribunal administratif de Nantes, précité, p. 68.

<sup>112</sup> CE 8 décembre 1899, *Ville d'Avignon*, S.1900, 3, 73 note Hauriou.

<sup>113</sup> Pour une étude d'ensemble de la question, on invitera le lecteur à se reporter à la thèse de S. JOURDON, précité, p. 69 et s.

"bon" recours d'un "mauvais" recours et de séparer le bon grain juridique - et encore moins le contentieux de l'ivraie"<sup>114</sup>.

Il est cependant à noter, qu'à défaut de disposition expresse prévoyant une telle possibilité, le juge judiciaire a ouvert au bénéficiaire d'un permis de construire attaqué et dont la demande d'annulation a été rejetée, la possibilité d'engager la responsabilité du requérant sur la base de la théorie de l'abus de droit. A la demande d'un pétitionnaire ayant fait l'objet d'un recours devant la juridiction administrative, le juge judiciaire a ainsi condamné une association requérante à des dommages et intérêts pour recours abusif<sup>115</sup>. Cette jurisprudence demeure cependant exceptionnelle ; les juges judiciaires conditionnent tellement l'abus de droit qu'il est pratiquement inapplicable au permis de construire<sup>116</sup>.

La "responsabilisation" du requérant s'avère donc délicate à mettre en œuvre à partir des mécanismes traditionnels sanctionnant les recours abusifs, et illusoire au regard de la procédure de notification.

C'est pourquoi, on ne peut qu'adhérer aux propositions tendant à accélérer le délai de jugement des juridictions administratives. En ce sens, S. JOURDON considère en effet que "si sanctionner les recours abusifs revient en fait à réprimer les retards dans l'édification d'opérations légitimes - amende qui au demeurant ne reviendra pas au pétitionnaire mais à l'Etat - il est sans doute préférable d'accélérer le verdict du juge administratif, afin de réduire le préjudice subi par le constructeur"<sup>117</sup>.

Cette proposition se double d'un intérêt évident au regard des exigences de la sécurité juridique. Sa mise en œuvre ne peut porter atteinte au droit de chacun à

---

<sup>114</sup> HELIN (J.-C.), "Les recours abusifs" - *Les décisions en matière d'Environnement et d'Urbanisme*", Actes du colloque 12 décembre 1992 Aix-en-Provence, p.68.

<sup>115</sup> TGI Grasse 7 février 1989, p. 549, obs. J.C. ; confirmé par Aix-en-Provence 18 décembre 1991, RFDA 1993, p. 149, note F. Bouyssou, cité in S. JOURDON, précité, p. 72 et s.

<sup>116</sup> GILLI (J.-P.) in *"L'Etat de droit au quotidien"* Auditorium du musée du Louvre - Paris, LPA 1993 n°141 p.61.

<sup>117</sup> JOURDON (S.), précité, p. 73.

exercer un recours contre une autorisation du sol, contrairement à ce que l'on peut supposer du dispositif de l'article L. 600-3.

## SECTION 2 - LE CHOIX D'UN FORMALISME SELECTIF

L'étude des modalités de mise en œuvre de la procédure de notification, confirme l'objectif de désengorgement du contentieux de l'urbanisme qui lui était assignée. La simple analyse du dispositif de l'obligation de notification, permet de mesurer à quel point le législateur a voulu rendre plus difficile l'accès au prétoire en ce domaine.

Le dispositif de l'obligation de notification introduit avant tout davantage de formalisme dans une justice administrative qui pouvait s'enorgueillir de posséder le privilège d'avoir une justice ouverte au justiciable.

Son régime "sévère" (§1), tend à pénaliser les requérants les moins avertis de la procédure administrative, mais également les moins fortunés, alors que des voies alternatives qui pouvaient considérablement atténuer la rigueur de ce formalisme, ont été totalement ignorées (§2).

### §1 - UN REGIME "SEVERE" POUR LE REQUERANT

B. PACTEAU qualifie laconiquement le dispositif de l'article L 600-3 de "strict"<sup>118</sup>. Un tel jugement est loin d'être excessif quand on étudie ses implications sur un plan pratique. La procédure de notification accroît sensiblement le coût de

---

<sup>118</sup> PACTEAU (B.), *"L'obligation nouvelle de notification préalable des recours (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : précisions jurisprudentielles"*, LPA, 16 octobre 1996, n°125, p. 15.

l'accès au juge administratif (A). La sanction de son non respect est pour le moins sévère (B).

#### A - L'ACCROISSEMENT DU COÛT DE L'ACCES AU JUGE

L'accomplissement des formalités de la notification, telles que prévues à l'article R. 600-2 du CU<sup>119</sup>, a pour effet d'accroître sensiblement les frais de recours contentieux.

L'envoi de trois requêtes de 20 grammes chacune, ne comprenant que le texte du recours sans les pièces, en recommandé avec accusé de réception (A.R.) s'élève à 111 francs<sup>120</sup>. L'envoi possible du recours administratif à l'auteur de l'acte et au bénéficiaire d'un permis de construire s'élève quant à lui à 37 francs<sup>121</sup>. La procédure de notification peut donc présenter un coût moyen de 138 francs.

Ajouter à cela, les frais de timbre (3x100 francs) et les frais de communication des requêtes en triple exemplaire à la juridiction administrative (36,50 francs)<sup>122</sup>, les frais pour l'exercice d'un recours devant la juridiction administrative peuvent s'élever à 484, 50 francs.

Il est difficilement contestable, que le montant de ces frais peut être de nature à dissuader les requérants dont les ressources sont juste trop élevées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

---

<sup>119</sup> Cette disposition issue du décret d'application de l'article L 600-3 prévoit que "la notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception".

<sup>120</sup> Calcul réalisé à l'aide des informations délivrées par les services du greffe du tribunal administratif de Nantes.

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> Formalité prévue à l'article R. 89 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

La loi n°77-1468 du 30 décembre 1977<sup>123</sup> avait pourtant institué la gratuité des actes de justice en matière civile et administrative. L'article 44 de la loi de finances du 30 décembre 1993<sup>124</sup> en exigeant un droit de timbre par requête a dès lors introduit le commencement d'une "juridiction à péage", selon le mot de R. CHAPUS<sup>125</sup>.

Le formalisme coûteux de l'obligation de notification ne peut que venir renforcer cette opinion.

De manière plus générale, l'analyse de la portée du dispositif du droit de timbre et de ses similitudes avec celui de la notification démontre une nouvelle fois son objectif de désencombrement du contentieux.

En effet, toujours pour R. CHAPUS<sup>126</sup>, l'objectif du dispositif du droit de timbre "a été de contribuer à la limitation de l'encombrement de la juridiction administrative (...), et cela grâce à l'effet de dissuasion que la perspective de payer le droit (...) exercerait sur les auteurs, notamment, de recours abusifs ou fantaisistes (...)". Et l'on est ainsi conduit à s'interroger en compagnie de l'éminent auteur, sur la difficulté de croire à l'efficacité du dispositif de dissuasion, à l'origine duquel "la part de l'illusion semble l'avoir emporté sur celle du réalisme". Un tel dispositif, à l'instar de celui de l'article L 600-3 ne peut en effet, que pénaliser les personnes à faibles revenus et non les "procéduriers", à l'origine de toute évidence des recours abusifs.

L'étude des deux dispositifs permet de s'interroger en définitive, sur la "légitimité d'une dissuasion financière en matière de justice"<sup>127</sup>.

Il existe cependant une grande différence entre le dispositif du droit de timbre et l'obligation de notification. Elle tient pour l'essentiel aux sanctions dissemblables

---

<sup>123</sup> Loi relative à la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives, JO 31 décembre 1977 p.6359.

<sup>124</sup> JO 30 décembre 1993 p. 18474.

<sup>125</sup> CHAPUS (R.), ouvrage précité, p. 433.

<sup>126</sup> CHAPUS (R.), ouvrage précité, p. 434.

<sup>127</sup> Ibidem.

qu'emportent le non respect de ces deux formalités. L'absence de timbrage sur la requête est toujours régularisable. L'absence de notification du recours est irrégularisable et entraîne son irrecevabilité.

#### B - LA SANCTION DU NON RESPECT DE LA NOTIFICATION : L'IRRECEVABILITE DU RECOURS

L'irrecevabilité du recours contentieux comme sanction de l'absence de notification relève d'une apparente logique. Le délai bref de quinze jours pour effectuer cette formalité sous peine de voir juger son recours irrecevable, trouve sa pleine cohérence dans les motifs qui ont encouragé l'établissement d'un tel dispositif : améliorer l'information du bénéficiaire d'une autorisation du sol. Cependant la sanction prend un caractère évidemment "disproportionné"<sup>128</sup>, au regard de la pratique des greffes qui procédaient à l'accomplissement de cette information, et ceci, dans leur ensemble, dans le délai de quinze jours à compter du dépôt de la requête<sup>129</sup>.

Dans l'interprétation de cette disposition, le Conseil d'Etat ne pourra s'écarter de la lettre du texte : la loi frappe expressément "d'irrecevabilité" le recours contentieux qui n'a pas été notifié.

Le requérant n'y échappera pas, quand bien même le défenseur aurait oublié de l'invoquer. "Il appartient au juge, au besoin d'office, de rejeter le déféré ou le recours

---

<sup>128</sup> BRAUD (X), précité, p. 242.

<sup>129</sup> V. supra.

comme irrecevable", précisera l'avis Andersen du 6 mai 1996<sup>130</sup>, appliquant le principe selon lequel les irrecevabilités sont d'ordre public.

De même, il en découlera qu'aucune possibilité de régularisation, spontanée ou sur invitation du juge ne pourra être ouverte par une interprétation libérale de la Haute assemblée. Et alors même que le recours serait, dans les quinze jours, communiqué aux intéressés par le juge, il resterait frappé d'une irrecevabilité "qui parce qu'elle traduit la raison d'être de la loi, est irrémédiable". Le juge pourra seulement être tenu d'inviter s'il y a lieu le requérant à justifier qu'il a accompli les notifications prescrites<sup>131</sup>.

L'irrecevabilité du recours s'applique également au recours contentieux précédé d'un recours administratif qui n'a pas été notifié. La rigueur de cette sanction, d'une "extrême, pour ne pas dire excessive, sévérité" selon les propres mots de R. CHAPUS<sup>132</sup>, se verra cependant atténuer par le Conseil d'Etat. Et cela alors même que la loi dispose que le recours administratif doit être notifié, "à peine d'irrecevabilité du recours contentieux"<sup>133</sup>.

Le champ d'application très étendu de l'obligation de notification, constitue également un argument solide pour soutenir la thèse que l'obligation de notification pouvait être perçue à la simple analyse de son dispositif, comme un véritable piège contentieux. Les propositions du Conseil d'Etat soumettaient à l'obligation de notification uniquement "les autorisations individuelles délivrées en application du code de l'urbanisme"<sup>134</sup>. Or, l'article L. 600- 3, dans sa rédaction finale prévoit que cette formalité s'applique aux "documents d'urbanisme", aux appels et aux pourvois

---

<sup>130</sup> V. CE Sect. 6 mai 1996, *Andersen*, p. 150, JO 11 juin, p. 8668. Cependant, il faut mentionner qu'une décision isolée avait estimée la thèse contraire (v. CAA Lyon 13 février 1996, *Mme Ferrier*, BJDU 1/96, p. 63 ). V. infra.

<sup>131</sup> V. R. CHAPUS, ouvrage précité, p. 443. V. CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996, *Assoc. Etiolles Environnement*, p. 60, JO 4 avril, p. 5231.

<sup>132</sup> R. CHAPUS, ouvrage précité p. 443.

<sup>133</sup> V. infra.

<sup>134</sup> V. Conseil d'Etat, "*L'urbanisme : pour un droit plus efficace*", précité, p. 142.

en cassation<sup>135</sup>. Cette extension semble ainsi contrevenir à l'objectif avancé par les rapporteurs du projet, qui consistait seulement à vouloir assurer la sécurité juridique des titulaires d'autorisation, en les informant à temps des recours<sup>136</sup>.

L'existence de voies moins "rigoureuses" qu'aurait pu suivre le législateur dans l'élaboration du dispositif de la notification, amène plus encore, à remettre en cause l'objectif affiché.

## **§2 - L'EXISTENCE DE VOIES ALTERNATIVES MOINS "RIGOUREUSES"**

Si l'objectif assigné à l'obligation de notification était véritablement l'amélioration du pétitionnaire d'une autorisation de construire, le législateur aurait pu mettre en œuvre un dispositif qui n'aurait pas été l'instrumentalisation d'une volonté de limiter l'accès au prétoire. Ce dispositif aurait eu pour fonction essentielle de mettre à la charge des greffes des tribunaux administratifs le soin de notifier le

---

<sup>135</sup> Le texte initial ne prévoyait cette obligation que pour les actes individuels. C'est un amendement du sénateur Cabana qui a étendu la formalité aux documents d'urbanisme (JO débats Sénat du 15 octobre 1993, p. 3161), après avis favorable du gouvernement malgré l'avis défavorable du rapporteur P. François. La seconde extension qui exige que la notification s'applique à l'appel d'un jugement ou du pourvoi en cassation, a été opérée à l'Assemblée nationale sur proposition du rapporteur A. Santini (JO débats AN du 2 décembre 1993, p. 6752).

<sup>136</sup> V. BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), *"L'article L.600-3 du code de l'urbanisme. Bilan jurisprudentiel"*, RDI 18 (4) oct.-déc. 1996, p. 529. R. CHAPUS va même jusqu'à se demander si l'extension du domaine d'application de la notification réalisées par l'introduction de l'expression "document d'urbanisme" n'enlève pas au dispositif toute justification spécifique". Ouvrage précité, p. 441.

recours (A). A défaut de suivre une telle voie<sup>137</sup>, le législateur aurait pu prévoir certaines obligations visant à améliorer l'information du requérant (B).

#### A - L'OBLIGATION DE NOTIFICATION EXERCEE PAR LES GREFFES

L'idée de laisser à la charge des greffes des tribunaux administratifs, le soin d'accomplir la formalité de la notification des recours n'est pas dénué de tout fondement. Au contraire, l'inquisitorialité de la procédure gouverne le déroulement du procès administratif<sup>138</sup>. Des considérations pratiques tendent également à démontrer la pertinence de cette proposition.

L'argument principal qui postule en ce sens a déjà été évoqué : l'ensemble des tribunaux administratifs accomplissait déjà cette formalité. Le Tribunal administratif de Nantes notifiait d'ailleurs la requête dans un délai de quinze jours<sup>139</sup>. Des auteurs ont pourtant estimé qu'une telle obligation allait surcharger le travail des greffes déjà dotés insuffisamment en personnel. C'était ne pas prendre en considération, les perturbations que l'article L. 600-3 allait provoquer et auxquelles les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat ont consacré un temps qui aurait pu être mieux employé<sup>140</sup>.

Il apparaît, en outre, que l'ensemble des tribunaux administratifs continuent à notifier eux même les recours aux titulaires d'une autorisation du sol, quand bien

---

<sup>137</sup> Une telle option remet en cause, il est vrai radicalement, l'économie générale de l'obligation de notification.

<sup>138</sup> V. supra.

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> C'est d'ailleurs, le même constat que dresse R. CHAPUS à l'encontre de l'obligation du droit de timbre, ouvrage précité p. 434.

même cette formalité a été accomplie<sup>141</sup>. Par conséquent, il convient de se demander, si cette double notification s'imposait-elle vraiment ?

La notification des recours par les greffes aurait enfin présenter l'avantage de pouvoir être organisée par voie de simple circulaire qui aurait simplement prévu l'harmonisation des délais de notification entre les greffes.

D'autres voies toutes aussi envisageables, auraient pu être empruntées par le législateur, pour ne pas faire de l'article L.600-3, un "véritable piège contentieux".

## B - L'AMELIORATION DE L'INFORMATION DU REQUERANT

L'absence de mise en œuvre de moyen pour informer le requérant de l'existence de l'obligation de notification constitue un nouveau grief à l'encontre de cette mesure. Elle fait ressortir une nouvelle fois la logique sélective qui transparait de l'analyse de l'article L. 600-3.

Si l'information de cette nouvelle condition de recevabilité peut passer par la voie orale au service du greffe ou par téléphone, qu'en est-il du principe de l'égalité d'accès à la justice du citoyen, sachant que le ressort géographique des juridictions administratives s'avérant très vaste, les requêtes sont le plus souvent envoyées par lettre recommandée ?<sup>142</sup>

Le législateur conformément à d'autres formalités<sup>143</sup> aurait pu prévoir qu'en cas de non respect de cette obligation, le requérant soit averti par le greffier ou bien que cette mention soit notée dans la lettre accusant réception du recours adressé après enregistrement par le greffe, dans le jugement ou la notification du jugement attaqué.

---

<sup>141</sup> Information délivrée par le service du greffe du Tribunal administratif de Nantes.

