

## **SEMINAIRE « LA CONSTRUCTION EUROPEENNE ET L'EVOLUTION DU DROIT DE L'URBANISME ETUDE COMPAREE ROUMANIE-FRANCE » (25 et 26 mars 2010)**

Dans le cadre du partenariat pour la réforme du droit de l'urbanisme de la Roumanie et l'établissement dans ce pays d'un code de l'urbanisme, les ministères français et roumain chargés de l'urbanisme ont pris l'initiative de se rapprocher du collège juridique franco-roumain de la faculté de droit de Bucarest pour organiser un séminaire, ouvert à des spécialistes de divers horizons (universitaires, magistrats, avocats, responsables d'administration publique nationale et locale, urbanistes, architectes). Ce séminaire « La construction européenne et l'évolution du droit de l'urbanisme, Etude comparée Roumanie-France », s'est tenu les 25 et 26 mars 2010 dans les locaux de la faculté.

Les enjeux du séminaire étaient d'apprécier les exigences attachées aux engagements européens et leur prise en compte dans les deux pays, tant les enjeux de la construction communautaire de l'Union européenne que ceux résultant de la convention d'Aarhus :

- à la fois pour ce qui concerne les droits des citoyens à l'information, à la participation au processus de décision et, en cas de contestation, à l'accès au juge,
- et pour ce qui relève du contenu des politiques publiques, guidées par le principe du développement durable.

Les travaux du séminaire ont été ouverts par Madame Elena Gabriela Udrea, ministre du développement régional et du tourisme et Monsieur Henri Paul, ambassadeur de France. Madame Udrea a fixé le cap que le gouvernement roumain entend suivre en matière d'urbanisme :

- une réforme substantielle de la législation qui, en dépit de quelques améliorations, demeure marquée par des lacunes et est affaiblie par la pratique de dérogations et des violations fréquentes,
- l'inscription de la réforme dans le cadre d'un ensemble codifié, guidant de manière sûre l'administration et répondant aux besoins d'une accessibilité aisée au droit pour les particuliers ; seront donc prochainement mis en place un groupe de travail et une commission consultative associant les professionnels et la société civile, prenant appui sur le travail déjà effectué, et notamment les expertises du GRIDAUH

La ministre a, par ailleurs, insisté sur le besoin prioritaire de traiter de l'urbanisme et de l'aménagement du littoral de la Mer Noire dont il importe d'enrayer la dégradation continue depuis une vingtaine d'années. Elle s'est félicitée de pouvoir compter sur l'expérience de la France et l'appui apporté par le Ministère de l'Ecologie, du développement durable et des transports et ses experts juridiques, pour engager au plus vite et dans les meilleures conditions le chantier de réforme. Une conférence sur le littoral se réunira dès le mois de juin prochain.

L'ambassadeur Henri Paul a relevé qu'entre la Roumanie et la France un partenariat solide s'est établi depuis 15 ans et qu'il trouve une nouvelle concrétisation au travers du chantier de réforme qui doit concilier deux grands objectifs, celui de doter la Roumanie des infrastructures à la hauteur de ses ambitions et celui de protéger la richesse patrimoniale et culturelle. A ses yeux, trois mots-clefs doivent guider les artisans de la réforme : prévenir, punir et faire évoluer : le premier conduit notamment à ce que le droit soit connu et clairement identifié, notamment par les usagers, le deuxième justifie que soient donnés aux autorités judiciaires les moyens de faire respecter le droit et de sanctionner les manquements, le troisième s'attache à assurer l'adéquation des mécanismes juridiques avec les besoins du développement économique.

Le séminaire s'est ensuite déroulé en quatre sessions, marquées par un intérêt vif des participants et des débats parfois très animés.

**La première session du séminaire, présidée par Anca Ginovar, directrice générale au ministère du développement régional et du tourisme, a porté sur le droit à l'information et à la participation du public.**

Yves Jégouzo, professeur à l'université de Paris 1 et directeur du GRIDAUH, a présenté le cadre européen, composé d'engagements conventionnels et de directives communautaires que les droits nationaux doivent mettre en œuvre.

Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et directeur scientifique du GRIDAUH, a décrit l'état du droit français en insistant :

- d'une part sur la double filiation du droit à l'information qui, avant de s'inscrire avec le droit à la participation dans la mise en œuvre de la démocratie administrative, se présente d'abord comme une implication de l'Etat de droit,
- d'autre part sur les difficultés d'ordre juridique et culturel de la conciliation d'un système décisionnel reposant sur le principe du gouvernement représentatif et d'une participation de la société civile destinée à activer une intelligence collective et ainsi contribuer au succès des politiques d'urbanisme et d'aménagement.

Après une intervention de Christian Fabiu, livrant les fruits de son expérience de directeur du CAUE du département du Val-d'Oise, Mircea Dutu, professeur à l'université d'écologie de Bucarest et correspondant du GRIDAUH pour la Roumanie, Liviu Ianasi et Claudia Pamfil, architectes ont dressé un bilan critique du droit roumain.

**La deuxième session, sous la présidence de Wanda Diebolt, secrétaire générale de l'Agence universitaire de la Francophonie, a porté sur l'accès au juge dans le domaine de l'urbanisme.**

Pour engager le débat, Wanda Diebolt soulève une série de questions se rapportant aux obstacles au développement du recours au juge en Roumanie et portant respectivement :

- sur la connaissance suffisante ou non par les justiciables des règles d'accès au juge,
- sur l'absence en Roumanie de juge spécialisé dans le contentieux administratif,
- sur la capacité offerte par la législation de former des recours (conception plus ou moins large de l'intérêt à agir, par exemple pour les associations),
- sur le coût de la procédure, les délais de jugement et l'existence de procédures d'urgence,
- sur les moyens et l'efficacité de la répression des infractions,
- sur la réalité en pratique de l'autorité de la chose jugée).

Sont ensuite intervenus : Roland Peylet, conseiller d'Etat qui présenta les solutions du droit français, Dana Tofan, faculté de droit de Bucarest, Mihai Dragustescu, juge à la Cour suprême de Justice, Andrei Luncan, architecte, représentant le Registre des urbanistes de Roumanie

L'accent a été mis sur les enjeux que représente, au regard en particulier du droit communautaire et des conventions internationales, l'accès des tiers au juge en matière d'urbanisme et sur l'articulation de cet accès avec le contrôle exercé par les autorités de l'État sur les décisions locales.

Il apparaît que l'accès au juge est dans nos démocraties un droit fondamental qui, s'agissant de l'urbanisme, trouve ses fondements dans le respect du droit de propriété et l'exigence de garanties liées à la protection de l'environnement, également protégés par des conventions internationales (CEDH, Aarhus) et le droit communautaire et ayant acquis en France valeur constitutionnelle depuis, en ce qui concerne l'environnement, l'adoption de la Charte. Le juge notamment administratif devient dans ce contexte un acteur majeur du droit de l'environnement et, partant, du droit de l'urbanisme.

Les tiers auxquels l'accès au juge doit être assuré sont les particuliers qui défendent leurs droits, les associations agréées de défense de l'environnement qui protègent des intérêts auxquels la violation d'une règle d'urbanisme est susceptible de porter atteinte, les col-

lectivités publiques, les personnes chargées du contrôle de légalité des actes de ces dernières.

Les points suivants ont retenu l'attention :

- les moyens de faciliter l'accès au juge, notamment par l'information, par la dispense de ministère d'avocat et par l'aide juridictionnelle,
- les conditions permettant d'éviter les contentieux stériles et d'assurer un minimum de stabilité des situations dans le respect du principe de sécurité juridique, notamment les délais de recours, l'exclusion des recours contre certains actes (parce qu'ils sont par nature insusceptibles de contentieux, parce qu'ils ne font pas grief ou parce qu'ils se présentent comme des mesures préparatoires), la subordination du recours à un intérêt pour agir (de caractère actuel, personnel, direct et pertinent),
- la nécessité d'assurer l'exécution des décisions

**La troisième session, présidée par Frédéric Teillet, magistrat, conseiller du ministre de la Justice de Roumanie, a porté sur le contentieux dans l'urbanisme en France et en Roumanie.**

