

## URBANISME

## Démolition du jardin des Halles : quand des considérations « politiques » prennent le pas sur l'office du juge de cassation

**Le Conseil d'Etat valide la règle selon laquelle le maire ne peut pas déposer une demande de permis de démolir au bénéfice de sa commune sans avoir recueilli préalablement l'autorisation expresse du conseil municipal. Toutefois, dans le contexte délicat du réaménagement du forum des Halles, il se montre très peu formaliste en se contentant d'une autorisation implicite, ce qui le conduit à désavouer la position du juge du fond et à adopter une conception hétérodoxe du contrôle de cassation exercé sur l'ordonnance suspendant le permis de démolir litigieux.**

URBANISME - Autorisation d'urbanisme - Permis de démolir

COMMUNE - Compétence - Maire - Autorisation d'urbanisme - Sollicitation d'une autorisation pour la commune - Autorisation du conseil municipal - Instruction - Conseil municipal - Autorisation d'urbanisme

PROCÉDURE CONTENTIEUSE - Procédure d'urgence - Référé - Suspension - Cassation - Cassation - Qualification juridique des faits - Référé-suspension - Moyen propre à créer un doute sur la légalité

Conseil d'Etat, 17 décembre 2010

M<sup>me</sup> Maugué, prés. - M. Senghor, rapp. - M. Roger-Lacan, rapp. publ. - M<sup>e</sup> Foussard, SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, av.

Ville de Paris - req. n° 339988

### ARRÊT

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ;

Sur l'ordonnance attaquée :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 2122-21 du même code : « Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal [...] » ;

Considérant que le permis litigieux a pour objet des travaux de démolition portant sur les constructions en émergence dans le jardin et les éléguissements, refends structurels qui donnent forme au jardin et qui sont posés sur la dalle haute du forum des Halles ; qu'aux termes de l'article 6 de la délibération du conseil municipal de Paris en date des 12 et 13 novembre 2007 : « Le maire de Paris est autorisé à déposer les demandes de permis de démolir et de construire pour la réalisation de l'opération ; que si cette délibération est relative, à titre principal, à l'approbation du principe de construction du Carreau des Halles, projet retenu en juin 2007

à l'issue d'un autre concours d'architectes, la réalisation de celui-ci est indissociable du projet d'ensemble de restructuration du jardin des Halles, lequel emporte les travaux de démolition prévus par le permis litigieux » ; qu'il ressort, en outre, de la délibération datée des 6 et 7 avril 2009 arrêtant le dossier définitif du projet de réaménagement du forum des Halles, notamment de son exposé des motifs et du détail du projet qui lui est annexé, que le conseil de Paris a expressément donné son accord de principe au maire afin que celui-ci conduise l'opération d'aménagement du quartier du forum des Halles conformément aux orientations ainsi actées qui, notamment, impliquaient nécessairement les travaux de démolition contestés ; qu'il suit de là qu'en jugeant qu'était, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, le moyen tiré de ce que le conseil municipal n'avait pas expressément autorisé le maire à présenter la demande de permis de démolir litigieux, le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier ; que, dès lors, la ville de Paris est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, au titre de la procédure de référé engagée ;

Sur la demande de référé-suspension :

Considérant que les demandes de l'association Accomplir, d'une part, de M. I. et autres, d'autre part, ainsi que de M<sup>me</sup> G. et autres, enfin, sont dirigées contre la même décision ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant que les moyens invoqués par les requérants à l'appui de leur demande de suspension et tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, des articles L. 422-1, L. 422-4, R. 425-1, R. 451-1 et R. 451-2 du code de l'urbanisme et des articles L. 621-30-1 et L. 621-31 du code du patrimoine, ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée ;

Considérant que, l'une des conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'étant pas remplie, les demandes présentées par les requérants tendant à ce que soit ordonnée la suspension du permis de démolir du 23 juillet 2009 doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'association Accomplir, de M. I. et autres ainsi que de M<sup>me</sup> G. et autres, le versement de la somme globale de 4 000 € que demande la ville de Paris au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1<sup>er</sup> : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 12 mai 2010 est annulée.

Article 2 : Les demandes présentées par l'association Accomplir, M. I. et autres ainsi que M<sup>me</sup> G. et autres devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris sont rejetées.

