

**ASSOCIATION DES MAIRES, ADJOINTS ET
PRESIDENTS D'INTERCOMMUNALITE
DE LA SARTHE**

Conférence

Les contentieux d'urbanisme

11 mai 2016

1ère Partie :

Le contentieux administratif de l'urbanisme

1/ Le juge de l'excès de pouvoir : la légalité des actes d'urbanisme

1.1 Généralités

Le juge de l'excès de pouvoir est le juge des recours à fin d'annulation des actes administratifs, qui recouvrent, en matière d'urbanisme :

- des actes réglementaires, c'est-à-dire les « *documents d'urbanisme* » traduisant la planification de l'espace, tels que les POS, les PLU, les cartes communales, les ScoT, les schémas d'aménagement régional ;
- des actes individuels, correspondant aux différentes « *autorisations d'urbanisme* », tels que les permis de construire ou de démolir, les arrêtés de non-opposition aux déclarations préalables de travaux, les permis d'aménager, y compris les refus opposés aux demandes des pétitionnaires ;
- certains actes ni réglementaires ni individuels, tels que le classement d'une commune en zone montagne ou d'une route en voie de grande circulation, ou encore la création d'une zone d'aménagement différé (ZAD).

Le tribunal administratif peut être saisi directement par un requérant justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, mais aussi par la voie d'un déferé du préfet, au titre du contrôle de légalité.

Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir porte tant sur la légalité externe de l'acte attaqué, notamment le respect des règles de compétence et de procédure (régularité de l'enquête publique, consistance de l'évaluation environnementale, etc.) que sur sa légalité interne, c'est-à-dire sa conformité aux règles de fond applicables :

- soit dans le cadre d'un contrôle normal, par exemple pour le respect des règles de protection du littoral posées par l'ancien article L. 146-6 du code de l'urbanisme ;
- soit dans le cadre d'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation : c'est notamment le cas pour l'appréciation d'une éventuelle atteinte au caractère des lieux avoisinants.

En dehors des cas où la voie de l'appel n'est pas ouverte et où le Conseil d'Etat statue en premier et dernier ressort, il peut être relevé appel du jugement du tribunal administratif devant la cour administrative d'appel puis, ultérieurement, il peut être formé pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Le juge de cassation s'assure de la conformité de l'arrêt à la règle de droit, et même si un contrôle de la qualification juridique des faits est parfois exercé, les faits de l'espèce sont souverainement appréciés par les juges du fond.

1.2 Les règles spéciales de procédure contentieuse

► **Le déclenchement du délai de recours des tiers** contre une autorisation d'urbanisme est de 2 mois à compter du 1^{er} jour d'une période continue de 2 mois d'affichage de l'autorisation sur le terrain (art. R. 600-2 CU).

L'affichage doit normalement perdurer pendant toute la durée du chantier, mais il suffit qu'il dure 2 mois pour que le délai soit déclenché. Si l'affichage est interrompu pendant cette période minimale de 2 mois d'affichage continu, le délai de recours ne commence pas à courir.

Cet affichage doit être effectué de telle façon que les mentions qu'il comporte soient lisibles de la voie publique ou, lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie publique, depuis une voie privée ouverte à la circulation du public (CE, 27 juillet 2015, V., B, n° 370846).

Il doit également comporter, dans un objectif d'information des tiers, les mentions prescrites par le Code de l'urbanisme.

Les tiers peuvent débiter leur action par un recours gracieux (demande faite au Maire de revoir sa position) et/ou un recours hiérarchique devant le Préfet de département (en lui demandant de faire usage du déferé préfectoral), intentés dans un délai de 2 mois à compter de l’affichage de l’autorisation sur le terrain. Si ni le Maire ni le préfet ne donnent une suite favorable au recours gracieux et au recours hiérarchique dans un délai de 2 mois, le tiers bénéficie d’un nouveau délai de 2 mois (à compter de la réponse négative, implicite ou explicite) pour saisir le tribunal administratifà la condition d’avoir également notifié au bénéficiaire du PC leur recours gracieux et/ou hiérarchique.