- Roland Peylet est d'abord intervenu. Il a rappelé qu'en France plusieurs juges interviennent dans le contentieux de l'urbanisme : le juge administratif, le juge pénal, parfois le juge civil, auxquels s'ajoutent les juges des référés et les juges de l'exécution. Il a relevé ensuite que le juge doit avoir des pouvoirs variés incluant des pouvoirs de contrainte et des pouvoirs d'injonction de faire sous astreinte et que l'étendue de son contrôle n'est pas uniforme : complet ou restreint selon la nature de la décision en cause. Enfin, l'attention a été attirée sur le fait que le juge a lui-même des obligations ; c'est ainsi qu'en France le juge administratif doit se prononcer sur l'ensemble des moyens invoqués (article L-600-4-1 du code de l'urbanisme) et doit se préoccuper des conséquences de ses décisions et concilier le principe de légalité et le principe de sécurité juridique
- Sont ensuite intervenus Teodor Zoran, architecte, **et** Liviu Popescu, professeur et avoca. Ce dernier a pris l'exemple de la construction d'un grand immeuble à l'abord immédiat de la cathédrale catholique de Bucarest pour relever les défauts du droit de l'urbanisme roumain et de l'appareil de sanctions.

**La quatrième session, sous la présidence d’Alexandre Sandu, président du Registre des urbanistes de Roumanie, s’est appliquée à répondre à la question : quelles restrictions au droit de propriété justifie le développement durable ?**

Etienne Fatôme, professeur à l’université de Paris 1 et directeur adjoint du GRIDAUH, a rendu compte de la conciliation entre les deux normes en cause, l’une et l’autre de rang constitutionnel, la protection de la propriété et du développement durable. Il a envisagé les éléments de cette conciliation : successivement l’autorité compétente pour assurer cette conciliation( et principalement la place occupée par le législateur), le contrôle de la proportionnalité des mesures portant atteinte au droit de propriété aux exigences développement durable, la compensation des atteintes au droit de propriété, l’existence et la mesure d’une obligation d’agir imposées aux autorités publiques.

Simona Cristea, maître de conférences à la faculté de droit de Bucarest et conseiller référendaire à la Haute Cour de Justice, a traité des limites apportées au droit de propriété justifiées par le droit de l’environnement et le développement durable en Roumanie, en envisageant d’abord les limites issues des textes constitutionnel et législatifs, ensuite les limites posées par la jurisprudence ; sur ce dernier point ont été mis en lumière la place occupée par des considérations d’équité, par le principe de proportionnalité et par la prééminence de l’intérêt public.

Seban Popescu-Criveanu, architecte et représentant du Registre des urbanistes de Roumanie, est intervenu, notamment pour relever les contradictions du droit de l’urbanisme, en prenant le cas de la protection des espaces verts.

Les perspectives de formation de juristes spécialisés en droit de l’urbanisme a été l’objet d’une table ronde animée par Damien Bouvier, secrétaire général du Collège juridique franco-roumain. Il est apparu nécessaire de mettre en place une offre de formation franco-roumaine en droit de l’urbanisme combinant formations juridiques et formations des professionnels de l’urbanisme et de la construction (dans le cadre de masters et dans le cadre de la formation continue des fonctionnaires et des magistrats)

**Le séminaire a été conclu par le secrétaire d’Etat auprès de la ministre du développement régional et du tourisme, Yves Jégouzo et Alexandre Sandu.**

Après avoir relevé la proximité des problèmes entre les droits français et roumain puis les différences qui intéressent principalement l’équilibre entre protection du droit de propriété et intérêt public - le fléau de la balance penchant en faveur du premier en Roumanie- et la présence de la société civile dans l’urbanisme – encore faible en Roumanie, Yves Jégouzo a envisagé quatre pistes pour la réforme du droit de l’urbanisme roumain :

- la clarification, en prenant l'exemple du certificat d'urbanisme détourné en Roumanie de son fonction initiale d'information et devenu le porte greffe d'un contrôle administratif supplémentaire au risque d'introduire de la confusion dans le système décisionnel,
- la recherche de solutions simples qui présentent l'avantage d'être appliquées aisément et d'être comprises, plutôt que des solutions sophistiquées,
- l'unification notamment des mécanismes de participation, qui s'appliquent en France de manière inégale entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme,
- l'importance de donner aux urbanistes des éléments de formation juridique et aux juristes, notamment les juges, une sensibilisation aux problématiques d'urbanisme.