<sup>142</sup> Ibidem.

<sup>143</sup> Notamment, l'article R. 94 C. TA et CAA qui prévoit que si le requérant n'a pas fourni une copie de la décision attaquée, il "est averti par le greffier en chef".

De même, le législateur aurait pu reprendre la proposition du Conseil d'Etat, qui préconisait dans son rapport "Labetoulle"<sup>144</sup>, d'inscrire la nouvelle obligation sur les affiches informant les tiers du contenu du permis accordé. En ce sens, F.-C. BERNARD et F. TENAILLEAU<sup>145</sup>, rappellent qu'en son temps, lorsque le décret du 28 avril 1988 avait modifié le délai de recours contentieux (art. R. 490-7 du CU), le pouvoir réglementaire avait par un arrêté du même jour, obligé, de manière transitoire, à ce que le panneau d'affichage sur le terrain, comporte la mention selon laquelle le délai de recours a été modifié par l'article R. 490-7 (3<sup>e</sup> al. de l'art. 421-7, abrogé par l'arrêté du 10 juillet 1992).

Les moyens d'informations prévues par le législateur sont donc inexistant<sup>146</sup>. Il s'en est tenu à la stricte application volontaire de l'adage "nul n'est censé ignorer la loi". En matière contentieuse, plus que dans toute autre matière, une telle politique ne peut conduire qu'à pénaliser les personnes qui ne peuvent assurer leur représentation par un avocat. L'étude menée au Tribunal administratif de Nantes montrera l'efficacité supposée de ce formalisme.

B. PACTEAU a pu écrire, que "l'argument de l'insécurité devient courant, quand il ne devient pas l'instrument de polémiques juridiques"<sup>147</sup>. Sorti des études et des colloques, l'analyse de l'institution de l'article L. 600-3 nous invite par de la même à constater que son utilisation par le législateur sert des objectifs inavouables et contraires à certaines exigences de la sécurité juridique.

---

<sup>144</sup> Conseil d'Etat, "L'urbanisme pour un droit plus efficace", précité, p. 98

<sup>145</sup> BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), précité p. 529.

<sup>146</sup> Il est à noter cependant, que le Ministère de l'Équipement a produit un document intitulé "*Recours en matière d'urbanisme - Vos obligations*" qui évoque succinctement la procédure de notification. Son efficacité en est d'autant plus réduite.

<sup>147</sup> PACTEAU (B.), "*La sécurité juridique, un principe qui nous manque?*", AJDA 1995, n° spécial, p. 152.

L'examen de l'application de l'article L. 600-3, démontre que le législateur a atteint son objectif : l'obligation de notification s'avère un véritable "piège contentieux". Mais, il convient de se poser la question de savoir, s'il avait prévu les difficultés d'interprétations que posent l'application de cette disposition, et qui portent également atteinte à la sécurité juridique des requérants exerçant un recours en matière d'urbanisme.

## **SECONDE PARTIE**

### **L'AFFAIBLISSEMENT DE LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE DES TIERS COMME RESULTAT**

L'introduction du dispositif de notification a été présentée par certains auteurs comme étant une expérimentation en vue de son extension à l'ensemble du contentieux administratif. Si la simple analyse du dispositif de l'article L. 600-3 permet d'accueillir avec réserves, un tel objectif, l'étude du bilan des premières années de son application conduit à s'en dissuader. L'obligation de notification affaiblit considérablement la sécurité juridique contentieuse des requérants qui attaquent une décision d'urbanisme.

Leur sécurité juridique est atteinte de deux manières. Ils sont victimes d'une part, des incertitudes qui entourent le dispositif de la notification (chapitre 1), ce qui renforce d'autre part, la portée sélective de cette formalité (chapitre 2).

## CHAPITRE 1

### LES ATTEINTES A LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE INHERENTES AUX INCERTITUDES DE LA NOTIFICATION

La clarté de la règle de droit est l'un des impératifs de la sécurité juridique<sup>148</sup>. Les termes qui composent une disposition légale doivent avoir un sens clair, précis et certain. Toute disposition qui s'insère dans un système juridique ne peut pas pour autant être dénuée de toutes incertitudes. Il existe cependant, un seuil à partir duquel les difficultés d'interprétations posées par l'insertion d'une règle de droit, semblent générer un trop plein d'interrogations. L'application de l'article L. 600-3 a franchit largement ce seuil.

Une circulaire du 11 février 1994 portant sur l'entrée en vigueur de la loi du 9 février 1994<sup>149</sup> suivie d'une seconde en date du 22 avril 1994 portant sur les modalités d'application<sup>150</sup>, ont commenté l'ensemble des dispositions. Puis un décret d'application du 16 août 1994<sup>151</sup> a fixé les modalités de cet article. Six avis

---

<sup>148</sup> V. BERGEL (J.-L.), *"Théorie générale du droit"*, coll. Méthodes du droit, 2<sup>ème</sup> éd. Dalloz, 1989, n° 209.

<sup>149</sup> Circulaire du 22 avril 1994, Mon.TP 29 avril 1994, cahiers détachables p.480 ; RFDA 1994 p. 60-61.

<sup>150</sup> RFDA 1995, p. 62-80.

<sup>151</sup> ODENT (B.), *"Observation sur le décret d'application de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme"*, RDI 1994, p. 634-635.

contentieux<sup>152</sup> l'ont succédé. L'utilisation de cette procédure de renvoi pour avis dont l'origine réside dans "l'objectif de sécurité juridique" que l'on veut assigner à la jurisprudence<sup>153</sup>, trouve ici son plein emploi<sup>154</sup>.

De par cette procédure, le Conseil d'Etat s'est trouvé confronté à des questions touchant aussi bien le champ d'application de l'article L. 600-3 (Section 1), que ses modalités de mise en œuvre (Section 2).

## SECTION 1 - LES INCERTITUDES QUANT AU DOMAINE DE LA NOTIFICATION

Un peu plus de deux après l'entrée en vigueur de l'article L. 600-3, S. DEYGAS estimait qu'il fallait encore entendre l'obligation de notification de la "façon la plus large possible" sous peine de risquer de voir déclaré son recours irrecevable<sup>155</sup>. La détermination du champ d'application de l'article L. 600-3 a suscité et continue donc,

---

<sup>152</sup> Avis du CE Sect. 4 novembre 1994, *Préfet de Meurthe et Moselle*, JO 24 janvier 1995, p. 1290, DA 1995, n° 52, RFDA 1995, p. 51, concl. F. Fratacci, BJDU 5/94, p. 95-96, note L. T. ; Avis du CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996, *Soisy Etioilles Environnement*, AJDA 1996, p. 513-517, Gazette des communes, 16 mai 1996, p. 27, Droit de l'environnement 1996, n° 40, p. 12-13, note R. ROMI, BJDU 1996, n° 1, p. 51-55, concl. J.-C. BONICHOT, LPA 1996, n° 125, p. 14 - RFDA 1996, p. 1022-1035, note B. PACTEAU ; Avis du CE Sect. 6 mai 1996, *Andersen*, LPA 1996, n° 125, p.14, note B. PACTEAU, concl. J.-C. BONICHOT, BJDU 1/96, p.68-73 ; Avis du CE Sect. 6 mai 1996, *SARL Nicolas Hill Immobilier*, AJDA 1996, p. 567, LPA 1996 n° 125, p.14, note B. PACTEAU ; Avis du CE Sect. 26 juillet 1996, *Commune de Triel sur Seine*, LPA 1996 n° 125, p.14, note B. PACTEAU ; Avis du CE Sect. 17 janvier 1997, *Association de défense du site de l'environnement de Galluis*, LPA 1997 n° 28, p. 17, concl. J.-C. BONICHOT.

<sup>153</sup> GAUDEMET (Y.), "Sécurité du droit et jurisprudence" in "Les Entretien de Nanterre", JCP Cahiers du droit de l'entreprise 1990, n° 48, p. 16.

<sup>154</sup> L'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 qui crée cette procédure, prévoit en effet qu'elle consiste à provoquer un avis du Conseil d'Etat sur "une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et es posant dans de nombreux litiges", posée par la requête dont la juridiction inférieure est saisie.

<sup>155</sup> DEYGAS (S.), "chronique de procédure administrative", Procédures 1996, n° 366.

de susciter un certain nombre d'interrogations. L'analyse des recours soumis à notification (§1), ainsi que des actes visés par son dispositif (§2) le démontre<sup>156</sup>.

## **§1 - LA DETERMINATION DES RECOURS SOUMIS A NOTIFICATION**

Le dispositif de l'article L. 600-3 prévoit que l'obligation de notification doit s'appliquer aux déférés préfectoraux et aux autres recours contentieux, ainsi qu'aux recours administratifs. Les principales difficultés dans l'interprétation de cette disposition se rencontrent s'agissant des recours contentieux (A). La soumission de cette procédure aux autres recours n'en est pas non plus exempte (B).

---

<sup>156</sup> La détermination du champ d'application temporel de l'article L. 600-3, est elle aussi toujours en partie incertaine. L'article L. 600-3 avait prévu qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait ses modalités d'application. Une circulaire du Ministère de l'Equipement a d'ailleurs interprété cette disposition comme signifiant que l'application de l'article était subordonnée à la publication de ce décret (Circulaire du 22 avril 1994, précité). Cependant, le Tribunal administratif de Rennes a estimé que le texte était suffisamment claire et précis pour entrer directement en vigueur sans attendre l'intervention d'un texte réglementaire (TA Rennes 26 mai 1994, *Consorts Le Dore*, BJDU mai 1994, p. 96). Le décret d'application n° 94-701 est finalement intervenu le 16 août 1994 (JO du 18 août 1994, codifié aux articles R. 600-1 et R 600-2 CU.), fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 600-3, au 1<sup>er</sup> octobre 1994. Le Conseil d'Etat a du définitivement tranché la question . Il a retenu la solution inverse du Tribunal, en estimant que les nouvelles dispositions "s'appliquent au déféré des préfets et aux recours contentieux enregistrés à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1994 et aux recours administratifs parvenus à leur destinataire à compter de cette date"( CE Sect. (Avis) 4 novembre 1994, *Préfet de la Meurthe et Moselle*, précité, AJDA 1996, p. 201). Une incertitude demeure cependant, dans l'appréciation de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif à l'égard des recours en appel présentés postérieurement au 1<sup>er</sup> octobre 1994, mais dont le litige en instance se situait avant cette date (BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), précité p. 524.). La Cour administrative d'appel de Paris puis celle de Nantes ont considéré que ce texte devait s'y appliquer (CAA Paris 4<sup>e</sup> ch. 16 mai 1995, *M. Salazard*, BJDU 3/95, p. 262; CAA Nantes plén. 20 décembre 1995, *Mme Françoise Vernhes-David*, AJDA 1996, p. 200, note P. Cadenat), contrairement à la Cour administrative d'appel de Lyon (CAA Lyon 1<sup>re</sup> ch. 10 janvier 1995, *Association de défense Saint-Michel-de-Vaurienne*, RFDA 1995, p. 862).

## A - LES QUESTIONS RELATIVES AUX RECOURS CONTENTIEUX

L'une des principales questions qui se posait dans l'application de l'article L. 600-3 du CU, était de savoir s'il fallait notifier les demandes de sursis à exécution. La Cour administrative d'appel de Lyon, réunie en formation plénière avait statué en ce sens<sup>157</sup>. L'avis du Conseil d'Etat *Association Soizic environnement* a confirmé cette position<sup>158</sup>. Devant les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, la demande d'annulation et celle du sursis pouvant figurer dans la même requête, il n'est pas nécessaire de d'accomplir cette formalité, sauf si la demande en est faite postérieurement et séparément à la demande d'annulation. En revanche, devant les tribunaux, la demande de sursis est toujours présentée par requête distincte et donc doit donner lieu systématiquement à notification<sup>159</sup>.

Des difficultés plus sérieuses sont apparues, s'agissant des demandes tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle. La Cour administrative d'appel de Paris avait estimé que l'ensemble des appels était soumis à notification<sup>160</sup>. Le Conseil d'Etat a infirmé cette décision, en limitant l'obligation de notification au cas où cet appel serait le fait du demandeur en première instance<sup>161</sup>. Il s'agit du cas où les premiers juges ont rejeté le recours et où l'annulation continue à être demandée. Il en va différemment quand l'appel est le fait du défendeur en première instance qui a vu son autorisation annulée.

Cette interprétation tend à conforter l'objectif du législateur de renforcer la sécurité juridique des constructeurs au détriment des tiers exerçant un recours contre une autorisation du sol. Elle est discutable venant du Conseil d'Etat : ces requérants ne

---

<sup>157</sup> CAA Lyon Plénière, 13 février 1966, *Mme Bussaud et autres*, BJDU 1/96, p. 57.

<sup>158</sup> CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996, *Assoc. Soisy Environnement*, avis précité.

<sup>159</sup> BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), précité p. 525.

<sup>160</sup> CAA Paris 4<sup>e</sup> ch.18 avril 1995, *M. Roveyraz*, BJDU 3/95, p. 247.

<sup>161</sup> CE Sect. (avis) 26 juillet 1996 *Commune de Triel-sur-Seine et Société Horde-Batisseurs*, avis précité, DA 1996, n° 546, Rev. Procédures 1996, n° 366, obs. S. Deygas.

peuvent-ils pas bénéficier eux aussi de "l'amélioration de l'information", que doit procurer le dispositif de l'article L. 600-3 ?

D'autres questions restent encore en suspend.

Si le recours en cassation semble devoir être également soumis à l'obligation de notification, un auteur souligne l'inextricable difficulté qui résulte de l'articulation entre cette procédure et l'admission des pourvois<sup>162</sup>.

Il convient également de s'interroger, à l'instar de J.-B. AUBY sur l'articulation du dispositif de l'article L. 600-3 avec l'usage des voies de rétractation que sont l'opposition, la tierce-opposition, le recours en révision, le recours en rectification d'erreur matérielle, et le recours dans l'intérêt de la loi des ministres<sup>163</sup>.

F.-C. BERNARD et F. TENAILLEAU soulèvent quant à eux le problème de l'articulation du dispositif avec le renvoi par voie de question préjudicielle, en application de l'article L. 480-13 du CU<sup>164</sup>. Pour G. LIET-VAUX, il n'y a pas lieu à notification, parce que le renvoi n'est pas sur l'initiative de l'auteur du recours. Il en va de même estime l'auteur, dans le cas où le juge pénal serait amené à apprécier la

---

<sup>162</sup> ODEMENT (B.), *"Observation sur le décret d'application de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme"*, RDI 1994, p. 634. L'auteur fait valoir notamment que la procédure d'admission des pourvois est gouvernée par le principe du non contradictoire.

<sup>163</sup> AUBY (J.-B.), *"La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme"*, RFDA 1995, p. 29.

<sup>164</sup> BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), précité p. 525. Concernant également l'articulation de l'article L. 600-3 avec l'intervention du juge judiciaire, J.- B. Auby s'est posé la question de savoir si l'obligation de notification recouvrait les actions exercées par erreur devant le juge judiciaire. L'auteur y a répondu par l'affirmative, même si la notification ferait ici double emploi avec le mécanisme de l'assignation. V. AUBY (J.-B.), *"La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme"*, RFDA 1995, p. 28.

légalité d'un permis de construire : "en ce cas le recours n'est pas dirigé contre un acte administratif"<sup>165</sup>.

Une autre difficulté réside dans la question de savoir si une demande d'aide juridictionnelle doit être soumise à l'obligation de notification. P. WALLUT s'y déclare défavorable : cette demande constitue une "démarche exempte de toute publicité"<sup>166</sup>. J.-B. AUBY regrette au contraire que le dispositif de notification ne le prévoit pas. Pour l'auteur, c'est une "lacune importante, car la demande d'aide juridictionnelle proroge le délai de recours, qui ne reprend sa course qu'à compter de la réponse qu'elle reçoit"<sup>167</sup>. Si cet argument devait prospérer devant le juge administratif, on peut se demander s'il ne serait pas regrettable de mettre à la charge de l'auteur d'une demande juridictionnelle, les frais d'une notification.

## B - LES QUESTIONS RELATIVES AUX AUTRES RECOURS

Tout d'abord, il n'y avait pas lieu de s'interroger sur la question de savoir si le champ d'application de l'article L. 600-3, s'étend aux recours gracieux auprès de l'auteur de la décision (y compris ceux exercés par le préfet), aux recours hiérarchiques en cas de décision prise au nom de l'Etat (auprès du préfet, voire auprès du ministre) ; ses dispositions sont suffisamment claires.

En revanche, la doctrine était divisée sur le point de savoir si les recours exercés auprès du préfet afin que celui-ci défère l'acte litigieux, devaient être notifiés. J.-B. AUBY - ainsi que la majorité de la doctrine<sup>168</sup>- considérait qu'une telle

---

<sup>165</sup> LIET-VAUX (G.), *"Permis de construire. Notification de recours"*, Juris-Classeur, Urbanisme fasc. 401, n° 17.

