

6 MESURES POUR RÉDUIRE LES DÉLAIS CONTENTIEUX DES GRANDS PROJETS D'ÉQUIPEMENT

Rapport présenté par le groupe de travail de
l'Institut de la Gestion Déléguée sur la réduction des délais contentieux

DÉCEMBRE 2018



SOMMAIRE

MOT D'INTRODUCTION DU PRÉSIDENT	4
DÉFINITION D'UN GRAND PROJET	6
FRISES TEMPORELLES.....	7
3 MESURES POUR ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES CONTENTIEUSES	10
3 MESURES POUR SÉCURISER LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE	13
ANNEXE 1 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....	17
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	18

ÉDITO

Notre pays s'enorgueillit à juste titre de la très grande complétude de son droit au recours, fruit d'une longue évolution législative et jurisprudentielle, qui ouvre très largement le prétoire aux citoyens en vue de défendre leurs intérêts individuels et collectifs devant les juridictions administratives.

Il s'enorgueillit aussi à juste titre de ses grands équipements collectifs programmés par les collectivités publiques. Mais le délai de réalisation de ces grands projets d'investissement dépend de nombreux facteurs : longueur et complétude des études préalables ; disponibilité des terrains et nécessité de recourir ou non à l'expropriation ; inscription du financement au budget d'une ou plusieurs collectivités ; organisation des consultations publiques obligatoires ; obtention des autorisations administratives nécessaires ; purge des recours dont elles peuvent faire l'objet... Dans ces conditions, il n'est pas rare que les calendriers prévisionnels dérapent de plusieurs années pour de bonnes ou moins bonnes raisons. Parmi ces mauvaises raisons figurent **les recours dilatoires**.

Ces recours ont pour objectif premier, voire unique, de ralentir le projet afin d'en alourdir la charge économique, conduisant alors souvent à son abandon par le porteur de projet, ou à l'explosion de son coût initial.

Du fait de la fragmentation croissante des autorisations administratives nécessaires à leur lancement, la France figure parmi les pays dans lesquels les investissements, même majeurs, nécessitent le plus de temps pour aboutir. Comme le démontrent les frises temporelles suivantes et les auditions qui ont été menées par le groupe de travail, il n'est pas rare que plus de **10 années** soient nécessaires à la réalisation d'un investissement.

D'un point de vue macro-économique, de tels délais de traitement des recours freinent la dynamique de construction et d'aménagement et impactent négativement la croissance, l'activité et l'emploi.

Il convient donc de prendre des dispositions permettant de rendre une justice tout aussi équilibrée mais dans des délais plus en phase avec la satisfaction des besoins en termes d'équipements collectifs nécessaires au développement économique, humain et social du territoire dans le respect de l'environnement.

Cette situation conduit aussi à l'encombrement des juridictions administratives, par ailleurs soumises à des contraintes internes importantes.

En pratique, même s'il existe dans le cadre de la procédure contentieuse des moyens de contrer ou de maîtriser les effets des recours dilatoires, ceux-ci apparaissent **insuffisants** pour préserver ces équipements qui sont autant d'investissements majeurs pour l'économie locale et nationale.

Par conséquent, et comme le mentionnait déjà en 2013 le rapport Labetoulle « Construction et recours pour un meilleur équilibre »¹, il demeure dans l'état actuel du droit procédural une asymétrie manifeste entre le défendeur-pétitionnaire, qui « subit », et le requérant dilatoire qui distille son attaque.

1. Rapport du 25 avril 2013.

Il convient dès lors de mieux séquencer les divers recours relatifs à un même grand projet, afin d'éviter tout mécanisme ou effet « dominos », une autorisation obtenue pouvant être remise en cause par un recours contre une autre autorisation dans le cadre d'un même projet.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a récemment adopté des mesures visant à accélérer la construction de logements en réduisant les risques de contentieux dilatoires dans le droit de l'urbanisme et de la construction. L'ordonnance n° 2013-638 du 1^{er} juillet 2013 et le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires) ont amélioré la situation dans cette branche du droit.

Ces mesures qui rétablissent l'équilibre entre les parties doivent maintenant être élargies aux opérations d'équipement nécessaires au développement des territoires, identifiées sur la base de critères clairs présentés ci-après.

La logique qui doit désormais prévaloir au contentieux est celle du projet pris dans sa globalité et non celle de chacune des autorisations nécessaires à sa mise en oeuvre.

Les six mesures présentées dans ce rapport prévoient l'adaptation à cette logique des procédures liées au contentieux en matière d'urbanisme et d'environnement.

Pour ce faire, le présent rapport suggère divers aménagements procéduraux de portée législative ou réglementaire, afin d'accélérer les procédures d'instruction et de jugement des contentieux liés aux grands projets d'équipement.

Il s'agit ainsi de raccourcir les délais toutes les procédures confondues, de limiter l'impact des recours dilatoires, tout en garantissant le respect du droit au recours et de sécuriser les opérations.