### NOTE

Après le stade Jean-Bouin, les serres d'Auteuil et Roland Garros, la rénovation du quartier des Halles vient s'ajouter à la liste des projets d'aménagement de la ville de Paris qui suscitent controverses et oppositions de la part des riverains et des associations de quartier. Comme il l'a fait pour l'extension du Velib' (CE sect. 11 juill. 2008, *Ville de Paris c/ Société Clear Channel France*, req. n° 312354, AJDA 2008. 1407 et 1816, chron. E. Geffray et S.-J. Liéber ; RTD com. 2009. 87, obs. G. Orsoni ; RJEP 2008, n° 11, p. 14, concl. N. Boulouis) ou la concession du stade Jean-Bouin (CE sect. 3 déc. 2010, *Ville de Paris c/ Association Paris Jean-Bouin*, req. n° 338272, AJDA 2010. 2343 et

2011. 18, étude S. Nicinski et E. Glaser; RDI 2011. 162, obs. S. Braconnier et R. Noguellou; AJCT 2011. 37, obs. J.-D. Dreyfus; Dr. adm. 2011, n° 2, p. 36, note F. Brenet et F. Melleray; JCP G, 7 mars 2011, note A. Cheminade), le Conseil d'Etat affiche une bienveillance toute particulière à l'égard de la mairie de Paris, n'hésitant pas à annuler les décisions des juges du fond qui mettent en cause la légalité des opérations de la ville de Paris (v., en ce sens, F. Rolin, Existe-t-il un droit administratif du bois de Boulogne?, AJDA 2011. 241).

En témoigne le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le maire de Paris le 23 juillet 2009 dont le juge des référés du tribunal administratif de Paris a ordonné la suspension le 12 mai 2010, ordonnance qui a été cassée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 17 décembre 2010.

C'est au lendemain du 11 septembre 2001 que la ville de Paris a réfléchi à la rénovation du quartier des Halles afin de mettre les parties souterraines du forum des Halles en conformité avec les normes de sécurité. La mairie de Paris saisit cette occasion pour remodeler entièrement le site et le transformer en un véritable «espace métropolitain au cœur de Paris» (au début du mois de décembre 2010, les spectateurs des salles de cinémas parisiens ont pu en prendre connaissance dans un film réalisé en images de synthèse par la mairie de Paris intitulé «Les Halles, nouveau cœur de Paris»). Le projet s'articule en trois phases : la première phase porte sur la rénovation extérieure du jardin, la seconde est relative à la construction de la Canopée ou Carreau des Halles qui a vocation à couvrir le site de l'ancien forum et la troisième concerne la rénovation de la gare RER.

Après une première série d'appels d'offres, la ville de Paris décidait, au mois de décembre 2004, de confier l'aménagement du jardin des Halles à l'architecte David Mangin. De manière concomitante, elle lançait un nouvel appel d'offres pour la conception du Carreau des Halles ; en 2007, elle a attribué le marché de maîtrise d'œuvre aux architectes Patrick Berger et Jacques Anziutti pour l'édification de la Canopée.

Le réaménagement du jardin des Halles vise une restructuration complète puisqu'il s'agit de le transformer en une «vaste clairière», ce qui implique la destruction de tous les «élévissements» et de toutes les «émergences» situées au-dessus du toit du nouveau forum. Pour comprendre cette terminologie – dont on cherchera vainement une définition dans les dictionnaires –, il faut savoir que le toit du nouveau forum est constitué de deux dalles superposées. Les «élévissements» sont les espaces de hauteur variable qui se situent entre les deux dalles et qui abritent essentiellement des locaux techniques et des locaux de sécurité ; les «émergences» représentent les installations construites au-dessus de la dalle supérieure : accès par ascenseur, grilles de ventilation, espaces souterrains, pergolas, passerelles, jeux d'enfants, etc.

Le 23 avril 2009, le maire de Paris a délivré un permis de démolir le jardin des Halles qui précise que «les travaux de démolition portent sur les constructions en émergence dans le jardin et les élévissements, refends structurels qui donnent forme au jardin et qui sont posés sur la dalle haute du forum des Halles». La perspective de la démolition du

jardin des Halles qui implique la disparition du jardin Lalanne (jardin d'aventures composé d'espaces de jeux organisés de manière ludique et artistique), la destruction de la place René-Cassin en forme d'amphithéâtre située face à l'église Saint-Eustache et l'abattage de 340 arbres a suscité l'émotion et la colère des riverains.