Quelles qu’aient été les modalités d’affichage de l’autorisation, **le délai de recours est, cependant, expiré « à l’expiration d’un délai d’un an à compter de l’achèvement de la construction ou de l’aménagement »** (art. R. 600-3 du même code), ce dont témoigne la déclaration d’achèvement des travaux, prévue par l’article R. 462-1 du code de l’urbanisme.

► **Le préfet peut saisir le tribunal administratif** dans un délai de 2 mois compter de la transmission de l'arrêté litigieux.

Le délai de recours contentieux est interrompu lorsque le Préfet indique par lettre au Maire que l'acte lui semble entaché d'illégalité et lui demande de le retirer (recours gracieux du préfet).

Le recours gracieux du préfet doit être notifié au bénéficiaire du PC, à défaut de quoi il ne suspend pas le délai du recours contentieux.

Le préfet peut assortir son déferé préfectoral d'une requête en référé-suspension.

► **Le demandeur de l'autorisation** peut contester :

- le refus de PC ou de PA, ainsi que la déclaration d'opposition à déclaration préalable ;
- la décision de retrait de l'autorisation prise dans les 3 mois de son adoption (en application de l'article L.424-5 du CU) ;
- les clauses relatives à l'exigibilité des taxes et participations financières aux dépenses d'équipements publics, qui sont divisibles et peuvent donc être contestées isolément.

Il peut commencer son action par un recours gracieux (maire) et/ou un recours hiérarchique (préfet) intenté dans les 2 mois de la notification de la décision contestée, ce qui prorogera le délai du recours contentieux.

L'autorité saisie d'un recours gracieux (maire) ou hiérarchique (préfet) par le pétitionnaire doit lui en accuser réception en lui indiquant notamment le délai de naissance d'une décision implicite de rejet. Si cette formalité n'est pas accomplie, les délais de recours ne seront pas opposables au pétitionnaire.

Rappel : le délai de recours contentieux n'est opposable au demandeur que s'il a été mentionné dans la décision contestée.

► Les recours « à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir » doivent, « à peine d'irrecevabilité », être notifiés à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation dans un délai de quinze jours (art. R. 600-1).

Cette formalité vise, « dans un but de sécurité juridique, à permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, ainsi qu'à l'auteur de cette décision, d'être informés à bref délai de l'existence d'un recours contentieux dirigé contre elle » ; elle implique la notification du texte intégral du recours (CE, 28 novembre 2014, *G. et commune de Cachan*, B, n° 367968-368108) ;

Nota : l'obligation de notification des recours n'est pas opposable lorsque l'affichage sur le terrain n'en faisait pas mention (CE, avis, 19 novembre 2008, *Société Sahelac et Juventin*, A, n° 317279).

► Pour pallier le « *risque d'instabilité juridique* », l'illégalité pour vice de forme ou de procédure de certains documents d'urbanisme comme les SCoT ou les PLU « *ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document* » (art. L. 600-1 du code de l'urbanisme).

► Par dérogation au principe de « l'économie de moyens », « *lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme [...], la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* » (art. L. 600-4-1), les autres moyens pouvant être implicitement écartés, afin de permettre à l'administration, avant d'envisager le cas échéant de prendre une nouvelle décision, de connaître l'ensemble des illégalités dont était entachée l'autorisation annulée et, par suite, de sécuriser les décisions ultérieures.

► L'annulation par le juge administratif d'un SCoT, d'un PLU ou d'une carte communale « *a pour effet de remettre en vigueur* » le document d'urbanisme « *immédiatement antérieur* » (art. L. 121-8).

Il en résulte que la légalité des autorisations d'urbanisme s'apprécie sur le fondement de ce document remis en vigueur. L'annulation d'un document d'urbanisme illégal n'implique donc pas nécessairement l'annulation d'un permis intervenu sur son fondement (16 novembre 2009, *Société Les Résidences de Cavalière*, B, n° 308623), ce permis pouvant être légal au regard du document d'urbanisme antérieur ainsi remis en vigueur.