<sup>166</sup> WALLUT (P.), précité, p. 269.

<sup>167</sup> AUBY (J.-B.), *"La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme"*, RFDA 1995, p. 30.

<sup>168</sup> Notamment, BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), précité p. 525, ainsi que BONICHOT (J.-C.), *"Les modalités d'application du nouvel article L. 600-3 du code de l'urbanisme"*, BJDJ juillet 1994, p. 15.

démarche constitue aussi un recours administratif à effet prorogatif depuis la jurisprudence *Brasseur*<sup>169</sup>. L'obligation de notification doit donc s'y appliquer. Cependant, P. WALLUT estimait le contraire. Selon cet auteur, ce recours "n'est pas, à proprement parler, un véritable "recours gracieux" (...), ni même un "recours hiérarchique" puisque depuis la décentralisation, le préfet n'est plus le supérieur hiérarchique de l'auteur la de décision (...)"<sup>170</sup>.

Par un avis contentieux, le Conseil d'Etat a tranché en faveur de la première thèse en assimilant le recours auprès du préfet en un recours administratif<sup>171</sup>.

Enfin, la doctrine est toujours partagée sur la question de savoir si un recours en indemnisation doit être soumis aux formalités de l'article L. 600-3 du CU. C. LEMARCHAND y est favorable puisque ces recours constituent au premier abord, des "décisions relatives à l'occupation du sol"<sup>172</sup>. Néanmoins, cette position est contestée par B. PACTEAU et V. LE COQ, dans la mesure où il s'agit de recours "à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision"<sup>173</sup>.

Mais, faut-il encore savoir ce que recouvrent ces deux expressions.

## **§2 - LA DETERMINATION DES ACTES SOUMIS A NOTIFICATION**

---

<sup>169</sup> CE Section 25 janvier 1991, *Brasseur*, Rec. p. 23. V. AUBY (J.-B.), "La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme", RFDA 1995, p. 29

<sup>170</sup> WALLUT (P.), précité, p. 268.

<sup>171</sup> Avis CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996, *Assoc. Soisy Environnement*, précité. Dans ce même avis, la Haute assemblée a confirmé un point qui ne suscitait pas d'interrogations, à savoir que le déféré préfectoral est soumis à l'obligation de notification.

<sup>172</sup> LE MARCHAND (C.), JCP 1994 éd. N., Prat. 2981.

<sup>173</sup> B. PACTEAU, précité, p. 13 ; V. LE COQ, précité, p. 29.

L'article L.600-3 dispose qu'en "cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision d'urbanisme relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation (...)". Les actes visés par cette disposition sont donc : "une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie<sup>174</sup> par le présent code" (A), et un "document d'urbanisme" (B).

#### A - LES "DECISIONS RELATIVES A L'OCCUPATION OU A L'UTILISATION DU SOL"

A l'origine le texte du gouvernement était ainsi rédigé : "En cas de déféré du préfet ou de recours administratif ou contentieux à l'encontre de la délivrance d'une autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol (...) "<sup>175</sup>. Cette modification pose la question de l'application de la notification aux décisions visant un refus de délivrance d'autorisation. Le Conseil d'Etat a tranché en faveur de la non application de cette formalité aux refus d'autorisation ou d'occupation du sol<sup>176</sup>. Pourtant, la circulaire du 22 avril 1994 proposait une liste énonciative des décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol délivrées en application du CU, sans distinguer

---

<sup>174</sup> La notion d'autorisation "régie" par le code de l'urbanisme est elle aussi sujette à interprétation. Il y a lieu de distinguer entre les autorisations "régies" par le code de l'urbanisme et celles qui y sont seulement évoquées. C'est pourquoi selon J.-B. AUBY, l'article L.600-3 "n'affecte donc pas par exemple, les recours contre les autorisations de défrichement qui, contrairement aux autorisations de coupes et d'abattage d'arbres, ne sont pas régies par le code de l'urbanisme mais par le code forestier. S'applique-t-il à l'autorisation d'urbanisme commercial? Vraisemblablement non, car ce n'est que par citation de la loi du 27 décembre 1973 que cette autorisation se trouve abordée dans le code de l'urbanisme" .V. AUBY (J.-B.), *La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme*, RFDA 1995, p. 27.

<sup>175</sup> L'amendement qui a conduit au texte actuel a été présenté par le rapporteur A. Santini, à l'Assemblée Nationale. V. supra.

<sup>176</sup> Avis CE Sect. 6 avril 1996, *SARL Nicolas Hill Immobilier*, précité.

entre les autorisations et les refus<sup>177</sup>. Cette solution est explicitée par les conclusions du commissaire du gouvernement J.-C. BONICHOT, lequel observe "qu'il faut bien qu'une formalité ait un sens. On le voit bien quand il s'agit de contestations qui portent sur des autorisations d'urbanisme. On ne voit, en revanche, vraiment pas l'intérêt qu'il y aurait à formaliser plus, les recours contre des décisions de refus d'autorisation"<sup>178</sup>.

En l'absence de saisine pour avis adressée au Conseil d'Etat, d'autres précisions ont été apportées par les juridictions administratives inférieures.

La décision de retrait d'un permis de construire ne constitue pas une décision entrant dans le champ d'application de l'article L. 600-3<sup>179</sup>, ni les recours dirigés contre les certificats d'urbanisme négatifs<sup>180</sup>. "L'esprit du législateur" a été interprété comme ne voulant pas soumettre à l'obligation de notification, les décisions non constitutives d'une autorisation<sup>181</sup>.

La question de savoir si les déférés et les recours administratifs contre les certificats d'urbanisme positif, délivrés au titre des dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 410-1 CU étaient assujettis aux formalités de notification divisaient la doctrine. J.-B. AUBY penchait en faveur de l'obligation<sup>182</sup>, tandis que P. BENOIT-CATTIN soutenait la thèse de l'exclusion<sup>183</sup>. La Cour administrative d'appel de

---

<sup>177</sup> Circulaire du 22 avril 1994, précité.

<sup>178</sup> BONICHOT (J.-C.), conclusions sous CE Section avis, 6 avril 1996, *SARL Nicolas Hill Immobilier*, RFDA 1996, p. 1028.

<sup>179</sup> CAA Paris 29 avril 1997, *Flocher*, BJD 5/97, p. 383.

<sup>180</sup> CAA Lyon 13 février 1996, *M. René Joint*, Gaz. Pal. 1997 .1, panor. Adm., p. 72.

<sup>181</sup> BENOÎT-CATTIN (P.), "Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 1994", JCP éd. N. 1994, I, p. 208.

<sup>182</sup> Pour l'auteur, ce sont des décisions qui sont susceptibles de recours, donc devant être notifiées. V. AUBY (J.-B.), "La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme", RFDA 1995, p. 28.

<sup>183</sup> Selon l'auteur, il ne ressort pas des travaux parlementaires que les modifications apportées au texte initial aient eu pour objet d'élargir ce champ d'application aux décisions non constitutives d'une autorisation. V. BENOÎT-CATTIN (P.), "Le contentieux de l'urbanisme après la loi "Bosson" du 9 février 1994", JCP éd. N. 1994, I, p. 208.

Nantes suivant la circulaire n° 94-38 du 22 avril 1994<sup>184</sup>, a retenu la seconde thèse, de tels actes "ne valant pas autorisation"<sup>185</sup>.

Les autorisations d'urbanisme commercial ne doivent pas non plus être notifiées<sup>186</sup>. Les autorisations de création ou d'extension d'une grande surface "ne sont pas des autorisations d'urbanisme"<sup>187</sup>.

Enfin, il y avait lieu de s'interroger sur la question de savoir, si une décision de préemption devait être notifiée. Le Tribunal administratif de Lille a estimé que cela n'était pas nécessaire, puisque ce sont des actes dont "l'objet n'est pas directement relatif à l'utilisation ou à l'occupation du sol"<sup>188</sup>.

## B - LES "DOCUMENTS D'URBANISME"

La notion de "document d'urbanisme" étend considérablement le champ d'application de l'obligation de notification<sup>189</sup>, et laisse la place à beaucoup d'incertitudes.

L'une des questions qui se posait, était de savoir si les recours contre les MARNU devaient être notifiés. Alors que la circulaire n° 94-38 du 22 avril 1994 n'évoque pas les MARNU dans la liste des actes contre lesquels les recours devaient l'être, le Conseil d'Etat a considéré au contraire, qu'ils devaient remplir cette

---

<sup>184</sup> Circulaire du 22 avril 1994, précité.

<sup>185</sup> CAA Nantes *Préfet de l'Eure*, AJDA 1997, p. 848, note Danièle Devillers.

<sup>186</sup> CE 6 mars 1998, *M. Depond*, BJD 2/98, note J.-C. Bonichot, p. 136-137.

<sup>187</sup> Comme le relève, H. CHARLES, "ces dispositions intéressent la police de la concurrence et le changement de dénomination d'urbanisme commercial en équipement commercial rend plus fidèlement compte désormais de l'esprit de la réglementation" (v. CHARLES (H.), *"Droit de l'urbanisme"*, PUF, coll. Thémis, 1<sup>ère</sup> éd., 1997, p. 77).

<sup>188</sup> TA Lille 29 mai 1997 *M. Jean Parent*, BJD 5/97, p. 368, concl. T. Célérier.

<sup>189</sup> Cette extension est également le fait d'un amendement parlementaire, le texte initial ne mentionnait au départ que les autorisations individuelles d'urbanisme. V. supra.

formalité<sup>190</sup>. J.-C. BONICHOT, commissaire du gouvernement observe à l'appui de cette position, que la jurisprudence admet qu'ils puissent faire l'objet d'un recours direct<sup>191</sup>.

En revanche, le Conseil d'Etat refuse de soumettre à l'obligation de notification les recours contre une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du POS en application de l'article L. 123-8 CU<sup>192</sup>.

Une réponse ministérielle a dû préciser que le recours contre la délibération du conseil municipal prescrivant une procédure de ZAC est exempt de notification, puisqu'elle "ne produit aucun effet juridique sur les conditions d'application du droit des sols"<sup>193</sup>. De même, l'acte prolongeant le délai de validité d'une ZAC, n'est pas au nombre des actes qui doivent être notifiés<sup>194</sup>.

Les DTA, les Plans d'exposition au bruit (PEB), ainsi que les SMVM, figurent en revanche au nombre des documents d'urbanisme, puisque ceux sont des actes, opposables aux personnes publiques et privées<sup>195</sup>.

Selon R. CHAPUS, le Conseil d'Etat a ainsi défini les documents d'urbanisme en fonction : "de leurs conditions d'élaboration ("à l'initiative d'une collectivité

---

<sup>190</sup> Avis CE avis 17 janvier 1997, *Assoc.de défense du site de Galluis*, avis précité.

<sup>191</sup> Conformément à la jurisprudence "*Syndicat Viticole de Pessac Léognan*", CE Section 22 juillet 1992, AJDA 1993, note J.-P. Lebreton. V., concl. sous avis précité, J.- B. Bonichot, RFDA 1997, p. 436.

<sup>192</sup> V. CE Ass. 28mars 1997, *Assoc. contre le projet d'autoroute transchablaisienne*, AJDA 1997, p. 545, DA 1997, n° 148, RDP 1997, p. 1433, note J. Waline, RFDA 1997, p. 740, concl. M. Denis-Linton, note F. Rouvillois.

<sup>193</sup> RM n°34096, JOAN 27 mai 1996, p. 2879, JCP 1996, éd. N., p. 902.

<sup>194</sup> CE 18 février 1998, *Mme Clones*, BJDU 2/98, p. 134-135, concl. Rémy Schwartz. Dans ces conclusions, le Commissaire du gouvernement précise en revanche que le plan d'aménagement de la ZAC est un document d'urbanisme et doit donc être notifié.

<sup>195</sup> Avis CE 17 janvier 1997, *Assoc.de défense du site de Galluis*, précité.

<sup>195</sup> CE 7 juillet 1997, *Assoc. de sauvegarde de l'étang des mouettes*, D. 1997, IR, p. 184, DA 1997, n° 308, DA 1997, fasc. 10, p. 4, étude E. Le Cornec.

publique")<sup>196</sup> ; - du contenu qui leur est assigné (documents "ayant pour objet de déterminer les prévisions et les règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols") ; - et de leurs effets (documents "opposables aux personnes publiques ou privées")<sup>197</sup>.

Il faut à remarquer, qu'à travers ces critères posés par le Conseil d'Etat, il a été mi-fin à l'absence persistante d'une définition claire des documents d'urbanisme par le droit positif<sup>198</sup>. C'est donc bien paradoxalement que les incertitudes inhérentes à l'article L. 600-3, ont généré en même temps que de l'insécurité, son contraire, en donnant de la lisibilité à une notion juridique qui en était dépourvue.

Il faut également observer, que pour déterminer le champ d'application de l'article L. 600-3, le Conseil d'Etat a interprété cette disposition par référence à son "objectif de sécurité juridique"<sup>199</sup>. Pour la Haute assemblée, les seuls actes contre lesquels les recours doivent être notifiés sont ceux dont l'annulation peut être créatrice d'une "insécurité juridique". L'utilisation de cette notion par le Conseil d'Etat, ignore la dimension sélective de l'obligation de notification. Elle est ainsi hautement significative de "l'emballement pour l'expression"<sup>200</sup>.

Cette interprétation a cependant assuré l'homogénéité du régime des actes relevant du droit de l'urbanisme qu'aurait pu remettre en cause une application stricte du texte de l'obligation de notification.

Si le Conseil d'Etat a effectivement cherché à donner une certaine cohérence dans la délimitation du champ d'application de l'article L. 600-3, il a en revanche, tenu à se

---

<sup>196</sup> CE 17 janvier 1997, *Assoc. de défense du site de Galluis*, avis précité.

<sup>197</sup> CE 7 juillet 1997, *Assoc. de sauvegarde de l'étang des mouettes*, D. 1997, IR, p. 184, DA 1997, n° 308, DA 1997, fasc. 10, p. 4, étude E. Le Cornec.

<sup>198</sup> V., LE CORNEC (E.), *"Les critères du document d'urbanisme: une analyse critique"*, DA n° 17, oct. 1997, p. 4.

<sup>199</sup> Notamment, CE Section 6 mai 1996, *Sarl Nicolas Hill Immobilier*, avis précité.

<sup>200</sup> V. JEGUZO (Y.), précité.

conformer "à la lettre du texte", dans sa résolution des problèmes soulevés par la mise en œuvre de cette disposition.

## SECTION 2 - LES INCERTITUDES QUANT A LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOTIFICATION

C'est avant tout, la mise en œuvre concrète de la règle de droit qui garantit son effectivité. L'ensemble du dispositif de l'obligation de notification donne lieu également sur cette question, a beaucoup d'incertitudes quant à la détermination de ces modalités (§1) et des conséquences de sa sanction (§2).

### **§1 - LA DETERMINATION DES MODALITES DE LA NOTIFICATION**

Des questions sur le contenu (A) et les destinataires (B) de la notification ont été résolues par le Conseil d'Etat. D'autres appellent à être tranchées.

#### A - LES QUESTIONS RELATIVES AU CONTENU DE LA NOTIFICATION

Une première difficulté résidait dans la question de savoir si l'auteur du recours peut se borner à informer les défendeurs de son existence, ou s'il doit en communiquer le texte intégral.

Le Tribunal administratif de Rouen avait considéré dans un premier temps, comme régulière une notification consistant en une simple lettre informant de l'existence

du recours<sup>201</sup>. Deux arguments postulaient en ce sens. L'envoi d'une lettre mentionnant l'existence du recours permet de déduire à elle seule le caractère définitif de l'acte de l'absence de tout recours engagé à son encontre. Quant aux moyens invoqués à l'appui du recours, ils doivent être portés à la connaissance des défendeurs par la juridiction saisie, qui est tenue de transmettre la requête et les moyens ultérieurs du demandeur.

Mais, saisi par le Tribunal administratif de Versailles, le Conseil d'Etat dans un avis contentieux, comme l'avaient fait avant lui les juridictions inférieures<sup>202</sup> a estimé, que les dispositions de l'article L. 600-3 exigent la communication à l'auteur et au bénéficiaire de la décision contestée d'une copie intégrale du document déposé auprès de l'administration (en cas de recours administratif), ou auprès de la juridiction (en cas de recours contentieux)<sup>203</sup>. A l'appui de cette interprétation, D. CHAUVAUX et T.-X. GIRARDOT, font valoir qu'elle est la plus conforme à la lettre du texte : "notifier le recours", "c'est transmettre le recours lui-même et non pas seulement son existence". Ils ajoutent qu'elle présente d'ailleurs l'intérêt d'éviter des contestations sur le caractère complet et exact de l'information des défendeurs sur la portée du recours<sup>204</sup>.