Dans ce contexte, certains d'entre eux ainsi qu'une association de quartier, l'association Accomplir, ont intenté un recours pour excès de pouvoir contre le permis de démolir, assorti d'une demande de référé-suspension au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Par une ordonnance du 12 mai 2010, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a prononcé la suspension du permis de démolir, considérant, dans un premier temps, que la condition d'urgence ne faisait pas de doute eu égard au caractère difficilement réversible des travaux de démolition et à la présomption d'urgence qui s'applique aux autorisations d'urbanisme (CE 27 juill. 2001, *Commune de Tulle c/ Consorts Dufour*, req. n° 230231, Lebon 382; RDI 2001. 542, obs. P. Soler-Couteaux; CE 3 juill. 2009, *Consorts Lelin*, req. n° 321634, AJDA 2009. 1345; BJD 2009. 285, concl. E. Geffray). Dans un second temps, le juge des référés a estimé que «le moyen tiré de ce qu'aucune délibération du conseil municipal n'a expressément autorisé le maire à présenter la demande de permis de démolir est de nature à faire naître un doute quant à la légalité de la décision attaquée». Saisi d'un recours en cassation par la ville de Paris, le Conseil d'Etat a cassé l'ordonnance pour dénaturation des pièces du dossier dans l'appréciation du moyen sérieux et, décidant de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-1 du code de justice administrative, a rejeté la demande de suspension. Si le Conseil d'Etat rappelle le principe selon lequel il faut une décision expresse pour autoriser le maire à présenter une demande de permis de démolir au profit de la commune, la solution atteste que l'appréciation du caractère exprès de l'autorisation est d'interprétation souple, ce qui aboutit à une double confusion des rôles entre juge de cassation et juge du fond d'un côté, entre juge des référés et juge du principal d'un autre côté.

### L'exigence d'une autorisation expresse du conseil municipal pour solliciter un permis de démolir au bénéfice de la commune

En application de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme, dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, le maire, agissant au nom de la commune, est seul compétent pour délivrer une autorisation d'urbanisme : un permis de construire, d'aménager ou de démolir. Il s'agit d'un pouvoir propre (J.-B. Auby, H. Périnet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2009, n° 863). Mais qu'en est-il lorsqu'il s'agit d'accorder une autorisation d'urbanisme au bénéfice de la commune ? Le maire peut-il agir seul pour solliciter l'autorisation ? Il faut bien distinguer le dépôt de la demande et son instruction. La question de l'autorité compétente pour déposer une demande d'autorisation d'urbanisme renvoie à la répartition des compétences entre le maire et le conseil municipal s'agissant de la gestion des propriétés de la commune. La réponse fournie par le Conseil d'Etat s'ap-

puie sur une lecture combinée des articles L. 2121-19 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales : le maire doit être expressément autorisé par son conseil municipal pour présenter une demande de permis de démolir au bénéfice de la commune.

Nonobstant, l'arrêt n'affirme pas clairement cette règle puisque, immédiatement après avoir reproduit l'énoncé de ces deux articles, le Conseil d'Etat examine le contenu de l'ordonnance attaquée pour retenir, qu'en l'espèce, celle-ci est entachée d'une dénaturation des pièces du dossier dans l'appréciation du «moyen tiré de ce que le conseil municipal n'avait pas expressément autorisé le maire à présenter la demande de permis de démolir litigieuse». Il faut en déduire que le juge des référés n'avait pas commis d'erreur de droit dans la formulation du moyen sérieux et que le Conseil d'Etat valide la règle selon laquelle le maire doit être autorisé par son conseil à solliciter une demande de permis de démolir au profit de sa municipalité.

Si cette solution peut paraître évidente, il est d'autant plus dommage de ne pas l'avoir énoncée clairement qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de précédents dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Dans l'arrêt *Consorts Lelin* précité, le Conseil d'Etat avait dû trancher la question de savoir si la délivrance d'un permis d'aménager au bénéfice de la commune suffisait à considérer le maire comme «intéressé» au sens de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme. Il avait considéré que le maire était «tenu d'exercer pleinement sa compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme» et que «la circonstance que la commune est bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme ne saurait à elle seule faire regarder le maire comme intéressé, soit en son nom personnel, soit comme mandataire».