► L'annulation du refus opposé à une demande d'autorisation d'urbanisme implique qu'un nouveau refus ne peut être opposé à l'intéressé « *sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée* » (art. L. 600-2 du code de l'urbanisme), comme un plan local d'urbanisme, sous réserve de la confirmation par l'intéressé de sa demande dans le délai de 6 mois à compter de la notification de la décision de justice.

Le pétitionnaire dont la demande a fait l'objet d'une décision illégale ne peut ainsi se voir opposer des règles adoptées après cette demande initiale ; il conserve donc les bénéfices de l'application des règles anciennes.

2/ Le juge de l'urgence : une saisine de plus en plus fréquente

Conformément aux règles générales de la procédure administrative contentieuse, le recours pour excès de pouvoir n'a pas de caractère suspensif : ainsi, la saisine du juge administratif ne fait pas obstacle à l'engagement des travaux par le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme attaquée.

Garantissant l'intervention du juge à bref délai, les procédures d'urgence, qui permettent notamment d'obtenir la suspension de ces travaux, ont donc connu un important développement ces dernières années.

► Le « référé-suspension » (art. L. 521-1 du CJA) permet au juge administratif (qui statue dans le mois) de prononcer la suspension de l'exécution d'un acte administratif si deux conditions cumulatives sont réunies :

- l'existence d'une situation d'urgence,
- l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

La condition d'urgence est présumée remplie lorsque la demande de suspension porte sur un permis de construire (*CE, 27 juillet 2001, Commune de Tulle, B, n° 230231*), sur un permis d'aménager ou une décision de non-opposition à déclaration préalable de travaux, eu égard à leur caractère difficilement réversible.

Cette présomption d'urgence peut être renversée lorsqu'un intérêt public s'attache à la réalisation des travaux, tel que la protection des personnes handicapées (*CE, 22 mars 2010, S.r, B, n° 324763*) ou la sauvegarde d'un monument historique (*CE, 28 septembre 2011, SCI 30 rue de Thionville et autres, B, n° 345699-347736*).

Lorsqu'une demande de suspension de l'exécution d'un permis de construire ou d'aménager est présentée par le préfet (« *déféré-suspension* »), la commune ou l'EPCI, « *il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît [...] propre à créer un doute sérieux* » sur la légalité du permis (article L. 2131-6 du CGCT), sans qu'il soit besoin d'établir l'urgence à suspendre (CE, 23 avril 2003, *Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, B, n° 251946).

Si la demande de suspension est présentée par le préfet dans les dix jours à compter de la réception de l'acte, cette seule demande « *entraîne la suspension* » de tout acte « en matière d'urbanisme » jusqu'à ce que le juge ait statué, et ce « *dès l'enregistrement de la demande de suspension au greffe du tribunal administratif* » (CE, 8 juillet 2011, *B., A*, n° 342113).

Cette suspension dès l'enregistrement du recours, si elle joue de plein droit lorsque le référé émane du préfet, doit en revanche être demandée par la commune ou l'EPCI qui, le cas échéant, souhaitent en bénéficier (art. L. 600-3 du Code de l'urbanisme).

► Le « référé-liberté » (art. L. 521-2 du CJA) joue un rôle plus mineur en matière d'urbanisme.

En effet, sa mise en œuvre suppose l'existence d'une « *atteinte grave et manifestement illégale* » à une liberté fondamentale, alors qu'un permis de construire, par exemple, est accordé sous réserve des droits des tiers et « *n'est ainsi susceptible de porter par lui-même aucune atteinte au droit de propriété* » (CE, juge des référés, 11 octobre 2001, Commune de Saint-Bauzille-de-Putois, A, n° 238869) ;

► Le « référé mesures utiles » (art. L. 521-3 du CJA) permet au juge d'ordonner toute mesure utile, même en l'absence de décision administrative préalable, par exemple enjoindre à un maire de faire dresser un procès-verbal d'infraction en cas de poursuite de travaux de construction en dépit d'une ordonnance suspendant le permis de construire (CE, Sect., 6 février 2004, M., A, n° 256719).