Cependant, le Conseil d'Etat n'a pas répondu à l'occasion de sa saisine à la question de savoir si dans le cadre du recours du recours contentieux, l'obligation de notification porte exclusivement sur la requête introductive d'instance ou s'étend au mémoire complémentaire, voire aux mémoires ultérieurs déposés par le demandeur. Des questions demeurent donc sur ce point.

## B - LES QUESTIONS RELATIVES AUX DESTINATAIRES DE LA NOTIFICATION

---

<sup>201</sup> TA ROUEN 27 décembre 1994, *Préfet de la Seine-Maritime*, AJDA 1996, p. 567.

<sup>202</sup> Notamment, TA Strasbourg 3<sup>e</sup> ch. 28 déc.1995, *M. Nonn c/ ville de Gamsheim*, BJD 3/95, p. 258, CAA Nantes plénière, 20 déc. 1995, *Commune de la Faute sur Mer et M. Edel-Foucaud*, AJDA 1996, p. 200, note P. Cadenat.

L'article L. 600-3 prévoit que la notification doit être adressée à "l'auteur de la décision, et s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation.". Le laconisme de cette disposition génère encore, un certain nombre de difficultés d'interprétation.

Tout d'abord, la question se pose de savoir si la notification faite à l'avocat de l'auteur de la décision ou au titulaire de l'autorisation est régulière. Le Tribunal administratif d'Amiens a estimé qu'une telle notification l'était<sup>205</sup>. Cependant, la Cour administrative d'appel de Nantes a écarté au contraire la possibilité de notifier une requête d'appel aux avocats représentant la partie adverse en première instance<sup>206</sup>. Devant l'importance du problème, V. Le Coq considère nécessaire d'attendre la position du Conseil d'Etat sur ce point<sup>207</sup>.

La question s'est également posée de savoir, à qui il fallait notifier le recours contre un POS, élaboré par un établissement public intercommunal. Le Tribunal administratif de Bastia a estimé qu'il fallait notifier à l'établissement public ainsi qu'aux communes membres, pour ainsi "faciliter leur information"<sup>208</sup>. On peut s'imaginer dès lors, le coût exorbitant que représente l'accomplissement de la formalité.

Enfin, le Conseil d'Etat est venu répondre à la question de savoir, à qui l'auteur d'un recours contre une décision de transfert de permis de construire devait notifier. La Haute assemblée a estimé que le seul destinataire de cette formalité, devait être le

---

<sup>203</sup> CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996, *Assoc. Soisy Environnement*, précité.

<sup>204</sup> CHAUVAUX (D.) et GIRARDOT (T.-X.), chron, AJDA 1996, p. 567.

<sup>205</sup> TA Amiens 16 mai 1995, *Epx Bernard*, DA 1995, n°729.

<sup>206</sup> CAA Nantes 20 décembre 1995, *Vernes-David*, V. LE COQ, précité, p. 30.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> TA Bastia 3 septembre 1997, *Assoc. Levante asso. APEC c/ Syndicat intercommunal du Cap Corse*, BJDU 1/98, sous concl. P. Chiaverini, note J.-C. B., p. 68-70.

seul bénéficiaire du permis et non également le bénéficiaire initial, pour qui cette information présente beaucoup moins d'intérêt<sup>209</sup>.

## **§2 - LA DETERMINATION DES CONSEQUENCES DE L'IRRECEVABILITE DES RECOURS NON NOTIFIES**

L'absence de régularisation possible au-delà du délai de quinze jours s'est imposé d'elle-même pour l'ensemble des auteurs<sup>210</sup>. C'est donc sans surprise que le Conseil d'Etat a énoncé dans son avis *Association Soisy Etoiles Environnement* que "l'omission des formalités de notification dans le délai de quinze jours entraîne dans tous les cas l'irrecevabilité de ce déféré ou de ce recours"<sup>211</sup>. Cependant, un certain nombre de questions sont apparues pour déterminer les conséquences qu'emportait cette sanction à l'égard des recours administratifs non notifiés (A). La portée principale de cette sanction, son caractère d'ordre public (B), génère également un certain nombre d'interrogations.

### **A - LES QUESTIONS RELATIVES A L'IRRECEVABILITE DU RECOURS ADMINISTRATIF**

Le Conseil d'Etat est venu assortir de limites le principe de l'irrecevabilité des recours non notifiés. La Haute assemblée a atténué d'une manière volontariste la

---

<sup>209</sup> CE 3 novembre 1997, *Préfet des Alpes-Maritimes c/ Commune de Roquebrune-Cap-Saint-Martin*, BJDU 1/98, p. 65-67.

<sup>210</sup> Notamment pour J.-B. AUBY, pour qui la solution contraire serait privée la notification de "tout effet utile", AUBY (J.-B.), "*La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme*", RFDA 1995, p. 29.

<sup>211</sup> CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996, *Assoc. Soisy Environnement*, avis précité.

"lourdeur"<sup>212</sup> de la sanction qui touchait le défaut de notification du recours administratif ayant précédé le recours juridictionnel.

Le Conseil d'Etat a estimé que si le recours juridictionnel a été exercé dans le délai légal de deux mois, cette circonstance ne fera pas obstacle à sa recevabilité, dès lors qu'il aura été lui-même dûment notifié dans le délai de quinze jours<sup>213</sup>. En d'autres termes, un requérant qui présenterait simultanément, dans le délai du recours contentieux, une requête devant le juge tendant à l'annulation d'un permis de construire et un recours gracieux devant le maire tendant au retrait du même permis, en notifiant la requête mais en omettant de notifier le recours gracieux, n'encourrait pas l'irrecevabilité devant le Tribunal. Inversement, si le recours contentieux est introduit après l'expiration du délai de droit commun, il appartient au requérant de faire parvenir au greffe, les justificatifs de la notification du recours administratif qui a interrompu ce délai.

Cette interprétation était difficile à faire prévaloir, car la loi expose clairement que le recours administratif doit être notifié, "à peine d'irrecevabilité du recours contentieux". Cet éclairage sur cette question était attendu, car selon B. PACTEAU, "c'était assurément frapper fort l'erreur dans un recours administratif par la privation de la garantie juridictionnelle proprement dite"<sup>214</sup>.

## B - LES QUESTIONS RELATIVES AU CARACTERE D'ORDRE PUBLIC DE L'IRRECEVABILITE

La première question qui se posait était de savoir si l'irrecevabilité du défaut de notification pouvait être relever d'office par le juge.

---

<sup>212</sup> B. PACTEAU, précité, p. 13.

<sup>213</sup> CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996, *Assoc. Soisy Environnement*, avis précité.

<sup>214</sup> B. PACTEAU, précité, p. 13.

Traditionnellement, l'ensemble des conditions de recevabilité est d'ordre public<sup>215</sup>. Cette question ne devait donc pas entraîner de divergences au sein des juridictions administratives. Pourtant, la Cour administrative d'appel de Lyon y a répondu négativement, suivant les conclusions du commissaire du gouvernement D. GAILLETON, pour qui le juge administratif doit "rester neutre vis-à-vis de la procédure accusatoire instaurée entre les parties par l'article L. 600-3, c'est-à-dire ne se préoccuper d'une éventuelle irrecevabilité pouvant résulter de sa méconnaissance par le demandeur que si une fin de non-recevoir est opposée par le défendeur"<sup>216</sup>.

Le Conseil d'Etat n'a pas suivi cette interprétation, mais a estimé au contraire, que l'irrecevabilité du recours est un moyen d'ordre public, que le juge peut donc le soulever d'office<sup>217</sup>. Cette solution emporte un certain nombre de conséquences.

Le dispositif de la notification fait tout d'abord obligation à l'auteur d'un recours contentieux entrant dans son champ d'application, d'adresser au greffe de la juridiction saisie les pièces établissant qu'il a procédé aux notifications requises. Lorsque le requérant n'a pas spontanément communiqué ces pièces, le juge doit alors, de sa propre initiative, l'inviter à les produire. Et si cette invitation demeure sans effet, il lui appartient, au besoin d'office, de rejeter la requête comme irrecevable<sup>218</sup>. Cette interprétation peut être regardée selon D. CHAUVAUX et T.-X. GIRARDOT comme "particulièrement protectrice pour les défendeurs qui bénéficieront des dispositions de l'article L. 600-3 alors même qu'ils ne les auront invoquées, faute peut-être de les connaître"<sup>219</sup>.

L'absence de précision quant au moment où le juge doit accomplir l'obligation qui lui est faite, d'inviter le requérant à justifier de l'accomplissement des formalités requises, demeure à notre avis, une question d'importance que le Conseil d'Etat a omis de régler.

---

<sup>215</sup> V. CHAPUS (R.), ouvrage précité, p. 360.

<sup>216</sup> D. GAILLETON, concl. sous CAA Lyon 13 février 1996, *Mme Ferrier*, BJD, 1/96, p. 63.

<sup>217</sup> CE Section 6 mai 1996, *Andersen*, avis précité.

<sup>218</sup> *Ibidem*.

<sup>219</sup> CHAUVAUX (D.) et GIRARDOT (T.-X.), chron, AJDA 1996, p. 568.

Si le juge remplit cette obligation dans le délai de quinze jours suivant le dépôt de la requête, le demandeur, en agissant rapidement, pourra régulariser sa requête en accomplissant les formalités de la notification<sup>220</sup>. Il y a lieu de s'interroger si une telle opération pourrait se voir déclarer inopposable par le juge. Il nous semble devoir y apporter une réponse négative. La notification du recours, objectif affiché par le législateur, serait effectuée. Dès lors, sur quel fondement pourrait-on la remettre en cause ? Dans l'avis Andersen, le Conseil d'Etat a estimé cependant, que la communication d'une requête non notifiée par le juge dans le délai de quinze jours ne pouvait régulariser ce recours<sup>221</sup>. Il appartiendra au Conseil d'Etat de trancher à nouveau, mais sur ce cas précis.

A partir de l'étude menée au Tribunal administratif de Nantes<sup>222</sup>, il nous est permis d'affirmer que les incertitudes inhérentes au régime de l'obligation de notification ne sont pas la cause principale du nombre élevé d'irrecevabilité pour non respect de cette formalité.

Seules huit des quarante-quatre irrecevabilités ont été prononcées par le Tribunal administratif réuni en formation de jugement<sup>223</sup>, les autres, sous forme d'ordonnance. Dans l'ensemble de ces dernières décisions, le moyen soulevé par le juge ne pouvait qu'être l'omission de la notification puisque cette voie de jugement n'est possible que

---

<sup>220</sup> Une telle possibilité ne relève pas de l'hypothèse d'école, puisque le Tribunal administratif de Nantes effectue cette demande de justification au plus tard, huit jours après le dépôt de la requête (entretien réalisé auprès du service du greffe).

<sup>221</sup> Selon le Commissaire du gouvernement une telle possibilité serait "contraire à l'intention du législateur qui était de "responsabiliser" le requérant" . V. J.-C. BONICHOT, conclu. sous CE avis, section, 6 mai 1996 *Andersen*, RFDA 1996, p. 1029.

<sup>222</sup> V. supra.

<sup>223</sup> V. annexe 2.

lorsque les recours sont entachés d'une "irrecevabilité manifeste" (et "insusceptible d'être couverte en cours d'instance")<sup>224</sup>.

Dès lors, il est possible d'en déduire que "l'obscur clarté"<sup>225</sup> de l'article L. 600-3, n'est venu renforcer que dans une moindre mesure, le piège contentieux constitué par cette formalité, les requérants ignorant pour la plus part son existence.

Paradoxalement, on peut observer en définitive, que le flou qui entourait cette disposition a globalement permis au Conseil d'Etat de limiter son champ d'application. Ce qui sans conteste, a permis de réduire une part de l'insécurité contentieuse que génère son application.

---

<sup>224</sup> V. article L. 4-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

<sup>225</sup> La formule est de J.-C. BONICHOT, conclu. sous CE avis, section, 6 mai 1996 *Andersen*, RFDA 1996, p. 1027.

## CHAPITRE 2

### LES ATTEINTES A LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE INHERENTES A LA PORTEE DE LA NOTIFICATION

Evoquer la portée de l'article L. 600-3, conduit notamment à mesurer les effets et les incidences de son application, à rendre compte, finalement, de son efficacité, et de son effectivité<sup>226</sup>. C'est ici que l'étude menée au Tribunal administratif de Nantes prend tout son sens<sup>227</sup>. Elle tend à montrer que l'insécurité juridique contentieuse des tiers exerçant un recours contre les actes visés par l'article L. 600-3, se traduit dans la réalité des chiffres. L'hypothèse selon laquelle cette disposition ne pouvait qu'instaurer un "véritable piège contentieux", se trouve ainsi vérifiée.

Dès lors, cet enseignement tiré de la pratique conduit à s'interroger sur une dimension - plus théorique - de la sécurité juridique contentieuse, la défaillance de mécanismes de protection susceptibles de la garantir. En d'autres termes, il convient de se demander si le système juridique français organisé selon le modèle de l'Etat de droit<sup>228</sup>, permet réellement d'assurer au citoyen, l'exercice concret d'un recours.

---

<sup>226</sup> Selon la définition donnée au terme "portée" par le Doyen CORNU. V. CORNU (P.), *"Vocabulaire juridique"* - Association Henri Capitant, P.U.F., 1990, p. 608.

<sup>227</sup> V. annexes.

<sup>228</sup> On regrette presque d'avoir à utiliser expression, tant elle a pu également connaître des emplois équivoques, ainsi que l'a montré J. CHEVALLIER. V. CHEVALLIER (J.), *"L'Etat de droit"*, Montchrestien, Clefs, politique, Paris, 1992, p. 7.

Ces observations imposent une réflexion quant à l'effcience du formalisme sélectif de l'article L. 600-3 (section 1), ainsi que sur l'insuffisance des garanties du "droit au recours" (section 2).

## SECTION 1 - UN FORMALISME SELECTIF EFFICIENT

L'étude menée au Tribunal administratif de Nantes fait apparaître que le nombre d'irrecevabilité pour défaut de notification se monte à quarante-quatre<sup>229</sup>. Trente-trois des recours déclarés irrecevables étaient dirigés à l'encontre d'un permis de construire, ce qui conduit à constater, à partir d'une estimation du nombre de recours contre un permis de construire, qu'environ 20 % des demandes à l'encontre de cette autorisation ont été déclarées irrecevables pour non respect de cette formalité<sup>230</sup>.

Il convient de décrire précisément l'ensemble des résultats qui tendent à démontrer l'efficacité de cette entrave procédurale à l'accès au juge (§1), avant de souligner l'improbable neutralisation de ses effets (§2).

### §1 - DESCRIPTION DU PHENOMENE

Il ressort de la recherche menée au Tribunal administratif de Nantes, que 83 % des requérants dont le recours est irrecevable pour défaut de notification, n'étaient pas représentés par un avocat<sup>231</sup>. Au-delà de ce premier constat (A), un autre élément est à relever : cette situation est en voie de pérennisation (B).

#### A - LES VICTIMES DE CE FORMALISME : LES REQUERANTS NON REPRESENTES

---

<sup>229</sup> V. annexe 2.

<sup>230</sup> Cette estimation a été réalisée à partir de l'étude S. Jourdon menée au Tribunal administratif de Nantes de 1988 à 1992. L'enquête montre que durant cette période, en moyenne 95 recours à l'encontre d'un permis de construire ont été déposés au greffe du tribunal. V. JOURDON (S.), précité p. 448.

<sup>231</sup> Sur l'ensemble des recours jugés irrecevables pour défaut de notification en 1996 et 1997. V. annexe 1.

Le constat selon lequel le dispositif de l'article L. 600-3 touche essentiellement des requérants non représentés, est corroboré par le fait que le nombre de particuliers non représentés victimes de ce formalisme s'élève à trente, soit un peu plus de 85 % de l'ensemble des victimes non représentées de ce formalisme<sup>232</sup>. Comme il a été déjà évoqué<sup>233</sup>, les personnes regroupées en association ont davantage de moyen pour s'offrir les services d'un avocat. Ainsi, seulement 17 % des requérants victimes sont des associations (sept au total)<sup>234</sup>.

On remarquera également, que sept avocats se sont également fait piéger par l'obligation de notification, ainsi que le service contentieux de la préfecture de Loire-Atlantique à l'occasion de l'exercice d'un déferé préfectoral<sup>235</sup>. Preuve, s'il en est du manque d'information qu'a entouré la mise en place de ce dispositif. Si des professionnels du contentieux en ignoraient l'existence, que penser alors du simple particulier néophyte en la matière ? A cet égard, ainsi que le fait remarquer X. BRAUD, il est révélateur que deux grandes associations de défense de l'environnement ont également été victimes de ce formalisme<sup>236</sup>.

## B - UNE SITUATION EN VOIE DE PERENNISATION

---

<sup>232</sup> Chiffre déterminé à partir des résultats figurant au tableau. V. annexe 1.