En revanche, la règle selon laquelle le conseil municipal doit expressément autoriser le maire à déposer une demande d'autorisation d'urbanisme a été dégagée dans plusieurs décisions rendues par des tribunaux administratifs ou des cours administratives d'appel mais uniquement sous l'empire des dispositions du code de l'urbanisme antérieures à la réforme des autorisations d'urbanisme de 2005. S'agissant du permis de démolir, un jugement rendu par le tribunal administratif de Lille le 5 décembre 1996 servira d'illustration. S'appuyant sur une lecture combinée des articles R. 430-1 du code de l'urbanisme et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, il affirme que «le maire d'une commune ne peut solliciter, au nom de sa commune, une demande de permis de démolir et délivrer un tel acte constitutif d'un acte de disposition et non de simple administration, sans y avoir, au préalable, été expressément autorisé par le conseil municipal» (TA Lille, *Umberto Battist c/ Commune de Jeumont*, BJDJ 1997, 43, concl. T. Célérier).

L'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales détermine l'étendue des attributions que le maire exerce au nom de la commune : «Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal». Et de préciser, s'agissant de la gestion des propriétés communales : «De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence tous les actes

conservatoires de ses droits». Cette dernière proposition reprend la classification des actes juridiques entre les actes conservatoires, les actes d'administration et les actes de disposition. Littéralement, elle signifie que pour la gestion des propriétés de la commune, le maire peut seul effectuer des actes conservatoires c'est-à-dire des actions qui visent à maintenir le bien en l'état tandis que le conseil municipal est compétent pour décider d'effectuer des actes de disposition. Suivant cette logique, les juges du fond ont justement qualifié le permis de démolir d'acte de disposition pour justifier la compétence du conseil municipal.

Dans le cadre de la politique de simplification du droit, l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et le décret d'application du 5 janvier 2007 ont supprimé l'article R. 430-1 du code de l'urbanisme qui fixait la règle selon laquelle la demande de permis de démolir devait être présentée par le propriétaire ou une personne justifiant d'un titre «l'habitant à exécuter les travaux». Aux yeux des juges du fond, le maire ne pouvait donc pas présenter une demande de permis de démolir sans justifier d'une habilitation expresse du conseil municipal. Cette condition a disparu dans la nouvelle rédaction de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, article qui unifie les règles de dépôt de présentation des demandes de permis de construire, d'aménager et de démolir car elle était source de nombreux litiges de droit privé relatifs à des situations d'indivision ou de copropriété (J.-B. Auby et autres, préc., n° 868 ; M. Duval, *Le permis de démolir*, Le Moniteur, 2008, p. 84).

En tout état de cause, cette référence aux formalités des dépôts des demandes d'autorisation d'urbanisme était vraisemblablement surabondante. Les dispositions du code général des collectivités territoriales suffisent à déterminer les compétences respectives du conseil municipal et du maire pour la gestion des propriétés communales. Le Conseil d'Etat ne s'y est d'ailleurs pas trompé puisqu'il ne se réfère qu'aux articles L. 2122-21 et L. 2121-19 de ce code, articles qui fixent la répartition des compétences entre ces deux organes. Il aurait pu énoncer la règle dans un souci de clarification surtout dans une affaire impliquant la ville de Paris même si, selon les termes mêmes de l'article L. 2512-2 du code général des collectivités territoriales, «lorsque le conseil de Paris siège en qualité de conseil municipal, les dispositions relatives aux conseils municipaux lui sont applicables». Le Conseil d'Etat n'avait donc pas à tenir compte du statut particulier de la ville de Paris et de son organisation en arrondissements. Or, le maire d'arrondissement émet un avis sur toute autorisation du sol délivrée par le maire de la commune (art. L. 2511-30 du CGCT). Mais ce particularisme ne saurait remettre en cause la règle générale selon laquelle les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir déposées au nom de la commune doivent faire l'objet d'une autorisation expresse du conseil municipal (à cet égard, une solution identique a été dégagée : TA Paris 4 nov. 1993, *Association la Bellevisieuse*, Les études foncières, mars 1994, p. 49).