Ainsi, si l'ensemble des mesures proposées dans ce rapport était adopté, le délai moyen de mise en chantier des grands projets serait réduit de plus d'un tiers.

Ce rapport est le fruit des efforts du groupe ad hoc constitué au sein de la commission juridique de l'IGD. Il est l'aboutissement de 18 mois de travail intensif dont je remercie chacun de ses membres.

Hubert du Mesnil
Président de l'IGD

DÉFINITION D'UN GRAND PROJET D'ÉQUIPEMENT

Il a été particulièrement délicat de retenir une définition juridique des « grands projets d'équipement » dont l'importance et l'impact local sont tels qu'ils justifient d'adopter des dispositions visant à en accélérer la réalisation et à pallier les possibilités offertes de recours dilatoires.

Afin de conserver un caractère exceptionnel aux opérations retenues, il a été décidé de proposer la définition suivante :

Un « grand projet d'équipement » relève d'une ou plusieurs rubriques énumérées au tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement, fait l'objet d'une évaluation environnementale systématique pour lequel, en application du II de l'article R.122-6 du code de l'environnement, l'autorité environnementale est le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et qui comporte une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- Le grand projet d'équipement s'étend sur une emprise au sol égale ou supérieure à 100 000 m²,
- Le grand projet d'équipement représente un investissement d'au moins 100 millions d'euros HT,
- Le grand projet d'équipement emporte la création d'au moins 1 000 emplois équivalent temps plein.

DÉLAIS DES PROCÉDURES CONTENTIEUSES DANS LA PRATIQUE

Les schémas ci-après reprennent le parcours nécessaire à un grand projet d'équipement et présentent :

1. les différents types d'autorisations, actes et contrats administratifs nécessaires à la réalisation d'un grand projet et des actes afférents ;
2. les délais d'instruction et de contentieux de l'Autorisation Environnementale Unique (AEU) puisqu'il est considéré que les grands projets d'équipement doivent relever de celle-ci ;
3. les délais d'instruction et de contentieux du PC afférent et le cas échéant du Permis de Construire Valant Autorisation d'Exploitation Commerciale (PCVAEC).

Les 2 et le 3 présentent une chronologie moyenne telle qu'observée en pratique et restituée par les différentes auditions auxquelles il a été procédé.

Il s'agit de délais minimums constatés dans la réalité des dossiers, et qui sont dans les faits et la pratique bien plus longs que les délais tels que les textes en vigueur les prévoient.

Ces schémas 2 et 3 englobent des recours simples, allant le cas échéant jusqu'à leur terme, chacune des étapes étant considérée d'une durée pratique minimum.

Il est à noter que ces procédures contentieuses s'enchevêtrent, rajoutant autant de délai aux durées minimales indiquées.

Ne sont pas traités les contentieux relatifs au contrat ou aux délibérations prises par la collectivité concernée. Ces délais se rajoutant encore, en amont de ces schémas qui débutent, le cas échéant à la signature du contrat ou à l'adoption des délibérations nécessaires.

Sans aller jusqu'à l'excès de certains grands équipements qui un demi-siècle après leur annonce ne sont toujours pas réalisés ou ont été abandonnés, les différentes auditions nous permettent d'indiquer une durée moyenne en cas de contentieux multiples comprise entre 10 et 12 ans.

SCHÉMA 1, TYPES D'AUTORISATIONS, ACTES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS POTENTIELLEMENT NÉCESSAIRES POUR LA RÉALISATION D'UN GRAND PROJET ET LE CONTENTIEUX AFFÉRENT