<sup>233</sup> V. supra .

<sup>234</sup> Sur l'ensemble des recours jugés irrecevables pour défaut de notification en 1996 et 1997. V. annexe 1.

<sup>235</sup> V. annexe 2.

<sup>236</sup> L'auteur cite d'importantes fédérations régionales comme la SEPANSO ou des associations nationales "en principe particulièrement compétentes comme TOS". V. BRAUD (X.), précité, p. 243.

Le nombre de requérants dont le recours a été déclaré irrecevable pour défaut de notification ne diminue que très faiblement d'une année sur l'autre. En 1996, ils étaient vingt-quatre, en 1997, dix-neuf<sup>237</sup>.

La différence du nombre d'irrecevabilité entre ces deux années s'explique par la baisse significative du nombre d'avocats victimes du formalisme de l'article L. 600-3. Ils étaient six en 1996, à avoir ignoré son existence. En 1997, on en comptait plus qu'un<sup>238</sup>. Ce qui ne préfigure en rien, que cette disposition sera connue des particuliers au bout de quelques années. Les ouvrages de contentieux administratif ne sont pas, on le suppose, les livres de chevet du citoyen lambda.

De ce constat, on peut tirer la conclusion suivante. Seule l'information par le greffe de l'existence de l'obligation de notification dans un délai qui puisse permettre au requérant de l'accomplir, peut venir juguler le nombre d'irrecevabilité pour son non respect. A défaut, l'accès au prétoire en matière d'urbanisme restera perpétuellement entravé par ce formalisme dont les effets sont difficilement neutralisables.

## **§2 - L'IMPROBABLE NEUTRALISATION DES EFFETS DE L'IRRECEVABILITE**

Deux possibilités s'offrent au requérant pour pallier l'irrecevabilité de son recours qui n'a pas été notifié. Il peut soit s'adresser de nouveau au juge administratif (A), soit exercer une action devant le juge judiciaire sur le fondement de l'article L. 480-13 du CU (B). Mais, la probabilité de la réalisation de ces deux actions apparaît bien minime.

---

<sup>237</sup> Sur l'ensemble des recours jugés irrecevables pour défaut de notification en 1996 et 1997. V. annexe 1.

<sup>238</sup> Ibidem.

## A - LES OBSTACLES A L'EXERCICE D'UN NOUVEAU RECOURS

La première hypothèse pour neutraliser les effets de l'irrecevabilité, consiste à se désister de son premier recours passé le délai de notification, mais avant l'expiration du délai de recours contentieux, et d'en déposer un nouveau répondant cette fois aux critères de la notification.

Cette opération relève indéniablement d'une l'hypothèse d'école. D'une manière générale, il est possible d'affirmer que les "requérants ordinaires"<sup>239</sup> n'apprennent l'existence de l'obligation de notification qu'au moment où est portée à leur connaissance, la décision les informant de l'irrecevabilité de leurs recours. Les chances pour qu'ils se soient informés dans le laps de temps requis, paraissent d'ailleurs bien peu nombreuses.

C'est également vrai pour les requérants représentées par un avocat. Il est davantage probable, qu'ils prennent connaissance de l'obligation de notification avant le prononcé de la décision, mais certainement pas dans le délai requis. Les avocats déposent généralement leur requête peu de temps avant l'expiration du délai de recours.

Ce double constat est vérifié au regard de l'étude menée au Tribunal administratif de Nantes : aucun désistement n'a été effectué par les requérants déclarés irrecevables au cours de la période étudiée<sup>240</sup>.

Ils convient alors de se demander, si certain ont saisi le juge judiciaire, sur le fondement de l'article L. 480-13 du CU pour avoir une chance de voir leur demande aboutir.

---

<sup>239</sup> Il faut comprendre: les simples particuliers.

<sup>240</sup> Etude menée au Tribunal administratif de Nantes, à partir des recours enregistrées au greffes depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1994, jusqu'au décisions rendues le 31 décembre 1997.

## B - LA SAISINE DU JUGE JUDICIAIRE : UNE ISSUE INCERTAINE

La saisine du juge judiciaire constitue la deuxième hypothèse pour le requérant de neutraliser l'irrecevabilité de son recours résultant de son absence de notification. Il peut se pourvoir devant le juge judiciaire sur la base de l'article L. 480-13 CU. Cette disposition prévoit que pour engager la responsabilité du propriétaire de la construction édiflée conformément à l'autorisation délivrée, le juge judiciaire est tenu de renvoyer l'affaire à titre préjudiciel au juge administratif pour qu'il constate l'illégalité de l'autorisation en cause.

La réussite de cette action est cependant subordonnée à l'existence de plusieurs conditions.

Il faut tout d'abord préciser que ce texte ne s'applique qu'au permis de construire. En suite, la violation doit concerner une règle de fond et, plus précisément, une servitude d'urbanisme. Pour que l'action en réparation soit accueillie, il faut en outre que le requérant établit l'existence d'un préjudice personnel, actuel et certain. Mais c'est sans doute dans la preuve de l'existence du lien de causalité que le requérant éprouvera le plus de difficulté. Selon P. SOLER-COUTEAUX, elle "fait l'objet d'une jurisprudence très sévère du juge judiciaire qui semble faire de cette condition un véritable barrage contre le développement du contentieux civil de l'urbanisme"<sup>241</sup>.

La réussite de cette action demeure donc très incertaine. Faut-il ajouter - prosaïquement - que la saisine du juge judiciaire qui oblige à être représentée par un avocat constitue en elle-même un obstacle pour les requérants dont les revenus sont justes trop élevés pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

---

<sup>241</sup> SOLER-COUTEAUX (P.), *"Le droit de l'urbanisme"*, coll. , éd. Dalloz, 1997, p. 599.

Au vu de l'efficience du formalisme de l'article L. 600-3 dont sont victimes en majorité les requérants non représentés, il convient de se demander si l'application de cette disposition n'atteint pas l'un des éléments constitutifs de la sécurité juridique contentieuse, le caractère d'utilité publique du recours pour excès de pouvoir. En effet, pour R. CHAPUS, c'est cette particularité de ce recours qui "explique que le principe de l'obligation du ministère d'avocat comporte, en ce qui le concerne, une dérogation, très tôt instituée par le décret du 2 novembre 1864 (art. 1<sup>er</sup>) et ayant pour objet de limiter le risque de renoncement, pour des raisons financières, à l'exercice du recours"<sup>242</sup>.

Dans un Etat de droit, n'appartient-il pas aux juges de préserver ce caractère "démocratique" du recours pour excès de pouvoir ? La question de la protection effective du droit au recours, se pose ainsi en ces termes.

## SECTION 2 - L'INSUFFISANCE DES GARANTIES AU "DROIT AU RECOURS"

Le chiffre important du nombre d'irrecevabilité pour défaut de notification, permet d'affirmer que la sécurité juridique contentieuse des justiciables semble insuffisamment garantie par l'ensemble de notre corpus juridique. Or, la loi "Bosson" dont est issu l'article L. 600-3 a été déclarée conforme dans son ensemble à la Constitution par le Conseil Constitutionnel<sup>243</sup>. De même, un récent jugement du

---

<sup>242</sup> CHAPUS (R.), ouvrage précité, p. 189.

<sup>243</sup> Déc. 93-355 DC, 21 janvier 1994, MORAND-DEVILLER (J.), *"Le conseil constitutionnel et la "petite loi" portant diverses dispositions en matière d'urbanisme"*, Rev. Adm., 1995, p. 75 et s., HOCRETIERE (D.), *"Le juge constitutionnel et la loi du 9 février 1994"*, RFDA, 1995, p. 7 et s., MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) et TREMEAU (J.), *"Droit constitutionnel de l'urbanisme"*, Juris-classeurs Adm., fasc. 1454.

Tribunal administratif de Poitiers<sup>244</sup> a estimé que cette disposition ne violait pas l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dont la France est partie.

Au-delà de ce simple constat, l'analyse de l'article L. 600-3, nous invite d'une part, à examiner l'état du droit en ce qui concerne la protection constitutionnelle du droit d'agir en justice (ou "droit au juge"<sup>245</sup>), liberté constitutionnelle reconnue par le Conseil Constitutionnel (§1), ainsi qu'à mesurer d'autre part, l'efficacité du mécanisme de protection offert par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. L'efficacité des garanties au "droit au recours" sera ainsi déterminée<sup>246</sup>(§2).

## **§1 - L'ARTICLE L. 600-3 ET LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DU "DROIT AU JUGE"**

Le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 21 janvier 1994<sup>247</sup>, n'a pas censuré le dispositif de l'article L. 600-3 pour violation de ce droit. Bien qu'il n'était pas saisi de ce moyen, il a normalement examiné cette disposition, puisqu'il effectue un contrôle "d'ordre public" et qu'il peut donc se saisir de l'ensemble de la loi qui lui est déférée. Cette absence de censure rend incertaine la portée du "droit au juge", dont le Conseil a pourtant établi le fondement à l'occasion de sa saisine (A). C'est

---

<sup>244</sup> TA Poitiers, 2 décembre 1997, *Consorts Bourgeois c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer*, cité in DEBOUY (C.) - PERINET-MARQUET (H.), *"Contentieux de l'urbanisme. Contentieux administratif"*, Annuaire du droit français de l'urbanisme et de l'habitat, Dalloz, 1998, n°2, p. 339.

<sup>245</sup> La doctrine utilise semble-t-il, indifféremment ces deux expressions. V. MORAND-DEVILLER (J.), *"Le conseil constitutionnel et la "petite loi" portant diverses dispositions en matière d'urbanisme"*, Rev. Adm., 1995, p. 75 et s., HOCRETIERE (D.), *"Le juge constitutionnel et la loi du 9 février 1994"*, RFDA, 1995, p. 7 et s., MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) et TREMEAU (J.), *"Droit constitutionnel de l'urbanisme"*, Juris-classeurs Adm., fasc. 1454.

<sup>246</sup> On préférera l'utilisation de cette expression par préférence à celle de "recours effectif", qui se rapporte exclusivement à un principe posé par la CEDH. V. infra.

pourquoi, cette décision conduit à s'interroger sur l'opportunité de la reconnaissance par le Conseil, du principe de sécurité juridique (B).

#### A - LA PORTEE INCERTAINE DU "DROIT AU JUGE"

Le droit d'agir en justice a été progressivement consacré, puis constitutionnalisé en 1980 par le conseil Constitutionnel<sup>248</sup>.

Mais, c'est dans sa décision du 21 janvier 1994, que le Conseil Constitutionnel a fait découler, pour la première fois, le "droit des intéressés d'exercer des recours"<sup>249</sup>, de l'article 16 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme<sup>250</sup>, qui proclame que "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs, n'a point de constitution. Ainsi que l'affirment F. MELIN-SOUCRAMANIEN et J. TREMEAU, cette disposition implique nécessairement que "les droits, pour être effectifs, doivent bénéficier d'une protection juridictionnelle"<sup>251</sup>.

Le Conseil Constitutionnel a en revanche, conféré à ce droit un contenu limité. Le Conseil devait se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article L. 600-1, dont l'objet était de fermer la voie de l'exception d'illégalité devant les juridictions administratives après l'écoulement d'un délai de six mois, lorsque cette exception serait invoquée pour vice de forme ou de procédure à l'encontre de certains actes d'urbanisme<sup>252</sup>. Cette disposition remettait en cause le principe bien fixé dans la

---

<sup>247</sup> Déc. 93-355 DC, 21 janvier 1994, précité.

<sup>248</sup> Décision n° 80-119 du 2 décembre 1980, rec., p. 74.

<sup>249</sup> Ibidem.

<sup>250</sup> En l'absence de toute norme explicite de rattachement, des spéculations existaient sur le fondement du droit au recours juridictionnel. V., MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) et TREMEAU (J.), *"Droit constitutionnel de l'urbanisme"*, Juris-classeurs Adm., fasc. 1454, n° 44.

<sup>251</sup> Ibidem.

<sup>252</sup> Il s'agit, des schémas directeurs, des POS ou des documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que des actes prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une ZAC. Les seules exceptions prévues par le législateur ont été prévues dans des hypothèses limitativement

jurisprudence administrative, selon lequel l'exception d'illégalité des règlements revêt un caractère perpétuel<sup>253</sup>. De même, elle pouvait apparaître comme non conforme au droit au recours juridictionnel consacré par l'arrêt "Dame Lamotte"<sup>254</sup>, et surtout consacré par le Conseil Constitutionnel, comme étant un principe supra-législatif rattaché à l'article 16 de la DDHC. Cependant le Conseil l'a validé, confirmant ainsi la limitation apportée par le législateur au "droit au juge". Pour le Conseil, cette dérogation ne "porte pas d'atteinte substantielle aux droits des intéressés d'exercer des recours". C'est la raison pour laquelle, l'ensemble de la doctrine estime qu'à travers cette décision, "l'effectivité de la garantie au "droit au juge" est restée assez limitée"<sup>255</sup>.

Dès lors, à la lumière de cette interprétation, il apparaît que pour le Conseil, l'article L. 600-3, ne "méconnaît pas substantiellement le droit au juge". Cette position des sages de la rue de Montpensier aurait-elle été la même s'ils leur avaient été déférés directement cette disposition ? Il est permis d'en douter au regard de l'importance de l'entrave procédurale que constitue l'application du dispositif de notification, sans doute bien supérieure à celle causée par l'article L. 600-1<sup>256</sup>.

C'est pourquoi, il est permis d'imaginer que l'existence du principe "matriciel" de sécurité juridique aurait davantage sensibilisé le Conseil sur la portée de cette disposition, qui était "déjà fort sollicité par les lois sur l'enseignement privé, l'audiovisuel, la "perpétuité réelle" et un abondant contentieux électoral..."<sup>257</sup>.

---

énumérées, d'absences de mise à disposition du public des schémas directeurs, de méconnaissance substantielle ou de violations de règles de l'enquête publique sur les POS, ou enfin, d'absence de rapport de présentation ou des documents graphiques.

<sup>253</sup> CE, 29 mai 1908, *Poulin*, Rec., p. 580.

<sup>254</sup> CE Ass., *Dame Lamotte* 17 février 1950, Rec. p. 110.

<sup>255</sup> V. notamment, MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) et TREMEAU (J.), précité n° 46.

<sup>256</sup> Un autre élément peut postuler en ce sens : l'article L. 600-3 concerne l'ensemble des recours en matière d'urbanisme qu'ils soient basés sur des moyens de légalité externe ou interne.

<sup>257</sup> Constat avancé par J. MORAND-DEVILLER. V., MORAND-DEVILLER (J.), *"Le conseil constitutionnel et la "petite loi" portant diverses dispositions en matière d'urbanisme"*, Rev. Adm., 1995, p. 75

## B - POUR LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DU PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE

Dans sa décision du 21 janvier 1994<sup>258</sup>, il nous semble que le Conseil Constitutionnel n'a pas suffisamment pris en compte, la double dimension que revêt la notion de sécurité juridique contentieuse. Il a fait prévaloir la dimension qui incite à protéger les titulaires d'une autorisation du sol du risque d'instabilité juridique résultant de la multiplicité des recours en matière d'urbanisme, au détriment de celle par laquelle est assuré au requérant son droit d'exercer un recours.

Reconnaître le principe de sécurité juridique comme objectif à valeur constitutionnelle, permettrait notamment la meilleure conciliation de ces deux aspects contradictoires par les juges de la Constitution. D'ailleurs, comme le fait remarquer B. MATHIEU, cette "reconnaissance pourrait le faire devenir un "principe matriciel" en ce qu'il engendre ou fédère d'autres droits de portée et de valeurs différentes. Pourrait ainsi être déduit outre le droit constitutionnel au recours, le "principe de liberté contractuelle, qui n'a pas valeur constitutionnelle en tant que tel<sup>259</sup>, et qui pourrait cependant sur ce fondement bénéficier d'une certaine protection". Et l'auteur d'ajouter que ce principe serait également un "substitut à la notion trop vague d'intérêt général", qu'il pourrait être utilisé afin de "limiter le recours aux validations législatives," ainsi qu'il serait susceptible d'être le point de "rattachement du principe législatif de non rétroactivité en matière non pénale"<sup>260</sup>.

Cependant, certains auteurs bien que partageant le souhait de la reconnaissance d'un principe de sécurité juridique "matriciel", se refusent à l'idée de le voir recouvrir l'impératif de protection du "droit au recours". Seule à leurs yeux, mérite d'y être intégrée l'exigence de stabilité des droits acquis. Cette opinion est partagée par D. TURPIN, pour qui "l'éventuel principe constitutionnel de sécurité juridique

---

<sup>258</sup> Déc. 93-355 DC, 21 janvier 1994, précitée.

<sup>259</sup> Déc. 94-348 DC, précité.