La sixième sous-section du contentieux a sans doute considéré qu'il ne lui appartenait pas, en tant que juge des référés, d'énoncer une règle jurisprudentielle ; il lui appartenait encore moins d'en dégager une interprétation large.

## Une interprétation très large du caractère exprès de l'autorisation

Le Conseil d'Etat considère que l'appréciation du moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision procède d'une dénaturation des pièces du dossier. A cette fin, il s'est appuyé sur deux délibérations du conseil de Paris. La première, des 12 et 13 novembre 2007, a pour objet «l'approbation du principe de construction du "Carreau des Halles"». Son article 6 dispose : «Le maire de Paris est autorisé à déposer les demandes de permis de démolir et de construire pour la réalisation de l'opération». La seconde délibération, en date des 6 et 7 avril 2009, arrête le dossier définitif du projet de réaménagement du forum des Halles.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat infère de la première délibération que la réalisation du Carreau des Halles est «indissociable du projet d'ensemble de restructuration du jardin des Halles, lequel emporte les travaux de démolition prévus par le permis litigieux». Dans un second temps, après avoir confronté la seconde délibération mentionnée avec l'exposé des motifs qui lui est annexé, il considère que «le Conseil de Paris a expressément donné son accord de principe au maire afin que celui-ci conduise l'opération d'aménagement du quartier du forum des Halles conformément aux orientations ainsi actées qui, notamment, impliquaient nécessairement les travaux de démolition contestés».

Autrement dit, le Conseil d'Etat se fonde sur l'unité de projet de réaménagement, sa logique d'ensemble, pour en induire l'existence de l'autorisation expresse de l'organe délibérant. Or, la conception même du projet permet de douter de son unité. L'édification du Carreau des Halles, on s'en souvient, a été attribuée aux architectes Anziutti et Berger tandis que la rénovation du jardin des Halles a été confiée à l'équipe de David Mangin. En outre, il ressort des motifs de l'arrêt que le conseil de Paris n'a pas expressément autorisé son maire à déposer une demande de permis de démolir le jardin des Halles, mais que l'autorisation découle de la délibération arrêtant le dossier définitif. Pour le Conseil d'Etat, les orientations ainsi arrêtées «impliquaient nécessairement les travaux de démolition» : il s'agit donc d'une autorisation implicite dont l'existence est déduite par voie de conséquence. Il n'y a pas eu d'autorisation formelle. Le Conseil d'Etat adopte ainsi une conception non formaliste de l'autorisation expresse, se contentant d'interpréter l'intention et la logique de l'assemblée délibérante.

Dans ces conditions, la cassation pour dénaturation des pièces du dossier est très contestable. Le Conseil d'Etat a dépassé les limites de l'office du juge de cassation et s'est immiscé dans celui du juge du fond chargé d'examiner la légalité du permis de démolir.

En matière de référé-suspension, comme il s'agit d'une procédure d'urgence par laquelle le juge rend des mesures provisoires, le Conseil d'Etat a choisi de limiter l'étendue de son contrôle de cassation sur les ordonnances accordant ou refusant la suspension. A l'égard des premières, les conditions de fond – l'urgence et le moyen propre à créer un doute sérieux – relèvent de l'appréciation souveraine des juges du fond (CE 6 avr. 2001, *France Télécom*, req. n° 230338, D. 2001. 1517). S'agissant du contrôle sur le

doute sérieux, le Conseil d'Etat exerce un contrôle allégé de l'erreur de droit à seule fin de préserver le pouvoir d'interprétation du droit des juges du fond et pour éviter que «les procédures d'urgence n'absorbent l'office normal du juge» chargé de trancher, au principal, la question de légalité (L. Vallée, concl. sur CE sect. 29 nov. 2002, *Communauté d'agglomération Saint-Etienne métropole*, req. n° 244727, BDCF 2003, n° 28).