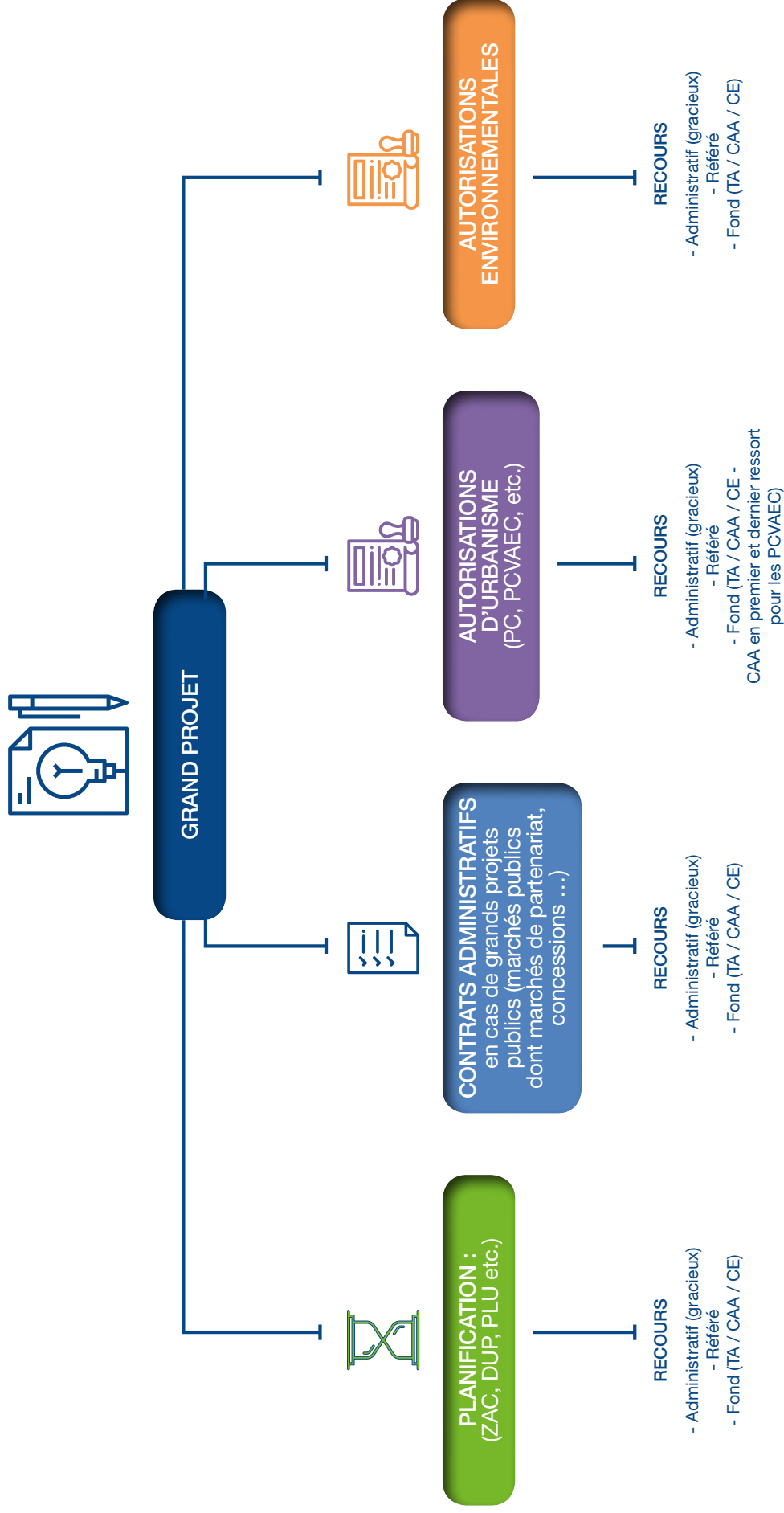
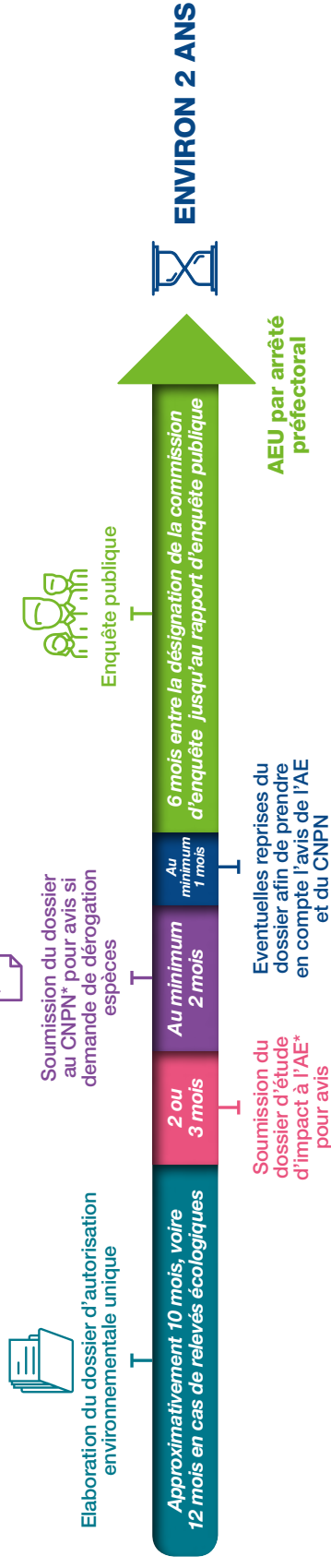


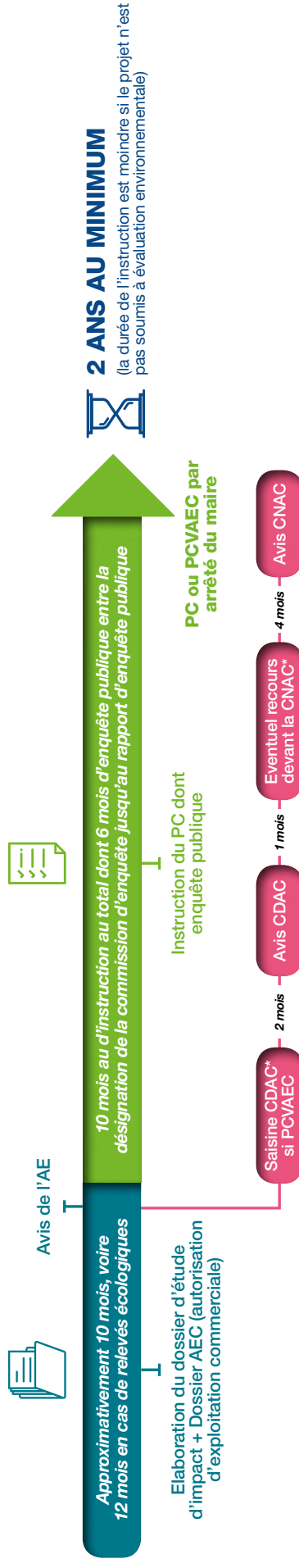
SCHÉMA 2, DÉLAIS D'INSTRUCTION

POUR L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE UNIQUE (AEU) JUSQU'À SA DÉLIVRANCE PAR LE PRÉFET :