<sup>260</sup> MATHIEU (B.), *"La loi"*, coll. Connaissances du droit. Droit public, éd. Dalloz, 1996, p. 114.

"devraient être concilié (...) avec le "droit au recours" des justiciables<sup>261</sup>. F. MELIN-SOUCRAMANIEN et J. TREMEAU opèrent également - mais indirectement- cette distinction en évoquant la décision du Conseil validant l'article L. 600-1. Pour ces auteurs, le Conseil l'a "justifiée au regard du but de sécurité juridique a atteindre". En occurrence, est visée ici la seule instabilité des droits acquis en matière d'urbanisme<sup>262</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà reconnu l'existence d'un "principe de sécurité juridique inhérent aux droits de la Convention et au droit communautaire<sup>263</sup>". Cependant, le mécanisme de protection du "droit au recours" est directement rattaché au respect des articles 6-1 de la Convention.

## **§2 - L'ARTICLE L. 600-3 ET LA CONVENTION EUROPEENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME**

La Convention assure au justiciable un "recours juridictionnel effectivement garanti"<sup>264</sup>. L'exercice d'un recours juridictionnel ne doit pas être entravé par des

---

<sup>261</sup> TURPIN (D.), *"Mémento de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel"*, Coll. Fondamentaux du droit, éd. Hachette, 1997, p. 135.

<sup>262</sup> MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) et TREMEAU (J.), précité, n° 46.

<sup>263</sup> C.E.D.H. 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, cité in PELISSIER (G.), *"Développements récents de l'impératif de sécurité juridique"*, LPA 1998, n° 22 p. 6. V. supra.

<sup>264</sup> SERMET (L.), *"Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif français"*, coll. Coopération et développement, éd. Economica, 1996, p. 133.

considérations de fait. Ce principe repose sur un double fondement : l'article 6-1 de la Convention<sup>265</sup> et le pouvoir normatif du juge européen.

Dès lors, il convient de se demander si le dispositif de l'obligation de notification viole cette disposition (A). Au vu du jugement du Tribunal administratif de Poitiers<sup>266</sup>, il est nécessaire de s'interroger de manière plus générale, sur les obstacles à la reconnaissance de la violation par le juge administratif (B).

#### A - L'ARTICLE 6-1 DE LA CONVENTION, VIOLE PAR L'ARTICLE L. 600-3 ?

L'article L. 600-3 peut sembler contrevenir au principe du droit à procès équitable posé par l'article 6-1 de la Convention, sur la base d'une jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, l'arrêt *Geouffre de La Pradelle c. France*<sup>267</sup>. Devant les instances de la Convention, le requérant s'était plaint de ne pas avoir eu droit à un recours effectif devant le Conseil d'Etat du fait de l'absence de notification effective d'une décision de classement. Constatant la violation de l'article 6-1, la Cour a considéré que : "l'extrême complexité de la législation (en cause) était propre à créer un état d'insécurité juridique quant à la nature exacte du décret de classement(...), et au mode de calcul du délai de recours"(parag. 32). La Cour a conclu en faisant valoir, que le requérant "devait jouir d'une possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif (...)", (parag. 34).

---

<sup>265</sup> L'article 13 peut également fonder un tel principe. Mais il apparaît, qu'une jurisprudence établie des instances de la Convention, considère que les exigences de l'article 13 sont absorbées par celles de l'article 6. V. SERMET (L.), précité, p. 134-135.

<sup>266</sup> V. supra.

<sup>267</sup> C.E.D.H. 16 décembre 1992, *Geouffre de La Pradelle*, AJDA 1993, p. 110, chron; J.-F. Flauss, D. 1993, p. 561, note F. Benoit-Rhomer, JCP 1993, I, n° 3670, chron. E. Picard, LPA 25 juin 1993, p. 25, note G. Gonzalez. Cet arrêt n'est en fait que la jurisprudence posée dans l'affaire "Golder" (C.E.D.H. 21 février 1975, *Golder*, Série A, n° 18. V. STRILLOU (J.-F.), "Chronique de jurisprudence - l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme", RJO 1998, p.110-113.

D'après cette décision, ne peut-on pas imaginer que la Cour pourrait de nouveau sanctionner la France sur la base d'une violation par l'article L. 600-3 de l'article 6-1 de la Convention ? Pour en arriver à cette possibilité, la Cour prendrait en compte - s'il lui était avancé - le nombre d'irrecevabilité pour non respect de cette disposition. La Cour ne pourrait également ignorer le délai bref dans lequel cette obligation doit être accomplie, ainsi que l'absence de régularisation possible en cas d'omission de cette formalité. Enfin, il est certain les juges européens constateraient l'absence d'information qui a suivi l'institution de ce dispositif. D'aucuns le reconnaissent : les instances de la Convention recherchent une "protection efficace et concrète du justiciable"<sup>268</sup>, autrement dit une "protection effective" qui ancre le droit dans le concret.

Cette vision des garanties procédurales à l'exercice du droit de recours est cependant accueillie avec réserves par la juridiction administrative.

## B - LES OBSTACLES A LA RECONNAISSANCE DE LA VIOLATION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

Depuis la jurisprudence "*Nicolo*"<sup>269</sup>, un justiciable peut demander au juge administratif de contrôler la compatibilité d'une loi à un traité, même antérieur à cette loi. En vertu de cette jurisprudence, le juge administratif peut examiner la "conventionnalité" de l'article L. 600-3.

Le Tribunal administratif de Poitiers a déjà été saisi d'une telle demande, qui estimait que l'obligation de notification violait l'article 6-1 de la Convention<sup>270</sup>. Par un considérant détaillé, il n'a pas accueilli ce moyen qui visait à écarter l'application de l'article L. 600-3 :

---

<sup>268</sup> SERMET (L.), précité p. 135.

<sup>269</sup> CE Ass. 21 octobre 1988, *Nicolo*, Rec. p. 190, concl. P. Frydman.

<sup>270</sup> TA Poitiers 2 décembre 1997, *Consorts Bourgeois c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer*, précité.

"Ces dispositions sont claires et précises et subordonnent sans ambiguïté la recevabilité des recours contentieux portant sur les documents d'urbanisme et les décisions relatives aux autorisations du sol, que le délai qui s'est écoulé entre le 10 février 1994, date de la publication au Journal Officiel de la loi susmentionnée du 9 février 1994 ayant institué cette règle, et le 1<sup>er</sup> octobre 1994 date à laquelle ladite règle est devenue applicable a été de nature à permettre aux personnes désirant introduire de tels recours et normalement soucieuses de s'informer des obligations qu'elles doivent de ce fait respecter, d'en connaître l'existence, le contenu et la portée exacte."

Les juges ont donc vérifié, si le délai entre la promulgation de la loi dont est issu l'article L. 600-3 et la date d'entrée en vigueur de cette disposition, était de nature à permettre aux personnes "normalement soucieuses" de s'informer de l'existence de cette formalité.

Une telle décision n'est pas surprenante. D'une manière générale, elle témoigne de la réticence de la juridiction administrative à s'enrichir des "jurisprudences audacieuses" de la Cour européenne, selon la formule de L. DUBOUIS<sup>271</sup>. Cependant, il faut reconnaître que les premiers juges ont procédé à un examen relativement approfondi du moyen qui leur était présenté. On peut y voir semble-t-il, l'amorce d'une prise en considération par le juge administratif de la reconnaissance de la nécessité d'une protection effective du droit d'exercer un recours. En tout état de cause, il aurait été étonnant que des juges de première instance écartent l'application de l'article L. 600-3 au motif de sa non conformité avec la Convention.

Il semble difficilement imaginable que le Conseil d'Etat accueille un tel moyen, en raison de sa "réticence" déjà évoquée, à l'égard des avancées de la jurisprudence de la Cour européenne. En revanche, au regard de l'ampleur du nombre d'irrecevabilité pour non respect de cette formalité<sup>272</sup>, on peut envisager que la Haute assemblée revienne sur sa jurisprudence "*Andersen*"<sup>273</sup>, et fasse obligation au juge

---

<sup>271</sup> DUBOUIS (L.), préface à SERMET (L.), "*Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif français*", coll. Coopération et développement, éd. Economica, 1996, p. 2.

<sup>272</sup> A la condition, bien sur qu'une étude générale soit réalisée sur ce sujet.

<sup>273</sup> CE Section, 6 mai 1996 *Andersen*, avis précité.

d'inviter le requérant à régulariser ce manquement. A n'en pas douter, cette solution diminuerait en grande partie le nombre d'irrecevabilité.

Force est de constater que l'analyse de l'application de l'article L. 600-3, se double d'un intérêt prospectif. Sa censure très improbable par le Conseil d'Etat, mais davantage vraisemblable par la Cour européenne, sur la base de l'article 6-1 de la Convention, relancerait le débat sur la reconnaissance du principe de sécurité juridique par le Conseil Constitutionnel pour laquelle se prononce certains auteurs.

Cependant, si de manière générale, la neutralisation de la portée sélective de l'article L. 600-3 devait avoir lieu, elle ne jouerait que pour les recours concernés qui lui seront postérieures. Entre temps, un nombre élevé de requérant se seront vus dépossédés de l'exercice effectif de leur droit d'exercer un recours.

En définitive, il faut observer que l'atteinte qui est portée actuellement à l'encontre de ce droit, contrevient directement aux impératifs du principe de légalité des actes administratifs. En effet, un certain nombre de recours déclarés irrecevables pour défaut de notification sont vraisemblablement fondés. Les actes illégaux sur lesquels portent ces recours ne sont par conséquent, pas annulés. L'absence d'annulation d'un acte illégal peut en outre, lorsqu'il s'agit d'un règlement d'urbanisme comme le POS, se répercuter sur les autres autorisations individuelles qui seront délivrées sur son fondement et qui seront ainsi entachées d'illégalité.

D'une certaine manière, si l'on estime que le principe de légalité se rattache aux impératifs de sécurité juridique, l'insécurité contentieuse qui découle de l'application de l'article L. 600-3 s'en trouve aggravée.

## CONCLUSION

Devant l'inflation du contentieux de l'urbanisme, le législateur a institué à travers le dispositif de l'article L. 600-3, une entrave procédurale tendant à limiter l'accès au prétoire. L'institution de cette formalité sélective, s'inscrit dans le contexte plus général, d'un "raidissement de la jurisprudence"<sup>274</sup> en matière d'intérêt à agir des recours associatifs, et qui peut être analysée "comme une réaction du juge administratif, et de lui seul, à l'accroissement du nombre de recours"<sup>275</sup>. Ces restrictions à l'exercice d'un recours peuvent être justifiées au regard notamment, du contentieux allemand du permis de construire dans lequel l'intérêt à agir est défini encore plus strictement<sup>276</sup>. Mais, c'est alors méconnaître le caractère "démocratique" du recours pour excès de pouvoir, qui est "l'honneur du contentieux administratif, le meilleur rempart du citoyen contre les abus de l'administration"<sup>277</sup>.

Ce dernier argument milite en faveur de la reconnaissance par le Conseil Constitutionnel du principe de sécurité juridique, qui permettrait ainsi, d'empêcher le législateur de limiter l'accès au prétoire. Si l'on a pu voir les avantages d'un tel principe, des inconvénients existent et rendent cependant l'idée moins séduisante.

---

<sup>274</sup> LANZA (A.), "L'accès au prétoire", communication à la journée d'études du C.E.J.U. d'Aix-en-Provence du 12 décembre 1992, in *"Les décisions en matière d'environnement et d'urbanisme"*, doc. dactyl., p. 89.

<sup>275</sup> HELIN (J.-C.), "Urbanisme et démocratie", AJDA, 1993, n° spécial, p. 188.

<sup>276</sup> WOEHLING (J.-M.), "Le droit de l'urbanisme en R.F.A.", in Conseil d'Etat, *"L'urbanisme : pour un droit plus efficace"* EDCE, éd. La documentation française, 1992, p. 192.

<sup>277</sup> MORAND-DEVILLER (J.), "Urbanisme et sécurité juridique - Rapport de synthèse présenté au 89<sup>e</sup> Congrès des notaires", Rép. Defrénois, 1993, p. 959.

A l'occasion de la consécration par le Conseil Constitutionnel du principe de dignité humaine<sup>278</sup>, certains auteurs avaient pu exprimer la crainte "qu'il fasse l'objet d'applications multiples et contradictoires afin de satisfaire simultanément des intérêts particuliers (...), ou qui n'aboutissent "à être le résultat d'un compromis bancal, énervé, appauvri entre des tendances opposées"<sup>279</sup>. Quand bien même, la signification de la dignité humaine est étrangère à l'idée de sécurité juridique, il faut relever, qu'elles ont en commun une portée extrêmement large. C'est élément de réflexion s'opposerait donc à conférer au principe de sécurité juridique une valeur constitutionnelle.

L'équilibre à trouver entre le renforcement de la stabilité juridique des constructeurs, et la sécurité contentieuse des requérants, est semble-t-il à rechercher dans d'autres alternatives visant notamment à accélérer le traitement juridictionnel des litiges. Le constructeur est en effet, victime avant tout de la longueur des délais d'instance<sup>280</sup>, qui l'oblige à paralyser la construction de son projet en attendant la validation ou non de son autorisation par le juge. Le requérant peut quant à lui, se retrouver confronté aux effets de l'irréversibilité des travaux, qui découlent du principe de l'effet non suspensif des recours.

Le législateur s'est employé à améliorer cette situation, notamment dans le domaine de l'urbanisme. L'article L. 600-5 du CU issu de la loi du 9 février 1994, autorise désormais par voie d'ordonnance au terme d'une procédure contradictoire, non seulement le refus, mais également l'octroi du sursis à exécution "dans toutes les instances en matière d'urbanisme" par un juge unique. Mais l'institution de cette procédure est à double tranchant. Le risque d'un examen précaire des requêtes qui

---

<sup>278</sup> Déc. N° 94-343 et 344 DC du 27 Juillet 1994. V. FAVOREU (L.) - PHILIP (L.), *"Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel"*, 8<sup>e</sup> éd., 1995, n° 47, p. 847.

<sup>279</sup> MATHIEU (B.), *"La dignité de la personne humaine : quel droit ? quel titulaire"*, Dalloz, 1996, 33<sup>e</sup> cahier 1996, p. 286.

<sup>280</sup> La durée des instances devant le Conseil d'Etat est en moyenne de 2 ans, devant les cours administratives d'appel, de 14 mois, devant les tribunaux administratifs, de l'ordre de 2 ans à 2 ans et demi. V. CHAPUS (R.), ouvrage précité, p. 57.

remettrait en cause la protection effective du droit d'exercer un recours, existe véritablement<sup>281</sup>.

Une autre voie est envisagée par les praticiens du droit de l'urbanisme. Elle consiste dans le développement des procédures préalables qui contribueraient à limiter les procédures contentieuses<sup>282</sup>. Cette solution met à jour un curieux paradoxe : la sécurité juridique se verrait alors renforcer, en plaçant la conciliation d'intérêts contradictoires en marge du droit.

La dernière solution qu'il faut ne pas omettre de mentionner, réside plus simplement dans l'augmentation du nombre de magistrats. La loi de programme quinquennal du 6 janvier 1995, relative à la justice prévoit la création (au cours des années 1995 à 1999), de 180 emplois de conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que de 200 emplois du greffe<sup>283</sup>. La poursuite d'une telle réforme relève avant tout de la volonté de l'autorité politique. Espérons que "l'alternance", sera cette fois-ci favorable aux requérants qui attaquent une décision d'urbanisme<sup>284</sup>.

---

<sup>281</sup> V. notamment, ROMI (R.), *"Le juge unique en matière de droit de l'environnement"*, Droit de l'environnement avril/mai 1995, n° 30 p. 25 ainsi que, PACTEAU (B.), *"Le juge unique dans les juridictions administratives - le point de vu de la doctrine"*, GP vendredi 30, samedi 31 janvier 1998, p. 7-12.

<sup>282</sup> V. notamment, BERSANI (C.), *"Les voies de la sécurisation"*, in *"Sécuriser les opérations d'urbanisme"*, Colloque de l'ADEN, mardi 3 décembre 1996, Paris 1997, p. 165 et s..

<sup>283</sup> V. CHAPUS (R.), ouvrage précité, p. 56.

<sup>284</sup> V. ROMI (R.), *"Droit de l'environnement: l'épreuve de l'alternance"*, RDP, 1995, p. 1197-1202.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1 - OUVRAGES GENERAUX

AUBY (J.-M.) - DRAGO (R.), *"Traité des recours en matière administrative"*, Litec 1992, 686 p.

AUBY (J.-B.), - PERRINET- MARQUET (H.), *"Droit de l'urbanisme et de la construction "*, Paris Montchrestien 1997, 5<sup>ème</sup> éd., 882 p.

BERGEL (J.-L.), *"Théorie générale du droit"*, coll. Méthodes du droit, 2<sup>ème</sup> éd. Dalloz, 1989,

BOUYSSOU (F.) - HUGOT (J.), *"Code de l'urbanisme"*, Commenté et annoté, Litec 1996.