3/ Le juge de la responsabilité : les préjudices causés par les autorités publiques

La demande indemnitaire peut notamment être fondée sur une décision prise par un maire agissant en qualité d'agent de l'Etat (CE, 20 juillet 2007, *Société Immobart, A*, n° 278611).

3.1/ Les régimes de responsabilité

En matière d'urbanisme, les recours indemnitaires tendent principalement à la mise en œuvre de la responsabilité des autorités en raison des fautes qu'elles ont commises. Ces fautes correspondent :

- ▶ Soit à une illégalité, entachant par exemple un PC, un refus de PC, un refus de lotir ou un arrêté interruptif de travaux, la responsabilité de la collectivité pouvant cependant ne pas être engagée lorsque l'acte illégal était, en réalité, justifié au fond.
- ▶ Soit à des agissements fautifs, qui peuvent consister en la fourniture de renseignements erronés ou incomplets, en des revirements de l'administration, en des retards, en une négligence, ou encore en des actions d'obstruction.

Exemple : La responsabilité financière de la commune est engagée du fait d'un refus illégal de permis de construire (*CE, 7 mars 1990, n° 69881, Ministère de l'Urbanisme c/Bore-de-Loisy* : remboursement des honoraires d'architecte réglés par le pétitionnaire, mais pas d'indemnisation des bénéfices attendus de la revente de l'immeuble).

Il n'est pas indispensable d'obtenir l'annulation de la décision avant de présenter un recours indemnitaire. L'illégalité du refus de permis peut être établie dans le cadre du recours indemnitaire.

Exemple : En délivrant, sans l'assortir de prescriptions spéciales, un permis autorisant une construction sur un sol instable, l'administration engage sa responsabilité financière. Pour déterminer le préjudice indemnisable, il y a lieu de tenir compte le coût des travaux de construction, y compris les intérêts d'emprunts qui les ont financés, déduction faite de la valeur de revente de l'immeuble (*CE, 29 nov. 1999, n° 187749, Epoux Diennet*).

Le juge tient toutefois compte des fautes ou des imprudences commises par le pétitionnaire pour exonérer de tout ou partie de sa responsabilité la collectivité ayant délivré le permis illégal (*CAA Douai, 2 fév. 2012, n° 10DA01448, Vallée : PC illégalement accordé sur un terrain comprenant possiblement une marnière, mais le pétitionnaire était également informé de ce risque.*)

Le délai de prescription du recours indemnitaire du bénéficiaire d'un permis de construire jugé illégal contre la collectivité qui l'a délivré est de 4 ans (prescription quadriennale).

La commune condamnée à indemniser le pétitionnaire dispose d'une action en garantie contre la personne publique ayant assuré l'instruction de la demande et ayant commis une faute dans l'exercice de cette mission, sauf bien entendu en présence d'une clause limitative ou exonératoire de responsabilité (*CAA Lyon, 29 déc. 2005, n° 00-1297, Des Georges et de Fromont de Bouaille* : demande instruite pour le compte de la Ville de Lyon par la Cté urbaine).

Par exception au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme légalement instituées (art. L. 105-1 du CU), qui toutefois ne revêt pas un caractère général et absolu, la responsabilité sans faute des collectivités peut être mise en œuvre « *s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux* » (par exemple l'institution d'une servitude administrative empêchant de construire alors qu'un PC vient d'être obtenu).

3.2/ Les conditions d'engagement de la responsabilité

L'engagement de la responsabilité pour faute des autorités publiques suppose l'existence de préjudices certains et directs :

► Un préjudice seulement éventuel ne peut être indemnisé : perte des loyers qu'aurait rapportés l'immeuble s'il avait été édifié (CE, 12 mars 1986, *D.*, B, n° 55890), perte de bénéfices ou manque à gagner découlant de l'impossibilité de réaliser une opération immobilière (CE, 15 avril 2016, *Commune de Longueville*, B, n° 371274) ;

► De même, en l'absence de lien direct de causalité, ne peut être indemnisé le préjudice subi par un architecte du fait du refus illégal de permis de construire opposé à l'un de ses clients (CE, 9 décembre 1983, *Gillet, A*, n° 26445).