*AE : Autorité environnementale
*CNPN : Conseil national de la protection de la nature

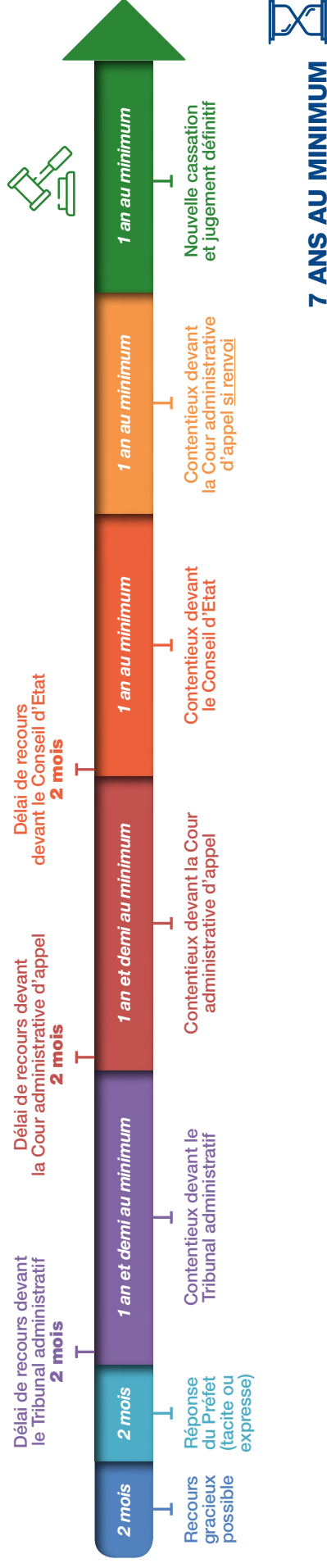
POUR LE PERMIS DE CONSTRUIRE (OU PCVAEC) JUSQU'À SA DÉLIVRANCE PAR LE MAIRE :



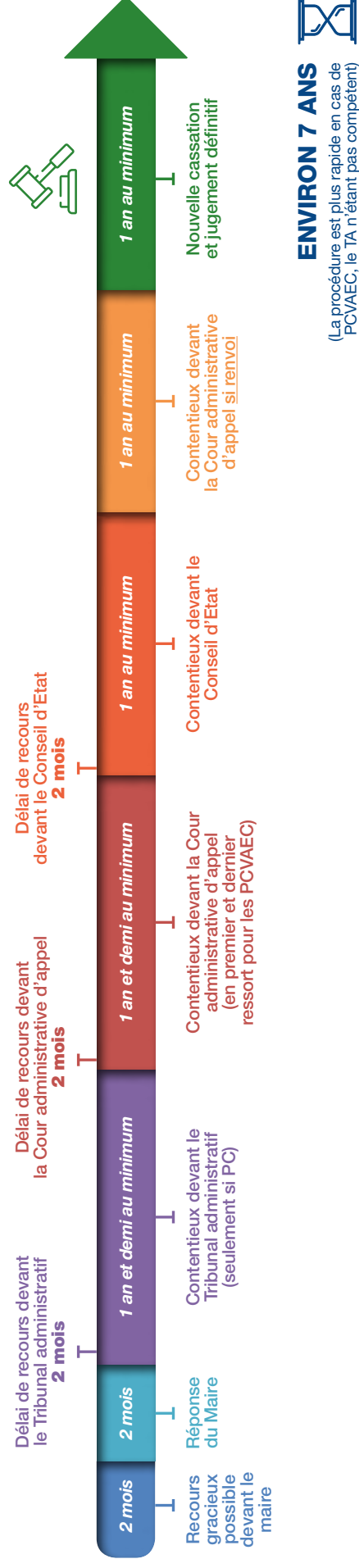
*CDAC : commission départementale d'aménagement commercial - *CNAC : commission nationale d'aménagement commercial

SCHÉMA 3, DÉLAIS DE CONTENTIEUX

POUR L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE UNIQUE AEU UNE FOIS DÉLIVRÉE



POUR LE PERMIS DE CONSTRUIRE (OU PCVAEC) UNE FOIS DÉLIVRÉ



3 MESURES POUR ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES CONTENTIEUSES

MESURE 1 ACCÉLÉRER LES DÉLAIS DE JUGEMENT

Dans la droite ligne du rapport Maugué précité et en anticipant un des objectifs principaux de la loi ELAN (faciliter les créations de logements), le décret n°2018/617 du 17 juillet dernier a entendu enfermer le délai de jugement d'un recours contre un permis de construire des logements dans une période de 10 mois.