CHAPUS (R.), *"Droit du contentieux administratif"*, Monchrestien, 1998, 7<sup>ème</sup> éd., 1998, p.1251.

CHARLES (H.), *"Droit de l'urbanisme"*, PUF, coll. Thémis, 1<sup>ère</sup> éd., 1997, 202 p.

CORNU (G.), *"Vocabulaire juridique"*, Association René Capitant, P.U.F., 1996, 886 p.

FAVOREU (L.) - PHILIP (L.), *"Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel"* Sirey, 8<sup>ème</sup> éd, coll. Droit public 1995, 962 p.

GOHIN (O.), *"Contentieux administratif"*, Litec, 1996, 375 p.

LAFERRIERE, *"Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux"* Berger-Levrault, 2<sup>ème</sup> éd., 1996, T.2, p.561.

MORAND-DEVILLER (J.), *"Droit de l'urbanisme"*, Mémento, Dalloz 1996, 3<sup>ème</sup> éd., 195 p.

PACTEAU (B.), *"Contentieux administratif"*, PUF, coll. Droit fondamental, 4<sup>ème</sup> éd., 1997, 456 p.

PETITI (L.-E.), DECAUX (E.), IMBERT (P-H) " *La convention européenne des droits de l'homme - Commentaire article par article*" Economica 1995, 1230 p.

SOLER-COUTEAUX (P.), *"Le droit de l'urbanisme"*, coll. , éd. Dalloz, 1997, 599 p.

## **2 - THESES ET AUTRES OUVRAGES**

ALIBERT (A.), *" Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir"*, Payot, 1926.

BRAUD (X.), *"De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement. Potentialités et réalités"*, Th. Dactylographiée, Univ. Nantes, 1997, 431 p.

CHEVALLIER (J.), *"L'Etat de droit"*, Monchrestien, Clefs, politique, Paris, 1992, p.140-141.

"Urbanisme " sous la direction d'Yves JEGUZO, Dalloz 1996, 1338 p.

JOURDON (S.), *" La régulation de l'annulation du permis de construire"*, Th. Dactylographiée, Univ. Nantes, 1997, 463 p.

MATHIEU (B.),*"La loi"*, coll. Connaissances du droit. Droit public, éd. Dalloz, 1996, p. 114.

MORAND-DEVILLER (J.), *"Le permis de construire"*, Dalloz, 1997, Coll. Connaissance du droit, Droit public, 164 p.

PRIET (F.), *"La décentralisation de l'urbanisme. Essai sur la réforme 1983-1985"*, LGDJ 1995, 446 p.

ROUBIER (P.), *"Théorie générale du droit"*, éd. Sirey, 1946, p. 269.

SERMET (L.), *"Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif français"*, coll. Coopération et développement, éd. Economica, 1996, p. 133.

TANGUY (Y.) *"Le règlement des conflits en matière d'urbanisme"*, LGDJ 1979, 270 p.

TURPIN (D.), *"Mémento de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel"*, Coll. Fondamentaux du droit, éd. Hachette, 1997, p. 135.

VIC (J.F.), *"L'effectivité des décisions d'annulation dans le contentieux de l'urbanisme"*,Th. Dactylographiée,1997,Université de Nantes, p. 107 et s.

## **3 - ARTICLES ET CONTRIBUTIONS**

ATIAS (A.) et BERGEL (J.), *"Urbanisme et droit civil"*, AJDA 1993, n° spécial p. 100.

AUBY (J.-B.), *"La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme"*, RFDA, 1995, p. 29.

AUBY (J.-B.), *"L'évolution contemporaine du contentieux de l'urbanisme"*, Justices, n°2 juillet/décembre, 1995, p.117.

AUBY (J.-B.), *"Le risque juridique dans les Z.A.C. : quelles réformes possibles ?"*, *"Sécuriser les opérations d'urbanisme"* Colloque de l'ADEN, mardi 3 décembre 1996, Paris 1997, p. 181.

AUBY (J.-B.), *"Petite loi d'urbanisme. Beaucoup de bruit pour rien."*, Etudes Foncières, 1994, n° 62, p. 7-9.

BENOÎT-CATTIN (P.), *"Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 1994"*, JCP éd. N., 1994, I, p. 208.

BENOIT-CATTIN (P.), *Jurisprudence commentée*, JCP Not., n° 49, p. 341-342.

BERNARD (F.-C.) - TENAILLEAU (F.), *"L'article L.600-3 du code de l'urbanisme. Bilan jurisprudentiel"*, RDI, 18 (4), oct.-déc. 1996, p. 529.

BERSANI (C.), *"Les voies de la sécurisation"*, in *"Sécuriser les opérations d'urbanisme"*, Colloque de l'ADEN, mardi 3 décembre 1996, Paris 1997, p. 165 et s.

BONICHOT (J.-C.), *"Les modalités d'application du nouvel article L. 600-3 du code de l'urbanisme"*, BJDU juillet 1994, p. 14-16.

BOULLEZ (C.), *"Les innovations apportées par la loi du 9 février 1994 au contentieux administratif de l'urbanisme"*, Administrer juillet 1994, p. 6-22.

BOUYSSOU (F.), *"Nouvelles dispositions en matière d'urbanisme"*, AJDA 1994, p. 210-211.

CATHELINÉAU (J.) *"Rapport sur la sécurité juridique des constructeurs et permis de construire"*- Colloque national sur la sécurité des constructeurs et droit de l'urbanisme. Association française de droit de l'urbanisme. Caen 8/9 novembre, Droit et ville 1991 n° 31, p. 61-68.

CHARLES (H.), *"Problèmes actuels du droit de l'urbanisme"*, in Conférence organisée par la F.N.C.E, le 28 février 1997, LPA des Alpes Maritimes, étude non encore publiée.

CHARLES (H.), *"La loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction - Présentation"*, RFDA 1995, p. 2-3.

CHAUVAUX (D.) - GIRARDOT (T.-X.), *"Chron. de jurisprudence administrative"*, AJDA 1996, p. 566-569.

DANEMANS (F.), *"Les nouvelles dispositions issues de la loi du 9 février 1994"*, AJPI 1994, p. 526-531.

DEBOUY (C.) - PERINET-MARQUET (H.), *"Contentieux de l'urbanisme - Contentieux administratif"*, Annuaire du droit français de l'urbanisme et de l'habitat, Dalloz, 1996, n°1, p. 383-390.

DEBOUY (C.) - PERINET-MARQUET (H.), *"Contentieux de l'urbanisme - Contentieux administratif"*, Annuaire du droit français de l'urbanisme et de l'habitat, Dalloz, 1998, n°2, p. 338-345.

DEVILLERS (D.), *chron.de jurisprudence des CAA*, AJDA 1997, p. 848-849.

DEYGAS (S.), *Procédures 1996,chron., n° 366, n° 342.*  
*Procédures 1997,chron., n° 366, n° 135.*  
*Procédures 1998,chron., janvier 1998, n° 23.*

FABRE (L.), *"Réforme de l'urbanisme : la loi du 9 février 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme"*, La Gazette 25 février 1994, p. 57-58.

FABRE - LUCE (H.), *"La loi "Bossion" du 9 février 1994, une loi de régression"*, Combat Nature n° 106 - août 1994, p. 49.

FALEK (E.), *"Le contentieux administratif de l'annulation du permis de construire"*, JCP 1995, éd. N., prat. 3547.

FROMONT (M.), *"Le principe de sécurité juridique"*, AJDA 1996, n° spécial, p. 178-185.

GAUDEMET (Y.), *"Sécurité du droit et jurisprudence"* in *"Les Entretiens de Nanterre"*, JCP Cahiers du droit de l'entreprise 1990, n° 48, p. 15-17.

GILLI (J.P.) in *"L'Etat de droit au quotidien"* Auditorium du musée du Louvre - Paris, LPA 1993 n°141, p.61.

GILLI (J.-P.), *"Les particularités du contentieux de l'urbanisme"*, in *"Construire ou aménager à l'épreuve de l'urbanisme"* - Montpellier 3 et 4 mai 1996, CERUC, Université de Montpellier I, LPA 17 juillet 1996, n° 86, p. 40-41.

HELIN (J.-C.), *"Les recours abusifs"*, in *"Les décisions en matière d'Environnement"*

*et d'Urbanisme*", Actes du colloque 12 décembre 1992 Aix- en - Provence, p. 68.

HELIN (J.-C.), "*Sécurité juridique et contrôle de légalité*", Les cahiers du CNFPT n° 41, p. 66 et s.

HELIN (J.-C.), "*Urbanisme et démocratie*", AJDA 1993, n° spécial, p. 188.

HOCRETIERE (D.), "*Le juge constitutionnel et la loi du 9 février 1994*", RFDA 1995, p. 7 et s.

HOSTIOU (R.), "*Procédures d'urbanisme et d'environnement. Notification des recours en matière d'urbanisme*", Justices, n° 5, janvier/mars 1997, p.322-326.

JEGUZO (Y.), "*Les modifications apportées au droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994*", RDI, 16 (2), avr.-juin 1994, p. 153.

JEGUZO (Y.), "*Le droit à la transparence administrative*", EDCE 1992, n° 43, p. 199.

LAMORLETTE (B.), DA mars 1997, chron., n° 111.

LE COQ (V.) "*Les conditions de recevabilité propres au contentieux de l'urbanisme : le dispositif de l'article L. 600-3 CU*, GP mercredi 26, jeudi 27 mars 1997, p. 24-31.

LE COQ (V.) "*Les conditions de recevabilité propres au contentieux de l'urbanisme : le dispositif de l'article L. 600-3 CU (suite)*, GP vendredi 27, samedi 28 février 1998, p. 15-17.

LE CORNEC (E.), "*Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique*", DA n° 17, oct. 1997, p. 4.

LE MARCHAND (C.), "*Loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*", JCP 1994, éd. N., Prat. 2981, p. 307-308.

LEBRETON (J.P.), "*L'imbroglia de la hiérarchie des normes susceptibles d'affecter directement ou indirectement l'acte de construire*", Construire ou aménager à l'épreuve de l'urbanisme - Montpellier 3 et 4 mai 1996, CERUC, Université de Montpellier I, LPA, 17 juillet 1996, n° 86, p. 4-5.

LEBRETON (J.-P.), "*Le document d'urbanisme : l'émergence d'une notion jurisprudentielle*", Annuaire du droit français de l'urbanisme et de l'habitat, Dalloz, 1996, n°1, p. 33 et s.

LIET - VAUX (G.), "*Permis de construire. Notification de recours*", Juris-Classeur, Urbanisme fasc. 401, n° 17.

LONG (M.), "*L'audit du droit de l'urbanisme: du rapport du Conseil d'Etat au projet*

*de loi portant réforme du code de l'urbanisme*", RFDA 1993, p. 221-222.

M. (F.), *"La doctrine et la loi sur l'urbanisme du 9 février 1994 (à propos de quelques commentaires)"*, RFDA 1995, p. 83

MARGUERON (Y.), *"L'application de l'article L. 600-3 nouveau du code de l'urbanisme"*, LPA 14 août 1996, n° 98, p. 22-27.

MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) et TREMEAU (J.), *"Droit constitutionnel de l'urbanisme"*, Juris-classeurs Adm., fasc. 1454.

MONTREDON (J.F.), *"La connaissance des recours par le bénéficiaire du permis de construire"*, Dalloz, 1993, Chr. XVI p.73 et s.

MORAND-DEVILLER (J.), *"Sécurité et efficacité à la recherche d'une "grande loi" sur l'urbanisme"*, Les cahiers du CNFPT, n°41, p.84.

MORAND-DEVILLER (J.), *"Le conseil constitutionnel et la "petite loi" portant diverses dispositions en matière d'urbanisme"*, Rev. Adm., 1995, p. 75 et s.

MORAND-DEVILLER (J.), *"Urbanisme et sécurité juridique - Rapport de synthèse présenté au 89<sup>e</sup> Congrès des notaires"*, Rép. Defrénois, 1993, p.953 et s.

MORAND-DEVILLER (J.), *"Droit et politique de l'urbanisme: sécurité et efficacité"* - 89<sup>e</sup> Congrès des notaires, LPA 21 avril 1993, n° 48, p. 11-19.

MORAND-DEVILLER (J.), *" Rapport de synthèse"* - in *"Construire ou aménager à l'épreuve de l'urbanisme"* - Montpellier 3 et 4 mai 1996, CERUC, Université de Montpellier I, LPA 17 juillet 1996, n° 86, p. 51-57.

ODENT (B.), *"Observation sur le décret d'application de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme"*, RDI 1994, p. 634-635.

PACTEAU (B.), *"L'obligation nouvelle de notification préalable des recours (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : précisions jurisprudentielles"*, LPA 16 octobre 1996, n°125, p. 15 et s.

PACTEAU (B.), *"La sécurité juridique, un principe qui nous manque?"*, AJDA, n° spécial, p. 151.

PACTEAU (B.), *"Le juge unique dans les juridictions administratives - le point de vu de la doctrine"*, GP vendredi 30, samedi 31 janvier 1998, p. 7-12.

PELISSIER (G.), *"Développements récents de l'impératif de sécurité juridique"*, LPA 20 février 1998, n° 22, p. 6-7.

PHEMOLANT (B.), *"La loi n° 94-112 du 9 février 1994: quelles nouvelles*

*dispositions en matière d'urbanisme et de construction*", BJDU mars 1994, p. 3-4.

RENOUFF (P.), *"De l'affichage à la publicité des permis de construire"*, AJDA 1996, p. 418 et s.

RICARD (M.), *"Les vices de formes et l'Etat de droit"*, Etudes foncières 1994, p. 10.

ROCHE (J.-M.), *"Loi du 9 février 1994 "urbanisme et construction"*", Combat Nature n° 105 - mai 1994, p. 46-47.

ROMI (R.), *"Article L. 600-3 du CU: simple notification ?"*, Droit de l'Environnement avril-mai 1995- n°30, p. 43.

ROMI (R.), *"Vers une évolution du contentieux de l'environnement"*, Justices n°2 juillet/ décembre 1995, p. 143.

ROMI (R.), *"Droit de l'environnement: l'épreuve de l'alternance"*, RDP 1995, p. 1197-1202.

ROMI (R.), *"La loi Bosson, un écocide parlementaire"*, Ecologie politique 1994, n° 9, p.101-106.

ROMI (R.), *"Le juge unique en matière de droit de l'environnement"*, Droit de l'environnement avril/mai 1995, n° 30 p. 25.

SOLER-COUTEAUX (P.), *"Les incertitudes de la règle d'urbanisme applicable à l'acte de construire"* - Construire ou aménager à l'épreuve de l'urbanisme - Montpellier 3 et 4 mai 1996, CERUC, Université de Montpellier I , LPA, 17 juillet 1996, n° 86, p. 22-23.

STRILLOU (J.-F.), *"Chronique de jurisprudence - l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme"*, RJDO 1998, p.110-113.

WALLUT (P.), *"L'article L. 600-3 du CU, une sécurité bien relative"*, BJDU, 4/95, p. 269.

WOEHLING (J.-M.), *"Le droit de l'urbanisme en R.F.A."*, Conseil d'Etat, *"L'urbanisme : pour un droit plus efficace"* EDCE, éd. La documentation française, 1992, p. 192.

#### **4 - AVIS, RAPPORTS**

Avis du CE, section, 4 novembre 1994 *Préfet de Meurthe et Moselle*, JO 24 janvier 1995, p. 1290; DA 1995, n° 52; RFDA 1995, p. 51, concl. F. Fratacci; BJDU 5/94, p.95-96, note L. T.

Avis du CE, section, 1<sup>er</sup> mars 1996 *Soisy Etioilles Environnement*", AJDA 1996, p. 513-517; Gazettes des communes, 16 mai 1996, p. 27 ; Droit de l'environnement 1996, n° 40, p. 12-13, note R. ROMI; BJDU 1996, n° 1, p. 51-55, concl. J.C. BONICHOT; LPA 1996, n° 125, p. 14 - RFDA 1996, p. 1022-1035, note B. PACTEAU.

Avis du CE, section, 6 mai 1996, *Andersen*, LPA 1996, n° 125, p.14, note B. PACTEAU; concl. J.-C. BONICHOT, BJDU 1/96, p.68-73.

Avis du CE, section, 6 mai 1996, *SARL Nicolas Hill Immobilier*, AJDA 1996, p. 567; LPA 1996, n° 125, p.14, note B. PACTEAU.

Avis du CE, section, 26 juillet 1996, *Commune de Triel-sur-Seine*, LPA 1996, n° 125, p.14, note B. PACTEAU.

Avis du CE, section, 17 janvier 1997, *Association de défense du site de l'environnement de Galluis*, LPA 1997, n° 28, p. 17, concl. J.-C. BONICHOT.