Pour reprendre les termes de l'arrêt *Communauté d'agglomération Saint-Etienne métropole*, le Conseil d'Etat exerce son contrôle «eu égard à l'office» du juge du référé-suspension qui rend, dans l'urgence, des mesures provisoires (CE sect. 29 nov. 2002, préc. ; AJDA 2003. 278, chron. F. Donnat et D. Casas ; *GACA*, 2<sup>e</sup> éd., 2009, n° 14). Autrement dit, le contrôle de l'erreur de droit consiste à ne censurer «que les seules erreurs de droit manifestes» (J.-C. Bonichot et autres, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 2009, p. 287). Cet arrêt semblait exclure la censure de la dénaturation dans l'appréciation du doute sérieux. Cela ressort assez nettement des conclusions de Laurent Vallée tandis que la doctrine ne cite jamais de cas de censure pour dénaturation de l'appréciation du doute sérieux, se concentrant sur la dénaturation de l'appréciation de l'urgence. En effet, les cas de dénaturation dans l'appréciation du doute sérieux sont tout à fait exceptionnels. Le constat s'impose après interrogation des bases de jurisprudence. Pour les quatre dernières années, on ne recense aucun cas dans le contentieux de l'urbanisme. Pour le reste, on recense trois cas en 2007, aucun en 2008 et 2009 et six cas en 2010 et 2011. Le plus souvent la censure s'apparente à une erreur matérielle des faits dans des contentieux relatifs à des décisions individuelles défavorables (étrangers, sanctions). La dénaturation correspond ainsi à une erreur flagrante ou grossière commise par le juge du fond dans l'établissement des faits ou dans l'appréciation de l'écrit. Elle participe alors de la fonction disciplinaire du juge de cassation (S. Boussard, *L'étendue du contrôle de cassation devant le Conseil d'Etat*, Dalloz, 2002, n° 347 et n° 465).

Or, en l'espèce, l'erreur grossière qu'aurait commise le juge des référés est loin d'apparaître avec la force de l'évidence. Celui-ci a interprété strictement la condition relative à l'autorisation expresse tandis que le Conseil d'Etat s'est contenté d'une autorisation implicite découlant «nécessairement» de l'unité du projet de réaménagement du quartier et de la délibération arrêtant le dossier définitif dudit projet. La dénaturation procède d'une erreur d'interprétation d'un écrit. Il ne saurait donc s'agir d'une erreur évidente ou grossière et c'est la raison pour laquelle la Cour de cassation ne sanctionne la dénaturation d'un écrit que lorsque celui-ci est clair, soit «la méconnaissance grossière et évidente d'un texte qui ne prête pas à discussion» (J. Boré, Un centenaire, le contrôle de la dénaturation des actes par la Cour de cassation, RTD civ. 1972. 249). La censure de la dénaturation témoigne, en l'espèce, d'un contrôle approfondi mené par le juge de cassation sur les pièces du dossier. Le Conseil d'Etat s'est ainsi approprié le litige, confondant son office de juge de cassation avec celui de juge des référés et celui du juge de l'excès de pouvoir. Il sera en effet très difficile au juge

chargé de statuer, au principal, sur la légalité du permis de démolir, d'interpréter les délibérations dans un sens différent de celui que lui a donné le Conseil d'Etat dans cette espèce eu égard à la place centrale que celui-ci occupe au sein de l'ordre juridictionnel administratif. Le Conseil d'Etat s'est ainsi écarté de la logique de l'arrêt *Communauté d'agglomération Saint-Etienne métropole* et il faut conclure qu'il a absorbé l'office normal du juge.

Le manque de retenue du juge de cassation dans cette espèce est d'autant moins compréhensible que, sur le fond, la solution ne présentait aucun enjeu juridique. Quelques semaines après l'ordonnance du tribunal administratif de Paris, le maire de Paris a ainsi sollicité auprès de son conseil une autorisation expresse pour pouvoir déposer les demandes de permis de démolir et de construire relatives au jardin des Halles (délibération du 8 juin 2010). Un nouveau permis de démolir a été délivré le 27 juillet 2010 et les travaux ont pu commencer à la mi-août.

Le Conseil d'Etat a donc fait preuve d'une mansuétude certaine pour la ville de Paris. La condamnation des requérants à verser l'intégralité de la somme réclamée par la ville au titre des frais irrépétibles en témoigne. A cet égard et,

contrairement à la lettre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la condamnation apparaît d'autant moins équitable qu'il s'agit d'une partie qui avait gagné en première instance et qui n'avait obtenu que la moitié des sommes réclamées au titre des frais exposés non compris dans les dépens.