Au regard de l'intérêt économique et social des grands projets d'équipement, il paraît opportun, si ce n'est nécessaire, de leur étendre ce calendrier contentieux.

De plus, il est proposé de définir une nouvelle catégorie de « grands projets d'équipement » à partir d'un critère environnemental objectif (projet à l'exigence environnementale la plus élevée) **auquel est combiné un critère lié à l'ampleur économique du projet.** Il peut s'agir d'équipements, publics ou privés, d'infrastructures (gares, ports, aéroports, etc.) d'ouvrages supports de services publics (eau, assainissement, déchets, etc.) ou d'équipements commerciaux, touristiques ou culturels. Les contentieux des autorisations de construire de ces grands projets suivraient un régime contentieux adapté à leur intérêt collectif, en particulier par la suppression d'un degré de juridiction.

L'article R.600-6 du code de l'urbanisme est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Le juge statue dans un délai de dix mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement.

La cour administrative d'appel statue dans le même délai sur les jugements rendus sur les requêtes mentionnées au premier alinéa.

Le même délai est applicable aux permis de construire délivrés pour la réalisation des grands projets d'équipement relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées au tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, qui font l'objet d'une évaluation environnementale systématique, pour lesquels, en application du II de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, l'autorité environnementale est le Conseil général de l'environnement et du développement durable, et qui comportent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- Le projet s'étend sur une emprise au sol supérieure ou égale à 100 000 m² ;*
- Le projet représente un investissement d'au moins 100 millions d'euros hors taxe ;*
- Le projet emporte la création d'au moins 1 000 emplois équivalents temps plein. »*

MESURE 2

RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE DE CRISTALLISATION DES MOYENS

L'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013, qui a fait suite au rapport intitulé « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », dit rapport Labetoulle, a introduit un nouvel article R.600-4 dans le code de l'urbanisme, permettant au juge administratif, seulement en matière de permis de construire dans un premier temps, de cristalliser les moyens susceptibles d'être invoqués dans le cadre d'un recours contre un permis de construire : au-delà de la date décidée par le juge par ordonnance, les requérants ne peuvent soulever d'autres moyens d'illégalité que ceux d'ores et déjà développés. Pour introduire cet outil contentieux aux mains des juges, le groupe de travail dirigé par M. Labetoulle avait dressé le constat suivant :

« Parmi les phénomènes qui concourent à l'allongement des délais d'instruction des recours contentieux devant le juge administratif figure la pratique qui consiste, pour leur auteurs ; à égrener les moyens qu'ils invoquent à l'appui de leurs conclusions d'annulation au fil des mois, plutôt que d'en faire sinon d'emblée, du moins rapidement, la présentation complète. La juridiction est alors dans l'obligation, pour assurer le caractère contradictoire de la procédure, d'inviter les autres parties à produire leurs observations, ce qui est de nature à retarder le règlement de l'affaire. Rien, selon les règles actuellement en vigueur, ne le leur interdit »

Le rapport poursuivait en relevant que « cette pratique tourne au procédé, offrant une échappatoire trop commode à ceux des requérants qui, en réalité, recherchent moins, dans l'instance qu'ils ont introduite, l'intervention d'une décision juridictionnelle statuant sur la légalité du permis qu'un prétexte au report de l'opération qu'il autorise ».

Dans la ligne du rapport Maugué², le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme a créé un nouvel article R.600-5 prévoyant une cristallisation automatique des moyens d'annulation dans les deux mois de la communication aux parties du premier mémoire en défense. C'est une bonne chose.

Pourtant l'effet utile de cette amélioration du régime contentieux est fortement obéré par le fait que cette cristallisation opérée en première instance, ne vaut plus en appel. Un nouveau mécanisme de cristallisation sera initié après l'introduction de l'appel. A l'occasion de leur appel les requérants pourront dès lors développer des moyens qu'ils s'étaient gardés d'invoquer devant le Tribunal administratif, ce qui réduit fortement l'intérêt du nouveau dispositif en termes de sécurité juridique et de lutte contre les recours dilatoires, voire malveillants. Le texte issu du décret du 17 juillet 2018 peut même paraître en retrait sur ce point par rapport au droit antérieur puisque la cour administrative d'appel de Bordeaux avait jugé par un arrêt du 30 novembre 2017 n° 15BX01869 que la cristallisation opérée devant le tribunal administratif conservait ses effets en appel.

Il est proposé de tirer les conséquences logiques de la réforme proposée par le Rapport Maugué, précité, en disposant que la cristallisation du contentieux opérée en première instance dans le respect du contradictoire vaut aussi en cause d'appel.