► En revanche, lorsque l'acquéreur avait, lors de l'acquisition d'une parcelle, une assurance suffisante, donnée par la commune et par l'Etat, sur sa constructibilité, le préjudice résultant du caractère finalement inconstructible de la parcelle est directement lié aux illégalités commises par l'administration (CE, 8 avril 2015, *Ministre de l'égalité des territoires et du logement c/ Commune de Crozon et Société Masarin*, B, n° 367167).

4/ La lutte contre les recours malveillants ou abusifs

Si l'article R. 741-12 du CJA permet de longue date au juge de prononcer une amende pour recours abusif, l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme a introduit de nouveaux outils visant à limiter les recours malveillants ou abusifs.

4-1/ La définition de l'intérêt donnant qualité pour agir

L'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme précise les critères permettant de déterminer l'existence d'un intérêt donnant qualité pour agir : « *une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire [...]* ».

Ces dispositions impliquent :

- d'une part, que le requérant précise « *l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien* » ;
- et, d'autre part, que le défendeur, apporte « *tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité* », ce qui permet ensuite au juge de l'excès de pouvoir « *de former sa conviction [...] au vu des éléments ainsi versés au dossier [...], en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque* » (CE, 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*, A, n° 386121).

Le Conseil d'Etat a néanmoins admis qu'eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie en principe d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction (CE, 13 avril 2016, *M. B.*, n° 389798).

Parallèlement, l'article L. 600-1-3 du CU précise désormais que l'intérêt donnant qualité pour agir s'apprécie « *sauf [...] circonstances particulières, [...] à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* », alors que pareil intérêt s'apprécie habituellement à la date d'introduction du recours (CE, 30 décembre 2002, *Société Cottage Wood*, B, n° 249860).

De même, l'article L. 600-1-1 du CU subordonne (depuis 2006) l'intérêt pour agir des associations contre les « *décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols* » à la condition que leurs statuts aient été déposés antérieurement à l'affichage de la demande du pétitionnaire (CE, 11 juillet 2008, *Association des amis des paysages bourganiauds*, B, n° 313386).

4-2/ Les conclusions reconventionnelles et les transactions

Par exception au principe selon lequel des conclusions reconventionnelles ne peuvent être présentées dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, l'article L. 600-7 du CU précise désormais que « *lorsque le droit de former un recours [...] contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander [...] au juge administratif [...] de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts* ».

Elle constitue une alternative à l'action en responsabilité civile pour abus du droit d'agir en justice, ouverte devant l'autorité judiciaire, voire à l'action pénale pour escroquerie.

Enfin, l'article L. 600-8 du CU encadre le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance : « *toute transaction par laquelle une personne ayant demandé (...) l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit être enregistrée conformément à l'article 635 du code général des impôts* » ; en l'absence d'enregistrement, « *la contrepartie prévue (...) est réputée sans cause et les sommes versées ou celles qui correspondent au coût des avantages consentis sont sujettes à répétition* ».

5/ Les pouvoirs particuliers du juge de l'excès de pouvoir

5-1 L'annulation partielle et la divisibilité

Le juge administratif dispose de possibilités étendues d'annulation partielle de l'acte attaqué (art. L. 600-5 et L. 600-9 CU).

L'annulation partielle peut, de manière générale, être prononcée lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement ont une vocation fonctionnelle autonome, si bien qu'ils auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes, et sont donc divisibles.

En dehors de cette hypothèse, l'article L. 600-5 permet au juge de prononcer une annulation partielle même en cas d'invisibilité des éléments du projet : lorsqu'il constate « *qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif* », le juge administratif peut « *limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation* ».

Il importe seulement que l'illégalité affecte une partie identifiable du projet (même avis), susceptible de faire l'objet d'un permis modificatif, sans nécessairement qu'elle soit matériellement détachable du reste du projet (CE, 1^{er} octobre 2015, *Commune de Toulouse*, A, n° 374338).