Le Conseil d'Etat cherche-t-il à dissuader les riverains du quartier du forum des Halles d'intenter des recours contre les décisions administratives relatives au projet de réaménagement du site? Ce serait dommage car les actes passés et à venir soulèvent des questions passionnantes, voire inédites, pour le droit des marchés publics ou des constructions en volume. Il appartiendra sans doute à la haute juridiction administrative de se prononcer sur l'existence d'un droit administratif propre au forum des Halles: le 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris connaîtra-t-il le même sort (funeste) que le bois de Boulogne?

**Sabine Boussard**

*Professeur de droit public à la faculté de droit de l'université Paris-Est – Créteil-Val-de-Marne, directrice du SDIE (EA-4389)*

## VEILLE

### AMÉNAGEMENT

#### Incorporation à une zone franche urbaine d'une commune non désignée par la loi

La commune de Faches-Thumesnil a demandé au Conseil d'Etat qu'il annule la décision implicite du ministre de l'emploi rejetant sa demande de modification du décret n° 96-1154 en tant qu'il n'inclut pas le côté impair d'une des rues de cette commune dans le périmètre de la zone franche urbaine de Lille-Loos, alors que le côté pair, situé sur le territoire de la commune de Lille, y est intégré. Le Conseil d'Etat devait ainsi, une nouvelle fois (CE 10 janv. 2011, *Association des travailleurs indépendants du Denais et Poirette*, req. n° 325716, AJDA 2011. 636) se prononcer sur la légalité de la délimitation d'une zone franche urbaine.

Le Conseil d'Etat juge « qu'aux termes du B du 3 de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, tel que modifié par l'article 2 de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville: "Des zones franches urbaines sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste de ces zones est annexée à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques [...]"; qu'il résulte de ces dispositions que si le décret pris pour l'application de ces dispositions peut ne pas faire coïncider exactement les limites de ces zones avec celles des quartiers dont la liste est annexée à la loi du 14 novembre 1996, s'il apparaît que la fixation d'un périmètre s'écartant, à la marge, de ces limites est de nature à permettre la réalisation, dans de meilleures conditions, des objectifs énoncés par la loi, de telles adaptations ne peuvent porter que sur des espaces appartenant aux communes mentionnées dans l'annexe de la loi; que l'annexe à la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville

mentionne, pour la zone franche en litige, les seules communes de Lille et Loos-lès-Lille; que, par suite, en tout état de cause, les moyens tirés de ce que l'auteur du décret aurait commis une erreur de droit, une erreur manifeste d'appréciation et méconnu le principe d'égalité en n'englobant pas dès l'origine dans cette zone le côté impair de la rue du Faubourg-d'Arras situé sur le territoire de la commune de Faches-Thumesnil ne peuvent qu'être écartés».

La haute juridiction précise également « que, par ailleurs, si l'article 24 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a complété le B du 3 de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 en lui ajoutant la disposition selon laquelle: "cette délimitation pourra prendre en compte des espaces situés à proximité du quartier, si ceux-ci sont de nature à servir le projet de développement d'ensemble dudit quartier. Ces espaces pourront appartenir, le cas échéant, à une ou plusieurs communes voisines qui ne seraient pas mentionnées dans ladite annexe [...]", cette disposition, en ce qu'elle prévoit la possibilité de retenir des espaces appartenant à des communes non mentionnées dans l'annexe à la loi, ne s'applique qu'aux zones franches créées par cette même loi et ne peut être utilement invoquée pour contester le périmètre d'une zone franche, telle que celle de Lille-Loos-lès-Lille, créée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville».

*CE 27 avril 2011, Commune de Faches-Thumesnil, req. n° 325717.*

### COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

#### Qu'est-ce qu'une « faute lourde » engageant la responsabilité de l'Etat pour carence dans l'exercice du contrôle de légalité ?

Le SIVOM Cinarca Liamone, regroupant sept communes, était chargé, selon son statut, de la construction et de l'entretien des chemins ruraux et communaux, de l'assainissement, de l'irrigation, de l'aménagement et de la mise en valeur de la région.