Est modifié comme suit l'article R.600-5 du code de l'urbanisme :

« Par dérogation à l'article R.611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article L.613-1 du même code, lorsque la juridiction de *première instance* est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative.

Le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, peut, à tout moment, fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens lorsque le jugement de l'affaire le justifie.

L'impossibilité d'invoquer de nouveaux moyens en première instance reste opposable dans le cadre d'une procédure en appel ou en cas de cassation au règlement définitif de l'affaire.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. »

2. Rapport « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » de Madame Christine Maugué conseillère d'État du 11 janvier 2018

MESURE 3

PRÉVOIR UN DEGRÉ DE JURIDICTION EN MOINS POUR LE CONTENTIEUX DES GRANDS PROJETS D'ÉQUIPEMENT

Presque tous les grands projets d'équipement aboutissent au terme de procédures administratives complexes, qu'il s'agisse de l'obtention des autorisations environnementales, des impératifs de modification de la planification urbaine ou encore des règles de passation des contrats de la commande publique supports de l'opération (marchés de partenariat, concessions...). Ils impliquent également la délivrance de permis de construire qui peut constituer le dernier moyen pour ralentir l'opération. En effet, les opposants après avoir purgé les contentieux principaux, ont encore l'occasion d'attaquer les permis de construire. Sans attenter au droit au recours en matière d'urbanisme, il paraît opportun que ces ultimes contentieux puissent être jugés avec une grande célérité. La suppression d'un degré de juridiction constitue souvent la réponse que le législateur apporte à la satisfaction de cet objectif.

Dans ce sens, il est apparu opportun au législateur de supprimer un degré de juridiction en ce qui concerne l'urbanisme commercial puisque les PCVAEC relèvent directement des Cours administratives d'appel (loi dite « loi Pinel » du 18 juin 2014).

Dans le même sens, le décret du 17 juillet dernier étend jusqu'au 31 décembre 2022, l'expérimentation de la suppression de l'appel en ce qui concerne les PC créant des logements en zone tendue (initiée par le décret n° 2013-879, article R. 811-1-1 CJA).

L'IGD appelle à considérer que l'intérêt collectif économique et social attaché aux grands projets d'équipement est de valeur comparable à la mobilisation pour la création de logements en zone tendue, et en tout état de cause, il est peu cohérent de ne pas leur attacher la même utilité sociale qu'à un supermarché de 2 000 m².

Il est donc proposé de faire ressortir le contentieux des autorisations de construire de la compétence directe de la CAA.

1.1. UN DEGRÉ DE JURIDICTION EN MOINS POUR LE CONTENTIEUX DES GRANDS PROJETS D'ÉQUIPEMENT

Est inséré dans le code de justice administrative un article L. 311-6 ainsi rédigé :

« Les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs aux permis de construire délivrés pour la réalisation de Grands Projets d'Équipement définis à l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme.

La compétence de la cour administrative d'appel en premier et dernier ressort s'étend au contentieux des autorisations régies par le code de l'environnement nécessaires à la réalisation de l'opération. »

3 MESURES POUR SÉCURISER LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE

MESURE 4

POUR CRÉER UN RECOURS CONTRE UNE DÉCISION DE NE PAS SOUMETTRE UN PROJET À UNE ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE À L'ISSUE D'UNE PROCÉDURE D'EXAMEN AU CAS PAR CAS

Par un avis n° 395916 du 6 avril 2016, le Conseil d'Etat a précisé que la décision par laquelle l'autorité administrative compétente en matière d'environnement décide, à l'issue de la procédure d'examen au cas par cas prévue par les dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, de dispenser la personne publique responsable de l'élaboration du plan, schéma ou programme de réaliser une évaluation environnementale présente un caractère préparatoire et que sa légalité ne peut être contestée qu'à l'issue de la procédure, à l'occasion d'un recours contre la décision finale.

A l'inverse, la décision qui soumet un projet à évaluation environnementale peut être contestée sans attendre la fin de la procédure, l'article R. 122-3 du code de l'environnement organisant les conditions d'un recours contre cette décision.

Cette asymétrie crée une situation d'insécurité juridique pour tous les projets pour lesquels à l'issue de la procédure d'examen au cas par cas l'autorité environnementale décide que le projet n'a pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale puisque son appréciation pourra être discutée en cas de contentieux mais uniquement en fin de procédure.

Il est proposé de renforcer la sécurité juridique des opérations en introduisant dans le code de l'environnement une disposition législative précisant les conditions dans lesquelles une décision, prise dans le cadre de l'examen au cas par cas, de ne pas soumettre un plan ou un programme à une évaluation environnementale peut être contestée.

La disposition proposée prévoit la possibilité d'un recours contentieux dans les deux mois de la publicité donnée à la décision, ce recours étant exclusif de toute autre contestation.