Rapport de Philippe François, Sénat 1993-1994 n°9.

Rapport d'André Santini, AN 1993-1994 n°765.

Conseil d'Etat, *"L'urbanisme : pour un droit plus efficace"* EDCE, éd. La documentation française, 1992, 203 p.

## **5 - COLLOQUES ET CONFERENCES**

*"Colloque national sur la sécurité des constructeurs et droit de l'urbanisme"*. Association française de droit de l'urbanisme. Caen 8/9 novembre - Droit et Ville, 1991, n°31, p. 69.

*"Construire ou aménager à l'épreuve du droit de l'urbanisme"*, Montpellier 3 et 4 mai 1996, CERUC, Université de Montpellier I, LPA 17 juillet 1996, *"Sécuriser les opérations d'urbanisme"* Colloque de l'ADEF, mardi 3 décembre 1996, Paris 1997, 181 P.

*"Les Entretiens de Nanterre"*, JCP Cahiers du droit de l'entreprise, 1990, n° 48.

*"Sécuriser les opérations d'urbanisme"* Colloque de l'ADEN, mardi 3 décembre

1996, Paris 1997, 181 p.

"*Les décisions en matière d'Environnement et d'Urbanisme*", Actes du colloque 12 décembre 1992 Aix- en - Provence.

Notaires de France "*Urbanisme et Sécurité juridique*" Cannes 2/5 mai 1993 - 89°  
Congrès Euro notariat 1993, 1047 p.

"*L'Etat de droit au quotidien*", Auditorium du musée du Louvre, Paris, LPA 1993, n° 141.

## **6 - NOTES ET CONCLUSIONS**

BONICHOT (J.-C.), concl. sous Avis CE Sect. 6 avril 1996, *SARL Nicolas Hill Immobilier*, RFDA 1996, p. 1028.

BONICHOT (J.-C.), concl. sous Avis du CE Sect. 17 janvier 1997, *Association de défense du site de l'environnement de Gallui*", LPA 1997, n° 28, p. 17.

BONICHOT (J.-C.), concl. sous Avis du CE Sect. 26 juillet 1996, *Andersen*, BJDU 4/96, p. 286-289.

BONICHOT (J.-C.), concl. sous Avis du CE Sect. 1<sup>er</sup> mars 1996 *Soisy Etiolles Environnement*, BJDU 1996, n° 1, p. 51-55.

BONICHOT (J.-C.), concl. sous CE 6 mars 1998, *M. Depond*, BJDU 2/98, p. 136-137.

CHIAVERINI (P.), concl. sous TA Bastia 25 novembre 1997, *Asso. Levante APEC c/ Syndicat intercommunal du Cap Corse*, BJDU 1/98, p. 68-70.

CELERIER (T.), concl. sous TA Lille 29 mai 1997, *M. Jean Parent*, BJDU 5/97, p. 368-373.

FRATACCI (S.), concl. sous Avis du CE Sect. 4 novembre 1994, RFDA 1995, p. 51-55.

GAILLETON (D.), concl. Sous CAA Lyon 13 février 1996, *Mme Ferrier*, BJDU, 1/96, p. 63.

GARDE (F.), concl. sous TA Besançon 31 octobre 1996, *Consorts Renaudot c/Préfet de la Haute-Saône*, BJDU 6/96, p. 438-442.

HECKEL (B.), concl. sous TA Dijon 1<sup>er</sup> avril 1997, *Association Quétigny*

*Environnement c/Préfet de la région de Bourgogne*, BJDU 9/97, p. 207-210.

LIBERT (X.), concl. sous CAA Paris, 18 avril 1995, *M. Roveyaz*, BJDU 3/95, p. 247-249.

PIETRI (J.-P.), concl. sous CAA Nancy, 19 octobre 1995, *SCI du Rouillon*, BJDU 6/95, p. 481-483.

SCHAWARTZ (R.), concl. sous CE 18 février 1998, *Mme Clones*, BJDU 2/98, p. 134-135.

# **ANNEXES**

## ANNEXE 1

Nature du demandeur		1996	1997	Résultats	
				Total	En %
Association	Représenté	1	1	2	5

	<b>Non représenté</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>12 %</b>
<b>Particulier</b>	<b>Représenté</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>12 %</b>
	<b>Non représenté</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>30</b>	<b>71 %</b>
<b>Total</b>		<b>24</b>	<b>18</b>	<b>42</b>	<b>100 %</b>

## ANNEXE 2

### 1. Décisions de 1995

TA Nantes 26 octobre 1995, *M. et Mme Vachez*, req. n° 95.1290 ( recours contre l'octroi d'un permis de construire).

### 2. Décisions de 1996

Ordonnance 22 février 1996, *M. Paessant*, req. n° 95.1924 ( recours contre l'octroi d'un permis de construire).- Ordonnance 22 février 1996, *M. Thénel*, req. n°95.1608 ( recours contre refus de permis de construire). - Ordonnance 22 février 1996, *M. Chevallier*, req. n° 95.1722 (recours contre refus de permis de construire). - Ordonnance 29 février 1996, *J. F. Kenelte*, req. n° 95.2865 (recours contre permis de construire). - Ordonnance, 7 mars 1996, *M. Chevallier*, req. n° 95.852 (recours contre POS). - Ordonnance 14 mars 1996, *M. Tesse*, req. n° 95.2590 (recours contre refus de permis de construire). - Ordonnance 24 mars 1996, *M. et Mme Rouiller*, req. n° 95.3932 (recours contre permis modificatif). - Ordonnance 28 mars 1996, *Assoc. de défense des intérêts des riverains et de protection des sites environnants de Lambrun*, req. n° 95.2177, 95.2309 (recours contre révision du POS). - TA Nantes 18 avril

1996, *Assoc. "Bien-vivre à Vigneux"*, req. n° 96.434 (recours contre révision du POS). - Ordonnance 29 avril 1996, *Melle Besneux*, req. n°95.1800 (recours contre permis de construire). - TA Nantes 14 mai 1996, *M. C. Desmars et M. T. Bellanger*, req. n° 96698 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 25 juin 1996, *M. et Mme Noire-Berson*, req. n°95.706 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 11 juillet 1996, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Beaumarilais*, req. n° 95.3425 (recours contre permis de construire) - Ordonnance 11 juillet 1996, *J. Rialland*, req. n° 96.63 (recours contre modification du POS) - Ordonnance 21 août 1996, *M. et Mme Gaudemot*, req. n° 96.1806, 96.1917 (recours contre permis de construire) - Ordonnance 1 octobre 1996, *M. C. Ausimour*, req. n° 96.2331 (recours contre révision du POS) - Ordonnance 1 octobre 1996, *Mme Gaudin*, req. n° 96.2672 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 3 octobre 1996, *M. Cadoret*, req. n° 96.2163, 96.2730 (recours contre modification du POS). - Ordonnance 22 octobre 1996, *Consorts Bauds*, , req. n° 96.2959 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 17 décembre 1996, *M. Perrier*, req. n° 96.3162 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 17 décembre 1996, *Consorts Nicol*, , req. n° 96.3718 (recours contre permis de construire). - TA Nantes 20 décembre 1996, *Mme Blanche Perraud*, req. n° 952560 (non opposition du maire à l'édification d'une clôture).

### **3. Décisions de 1997**

Ordonnance 5 février 1997, *Mme Baert*, req. n° 96.3586 (recours contre permis de construire). - TA Nantes 18 février 1997, *Assoc. Gaubard champs Saint Martin*, req. n° 96.4255 (recours contre permis de construire). - TA Nantes 17 juillet 1997, *M. et*

*Mme Libaud*, req. n° 97.1082. - TA Nantes 17 juillet 1997, *M. et Mme Libaud*, req. n° 97.1081. TA Nantes 25 août 1997, *M. G. Boisson*, req. n° 97.2207 (demande d'un sursis contre un permis de construire). - Ordonnance 9 septembre 1997, *M. Kerver*, req. n° 94.2755 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 9 septembre 1997, *Mme Liliass*, req. n° 94.2836. - Ordonnance 9 septembre 1997, *M. Bizerai*, req. n° 95.663. - Ordonnance 9 septembre 1997, *Mme Dregnancourt*, req. n° 97.1613. - Ordonnance 16 septembre 1997; *Mme Cathala*, req. n° 95.3761 (recours contre modification du POS). - Ordonnance 16 septembre 1997, *Mme Le Mouel*, req. n° 96.4567 (recours contre une autorisation d'aménager un corps de ferme). - Ordonnance 16 septembre 1997, *Préfet de Loire-Atlantique*, req. n° 97.767 (déféré contre une décision délivrant un permis de construire). - Ordonnance 13 septembre 1997, *M. Chermain*, (recours contre la révision du POS). - Ordonnance 7 octobre 1997, *M. Blanchard*, (recours contre une décision approuvant le dossier d'une réalisation d'une ZAC et un PAZ). - Ordonnance 7 octobre 1997, *Association d'écologie urbaine* (recours contre permis de construire). - Ordonnance 4 novembre 1997, *M. Rialland*, req. n° 97.2664 (recours contre décision approuvant révision du POS). - Ordonnance 18 novembre 1997, *Association de défense des riverains de la nationale 160 (ADRN 160)*, req. n° 97.2538 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 18 novembre 1997, *M. Jouzel*, req. n° 97.3065 (recours contre permis de construire). - Ordonnance 18 novembre 1997, *Comité de défense de la rue Tintamarre*, req. n° 97.3067 (demande de sursis à exécution contre permis de construire).

# TABLE DES MATIERES

<b>ABREVIATIONS PRINCIPALES.....</b>	<b>ERREUR! SIGNET NON DÉFINI.</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE LE RENFORCEMENT DE LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE DES CONSTRUCTEURS COMME PRETEXTE .....</b>	<b>12</b>
<b>CHAPITRE I LE CONSTAT INVOQUE : L'INSTABILITE DE LA SITUATION JURIDIQUE DES CONSTRUCTEURS.....</b>	<b>14</b>
<i>SECTION 1 - LE PROBLEME GENERAL DE L'INFLATION DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME.....</i>	<i>16</i>
§1 - LA COMPLEXITE ET L'INSTABILITE DE LA REGLE D'URBANISME.....	16
A - L'EXEMPLE DES POS .....	17
B - L'INEDUCTABLE INSTABILITE ET COMPLEXITE DU DROIT DE L'URBANISME.....	18
§2 - L'EVOLUTION SOCIOLOGIQUE DES ACTEURS DE L'URBANISME.....	19
A - LA MONTEE DU PHENOMENE ASSOCIATIF .....	20
B - DES REQUERANTS "MIEUX ARMES" .....	20
<i>SECTION 2 - LE PROBLEME SPECIFIQUE DE LA CONNAISSANCE TARDIVE DU</i>	

<i>RECOURS</i> .....	22
§1 - UN PROBLEME CONCEVABLE .....	23
<i>A - L'INCERTITUDE DU BENEFICIAIRE D'UNE AUTORISATION DU SOL</i> .....	23
<i>B - L'EXPRESSION CONTRACTUELLE DE L'INCERTITUDE DU BENEFICIAIRE D'UNE AUTORISATION DU SOL</i> .....	25
§2 - UN PROBLEME A RELATIVISER.....	26
<i>A - LA NOTIFICATION, FORMALITE ACCOMPLIE PAR LES GREFFES</i> .....	27
<i>B - L'INFLUENCE MANIFESTE DU NOUVEAU DELAI DE RECOURS CONTRE LE PERMIS DE CONSTRUIRE</i> .....	28
CHAPITRE 2 L'OBJECTIF DISSIMULE : LIMITER L'ACCES AU PRETOIRE.....	31
<i>SECTION 1 - LES SUBTERFUGES DE LA NOTIFICATION</i> .....	32
§1 - L'AMELIORATION DE L'INFORMATION DU CONSTRUCTEUR.....	33
<i>A - LA MEILLEURE "TRANSPARENCE" DE L'ACTION CONTENTIEUSE</i> .....	33
<i>B - L'ATTEINTE AU PRINCIPE DE L'INQUISITORIALITE DE LA PROCEDURE</i> ....	34
§2 - LA "RESPONSABILISATION" DU REQUERANT.....	37
<i>A/ - LE CARACTÈRE INOPÉRANT DE LA "RESPONSABILISATION" PAR LA NOTIFICATION</i> .....	37
<i>B - LES VOIES POUR LA "RESPONSABILISATION"</i> .....	38

<i>SECTION 2 - LE CHOIX D'UN FORMALISME SELECTIF</i> .....	41
§1 - UN REGIME "SEVERE" POUR LE REQUERANT.....	41
A - L'ACCROISSEMENT DU COÛT DE L'ACCES AU JUGE .....	42
B - LA SANCTION DU NON RESPECT DE LA NOTIFICATION : L'IRRECEVABILITE DU RECOURS.....	44
§2 - L'EXISTENCE DE VOIES ALTERNATIVES MOINS "RIGOUREUSES" .....	46
A - L'OBLIGATION DE NOTIFICATION EXERCÉE PAR LES GREFFES .....	46
B - L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU REQUÉRANT .....	47
<b>SECONDE PARTIE L'AFFAIBLISSEMENT DE LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE DES TIERS COMME RESULTAT.....</b>	<b>50</b>
CHAPITRE 1 LES ATTEINTES À LA SÉCURITÉ JURIDIQUE CONTENTIEUSE INHÉRENTES AUX INCERTITUDES DE LA NOTIFICATION .....	51
<i>SECTION 1 - LES INCERTITUDES QUANT AU DOMAINE DE LA NOTIFICATION</i> .....	52
§1 - LA DETERMINATION DES RECOURS SOUMIS A NOTIFICATION .....	53
A - LES QUESTIONS RELATIVES AUX RECOURS CONTENTIEUX .....	53
B - LES QUESTIONS RELATIVES AUX AUTRES RECOURS .....	56
§2 - LA DETERMINATION DES ACTES SOUMIS A NOTIFICATION.....	57
A - LES "DÉCISIONS RELATIVES À L'OCCUPATION OU À L'UTILISATION DU SOL" .....	58

<i>B - LES "DOCUMENTS D'URBANISME" .....</i>	<i>60</i>
<i>SECTION 2 - LES INCERTITUDES QUANT À LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOTIFICATION</i>	<i>63</i>
§1 - LA DETERMINATION DES MODALITES DE LA NOTIFICATION.....	63
<i>A - LES QUESTIONS RELATIVES AU CONTENU DE LA NOTIFICATION.....</i>	<i>63</i>
<i>B - LES QUESTIONS RELATIVES AUX DESTINATAIRES DE LA NOTIFICATION..</i>	<i>64</i>
§2 - LA DETERMINATION DES CONSÉQUENCES DE L'IRRECEVABILITÉ DES RECOURS NON NOTIFIÉS.....	66
<i>A - LES QUESTIONS RELATIVES À L'IRRECEVABILITÉ DU RECOURS ADMINISTRATIF .....</i>	<i>66</i>
<i>B - LES QUESTIONS RELATIVES AU CARACTERE D'ORDRE PUBLIC DE L'IRRECEVABILITE .....</i>	<i>67</i>
CHAPITRE 2 LES ATTEINTES À LA SECURITE JURIDIQUE CONTENTIEUSE INHÉRENTES À LA PORTÉE DE LA NOTIFICATION.....	71
<i>SECTION 1 - UN FORMALISME SELECTIF EFFICIENT.....</i>	<i>73</i>
§1 - DESCRIPTION DU PHENOMENE.....	73
<i>A - LES VICTIMES DE CE FORMALISME : LES REQUERANTS NON REPRESENTES .....</i>	<i>74</i>
<i>B - UNE SITUATION EN VOIE DE PERENNISATION.....</i>	<i>74</i>
§2 - L'IMPROBABLE NEUTRALISATION DES EFFETS DE L'IRRECEVABILITE.....	75

<i>A - LES OBSTACLES A L'EXERCICE D'UN NOUVEAU RECOURS</i> .....	76
<i>B - LA SAISINE DU JUGE JUDICIAIRE : UNE ISSUE INCERTAINE</i> .....	76
<i>SECTION 2 - L'INSUFFISANCE DES GARANTIES AU "DROIT AU RECOURS"</i> .....	78
§1 - L'ARTICLE L. 600-3 ET LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DU "DROIT AU JUGE" .	79
<i>A - LA PORTEE INCERTAINE DU "DROIT AU JUGE"</i> .....	79
<i>B - POUR LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DU PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE</i> .....	81
§2 - L'ARTICLE L. 600-3 ET LA CONVENTION EUROPEENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME.....	83
<i>A - L'ARTICLE 6-1 DE LA CONVENTION, VIOLE PAR L'ARTICLE L. 600-3 ?</i> .....	84
<i>B - LES OBSTACLES A LA RECONNAISSANCE DE LA VIOLATION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF</i> .....	85
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>91</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>105</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>110</b>