Le IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement est complété par l'alinéa suivant :

« La décision prise à l'issue de cette procédure est susceptible de recours dans un délai de deux mois à compter de sa mise en ligne sur internet prévu à l'article L. 122-3. Passé ce délai, les plans et programmes ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette décision. »

MESURE 5

GÉNÉRALISATION DE LA POSSIBILITÉ DE RÉGULARISER EN COURS D'INSTANCE LES DIVERSES AUTORISATIONS ENVIRONNEMENTALES MÊME HORS AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE UNIQUE

Concernant ces autorisations environnementales, l'ordonnance n°2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale et ses deux décrets d'application du même jour ont mis en place l'autorisation environnementale. Celle-ci représente une seule et même autorisation permettant de regrouper toutes les autorisations environnementales nécessaires à la réalisation d'un projet.

Plus précisément, quand la réalisation d'un grand projet d'équipement rendra nécessaire la délivrance d'une autorisation loi sur l'eau ou d'un arrêté Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), alors l'ensemble des autorisations environnementales nécessaires à la réalisation d'un projet prendra la forme de l'autorisation environnementale unique. En revanche, lorsque le grand projet d'équipement ne nécessitera ni loi sur l'eau, ni ICPE, chaque autorisation environnementale sera sollicitée indépendamment, faisant par suite application d'un régime propre à chaque autorisation.

Cette réforme participe d'ores et déjà à clarifier et simplifier les règles contentieuses puisque lorsqu'une autorisation environnementale il y a, elle fait l'objet d'un seul et même contentieux. En outre, l'article L.181-18 du code de l'environnement permet, sur le modèle des permis de construire et de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme, au juge de l'autorisation environnementale de surseoir à statuer afin de permettre la régularisation de cette autorisation.

Toutefois, cet article ne s'applique qu'aux autorisations environnementales uniques. Il semble donc qu'en l'état des textes, dans le cadre du contentieux des autorisations environnementales qui ne prendraient pas la forme d'une autorisation environnementale unique (pour les projets ne nécessitant ni ICPE ni loi sur l'eau), le juge ne peut surseoir à statuer pour permettre au pétitionnaire de régulariser son autorisation.

En ce sens, il convient de généraliser ce pouvoir du juge à l'ensemble des autorisations environnementales, même hors contexte de l'autorisation environnementale unique prévue par l'article L.181-1 du code de l'environnement.

L'article L.181-18 du code de l'environnement est complété d'un III ainsi rédigé :

« III.- Le I et le II du présent article sont également applicables lorsque le juge administratif est saisi de conclusions dirigées contre les autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments visés à l'article L.181-2 du présent code, même délivrés hors autorisation environnementale. »

MESURE 6

UNIFIER LE RÉGIME CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME ET DES AUTORISATIONS ENVIRONNEMENTALES POUR LES GRANDS PROJETS COMMERCIAUX

Cette proposition porte sur un type spécifique de projets, les projets d'implantation de structures commerciales. Pour celles-ci, il est nécessaire d'obtenir un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (PCVAEC).

L'article L.600-10 du code de l'urbanisme, prévoit que ces PCVAEC relèvent en premier et dernier ressort des cours administratives d'appel.

Ce type de projet particulier, les projets commerciaux, nécessite bien souvent également des autorisations environnementales. Or, les projets commerciaux sont souvent les locomotives de l'aménagement public (en ZAC évidemment, mais aussi de plus en plus hors ZAC avec les PUP) et les contributions aux équipements publics sont dès lors conditionnées par la purge du permis.

En l'état actuel des textes, les autorisations environnementales, qu'elles prennent la forme d'autorisation environnementale unique, ou bien d'autorisations environnementales indépendantes, relèvent en première instance des tribunaux administratifs.

Par conséquent, la réforme du code de l'urbanisme et du PCVAEC a permis de raccourcir le délai de traitement contentieux de ces autorisations particulières. Toutefois, dans le cas, fréquent, où cette opération nécessite également la délivrance d'autorisations environnementales, l'accélération du traitement contentieux du projet est faussée puisque le projet ne peut être effectivement réalisé tant que les autorisations environnementales ne sont pas devenues définitives. Or, pour qu'elles le soient, elles devront potentiellement être validées par le tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat, alors que le PCVAEC dépend directement de la cour administrative d'appel.

Pour ne pas réduire à néant les efforts d'accélération de traitement contentieux des projets commerciaux prévus par le code de l'urbanisme, il semble qu'il serait judicieux d'uniformiser la compétence contentieuse de l'ensemble des autorisations nécessaires à ce type d'opération. Pour ce faire, il pourrait être prévu que lorsqu'une opération nécessite un PCVAEC, alors les autorisations environnementales devront également dépendre en premier et dernier ressort de la CAA.

La compétence du tribunal administratif serait maintenue lorsque le projet en cause ne rend pas nécessaire la délivrance d'un PCVAEC.

Est inséré un deuxième alinéa à l'article L.600-10 du code de l'urbanisme ainsi rédigé :

« Les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale prévu à l'article L. 425-4.

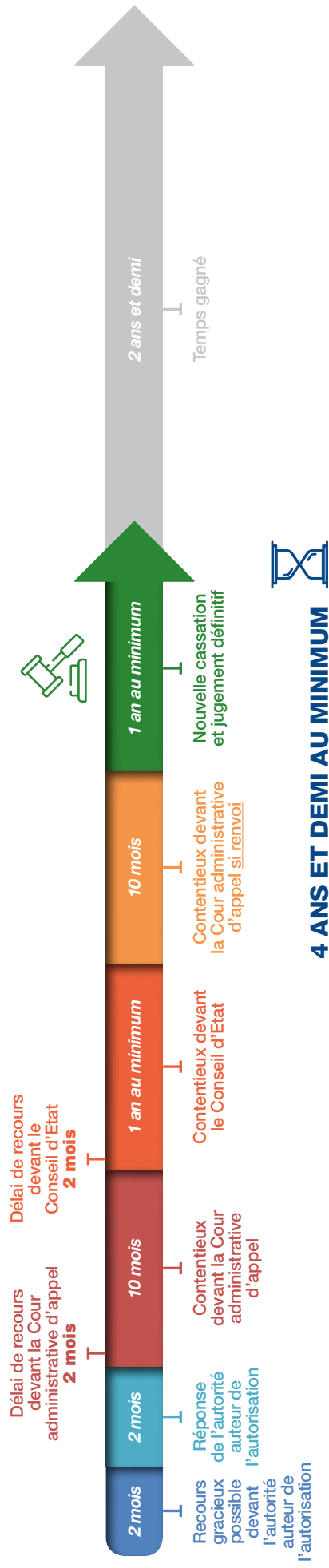
Leur compétence en premier et dernier ressort s'étend au contentieux des autorisations régies par le code de l'environnement nécessaires à la réalisation de l'opération. »

SCHÉMA 4, EFFETS DES RÉFORMES PROPOSÉES SUR LE CALENDRIER DU CONTENTIEUX DES GRANDS PROJETS D'ÉQUIPEMENT

Le maître d'ouvrage dépose à peu près en même temps la demande de l'AEU et la demande du PC (le cas échéant le PCVAEC) dont les délais d'instruction sont sensiblement identiques. Pour rappel, les délais sont d'environ 2 ans (cf. schémas 2 en page 6 pour l'AEU et le PC). Il n'y a pas de gain de temps sur la phase « instruction » si ce n'est que le foisonnement des délais d'instruction permet de mener les deux procédures en parallèle.

CONTENTIEUX

La mesure n°2 proposée dans le présent document permet d'envisager pour chacune des autorisations (AEU et PC) le même calendrier contentieux. Même s'il y a dans les faits deux recours possibles, un dirigé contre l'AEU et un dirigé contre le PC, il est décidé d'illustrer par une seule frise les délais moyens du contentieux applicables à chacune des autorisations.



RÉDUCTION POTENTIELLE DU DÉLAI CONTENTIEUX D'UN TIERS

ANNEXE 1 :

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Sous la haute bienveillance de Daniel LABETOULLE, Président honoraire de la section du contentieux au Conseil d'Etat, le groupe de travail est composé de (par ordre alphabétique) :

Cyrille BARDON, *Avocat - Cabinet BF2A*

Pierre-Emeric CHABANNE, *Délégué général - IGD*

Etienne FATOME, *Professeur Emérite, Université Paris I Panthéon Sorbonne*

Rozen NOGUELLOU, *Professeur, Université Paris I Panthéon Sorbonne, Présidente de la Commission juridique de l'IGD*

Brigitte PHEMOLANT, *Conseiller d'Etat et Présidente – Cour d'Appel de Nantes*

Laurent RICHER, *Avocat, Professeur Emérite, Université Paris I Panthéon Sorbonne et Cabinet Richer et Associé (Ex Président de la Commission juridique de l'IGD)*

Le secrétariat du groupe de travail est assuré par :

Pauline CAUSSADE, *Stagiaire - IGD*

Laure LAGASSE, *Chef de projet – IGD*

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Olivier BRAMAUD-GRATTAU, *Président du Conseil d'Administration – Société des Ports du Détroit et Directeur d'investissements Senior – Méridiam*

Laurent CHABOT, *Co-Responsable des Financements d'Infrastructure - Société générale Corporate & Investment Banking*

Christophe FARBOS, *Directeur du développement retail - Unibail Rodamco*

Samuel GUILLON, *Directeur financier – Colas*

Jean-Sébastien SAUVOUREL, *Conseiller – Villes de France*

Jean-Marc KIVIATKOWSKI, *DGA Affaires juridiques - Bouygues Construction*

Virginie STOURM, *Responsable juridique travaux et industries – Eurovia*

Philippe THEL, *Président – IFPImm*

Christophe VENANCE, *Responsable juridique – Vinci Construction France*



L'IGD est une fondation d'entreprises relevant d'une mission d'intérêt général qui, **depuis 20 ans**, regroupe l'ensemble des parties prenantes à la gestion des services publics.

L'Etat, les associations d'élus, les entreprises publiques, les entreprises privées, des associations de consommateurs et des représentants de syndicats travaillent en son sein **à l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics**, en particulier lorsque ceux-ci sont délégués.