Un tel permis modificatif ne peut régulariser un vice que si les travaux ne sont pas achevés et si les modifications conservent un caractère limité et ne remettent pas en cause, par leur nature ou leur ampleur, la conception générale des constructions.

Dans ce cadre, le « *vice n'affectant qu'une partie du projet* » peut, par exemple, correspondre à la violation d'un règlement imposant des obligations en matière de création de places de stationnement, à une illégalité affectant l'implantation, les dimensions ou l'apparence du projet. Il ne peut correspondre, en revanche, à une illégalité viciant un permis de construire dans son entier.

De manière similaire, s'agissant des recours dirigés contre un SCoT, un PLU ou une carte communale, l'article L. 600-9 dispose désormais que, « *si [...] le juge administratif estime que le vice [...] affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce* ».

5-2 Le sursis à statuer

L'article L. 600-5-1 du CU permet au juge, lorsqu'il constate qu'un vice entraînant l'illégalité d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, de surseoir à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe.

Avant de surseoir à statuer, le juge doit avoir constaté préalablement qu'aucun des autres moyens soulevés n'est fondé. A compter du sursis à statuer, seuls des moyens dirigés contre le permis modificatif peuvent être invoqués . Cette faculté de surseoir à statuer, en revanche, n'est pas ouverte au juge des référés (CE, 22 mai 2015, *SCI Paolina*, B, n° 385183).

Parallèlement, l'article L. 600-9 dispose que, sous certaines réserves, « *si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable* ».

6/ Les effets des recours

6.1 L'annulation du refus de PC ou de l'opposition à DP

Article L. 600-2 du Code de l'urbanisme : « *Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire.* »

→ L'annulation d'un refus de permis oblige le Maire à se prononcer à nouveau sur la demande, sans pouvoir opposer, pour rejeter la nouvelle demande, le motif qui a été censuré par le juge.

→ Le demandeur est protégé contre une évolution défavorable du PLU, qui permettrait de lui opposer régulièrement un second refus.

→ Si les voies de recours sont exercées (appel, cassation), le délai de 6 mois court à compter de la notification au pétitionnaire de la décision du juge (d'appel ou de cassation) qui confère un caractère définitif à l'annulation du refus.

→ Cette stabilisation des règles d'urbanisme au jour du refus initial ne concerne pas les servitudes d'utilité publique, qui pourront être opposées au pétitionnaire même si elles sont apparues postérieurement au refus illégal initial.

6.2 L'annulation du PC, du PA ou de la non-opposition à DP

En cas d'annulation du permis par le TA, les travaux doivent être immédiatement interrompus.

Si le jugement d'annulation est censuré en appel, les travaux peuvent reprendre immédiatement (nota : l'appel suspend le délai de péremption du permis).

En cas de rejet du recours, et même si le jugement est frappé d'appel, les travaux peuvent être entrepris ou poursuivis normalement.

2ème Partie :

Le contentieux pénal de l'urbanisme

I/ Les principes de l'intervention du juge pénal

I.1 Les infractions sont généralement des délits

→ Compétence du tribunal correctionnel

→ Prescription passée de 3 à 6 ans avec la Loi n° 2017-242 du 27 février 2017.

Nota : le nouveau délai de prescription s'applique immédiatement, mais les infractions d'urbanisme qui étaient prescrites au 27 février 2017 (prescription de 3 ans) le demeurent. Seules les infractions non encore prescrites à l'entrée en vigueur de la Loi se voient appliquer le nouveau délai de prescription de 6 ans.

→ Démarrage du délai de prescription : achèvement de l'ensemble des travaux.

→ La preuve de la prescription incombe au propriétaire.

→ La prescription est interrompue par la rédaction du PV de constat.

I.2 Les caractéristiques juridiques des infractions et leurs conséquences

Le délit est « matériel » : il est constitué dès que les faits sont commis, et même par la simple ouverture du chantier sans permis, même si celui-ci est ultérieurement demandé (C. Cass, crim, 29 novembre 1977, bull. n° 363).

La seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale révèle l'intention coupable Peu importe en conséquence :

- que le constructeur ait bénéficié d'une tolérance administrative (C. Cass, crim, 24 novembre 1955, bull. n° 522) ;
- l'illégalité alléguée du refus de permis (C. Cass, crim, 7 février 1956, bull. n° 136),
- que le constructeur ait reçu le certificat de conformité (C. cass, crim, 25 janvier 1961, bull. n° 194) ou ait ensuite bénéficié d'un permis rétroactif (C. Cass, crim 26 février 1964, bull. n° 70).

Le délit est continu : il commence et se perpétue pendant l'exécution des travaux et ne cesse qu'à leur achèvement. La prescription ne commence donc à courir qu'à compter de l'achèvement des travaux.

I.3 Le domaine des infractions est extrêmement vaste

Les infractions sont définies, pour l'essentiel, par l'article L 480-4 du CU: il s'agit d'exécuter des travaux ou d'utilisations du sol en méconnaissance des obligations imposées par le CU et les règlements pris pour son application.

Les délits réprimés sont donc très nombreux, et l'infraction concerne aussi bien :

- les permis de construire que les déclarations de travaux exemptés de permis de construire ;
- les constructions faites sur le domaine public que les constructions sur des terrains privés ;
- l'absence de permis de construire que la non-exécution intégrale des prescriptions du permis.

I.4 Les personnes visées sont également très nombreuses

Ces personnes sont définies par l'article L 480-4 al 2 du CU. Il s'agit :

- des utilisateurs du sol ;
- des bénéficiaires des travaux : ont cette qualité un propriétaire-bailleur ayant donné son accord à des travaux faits par son locataire, ou le maître de l'ouvrage qui a laissé sciemment réaliser des travaux en infraction;
- des architectes ;
- des entrepreneurs et des personnes responsables des travaux : le mandataire d'une SCI, un syndic de copropriété ;

Les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables.

II/ Les modalités de l'intervention du juge pénal

II.1) La constatation des infractions

Matériellement, elle est facilitée par l'existence du droit de visite pendant les 3 ans qui suivent l'achèvement des travaux (art. L 461-1 CU), qui permet au préfet et au maire, ou à leurs délégués, de visiter à tout moment les constructions en cours et de procéder à toutes les vérifications qu'ils jugent utiles.

Les infractions sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire (les maires et adjoints sont OPJ) et les fonctionnaires commissionnés à cet effet par le maire (policier municipal).

Ces autorités sont tenues de dresser un procès-verbal, et de les transmettre aussitôt au Procureur de la République (art. L 480-1 CU) : le Maire est dans l'obligation de dresser ou de faire dresser un procès-verbal d'infraction.

Sur demande d'un tiers, le TA peut enjoindre au Maire de faire dresser un PV.

II.2) Initiative des poursuites

L'initiative des poursuites peut revenir :

- au Procureur de la République, qui est juge de leur opportunité ;
- aux particuliers avec constitution de partie civile : un tiers lésé par la construction dès lors qu'il justifie d'un dommage ;
- à certaines associations reconnues d'utilité publique ou agréées : à titre d'exemple, une association agréée de protection de l'environnement peut se constituer partie civile si son objet est directement concerné par la construction litigieuse, sans avoir à justifier d'un préjudice ;
- à la commune ou l'EPCI compétent sur lesquels la construction est en cours d'édification.

II.3) Les sanctions infligées par le juge

Sanctions prévues par l'art. L. 480-4 Code de l'urbanisme (délits) :

► Construction sans permis ou en méconnaissance d'une obligation prévue au permis / construction sans déclaration préalable ou non conforme à la déclaration préalable : amende comprise entre 1.200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6.000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros.

En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie, un emprisonnement de six mois peut être prononcé.

► Continuation des travaux malgré un arrêté ou une décision de justice prononçant l'annulation, la suspension ou le sursis à exécution de l'autorisation d'urbanisme : 75.000 € et 3 mois d'emprisonnement.

► Les personnes morales encourent des amendes pouvant atteindre le quintuple du taux maximum prévu pour les personnes physiques (article 131-38 du Code pénal).

► **Des peines complémentaires peuvent également être prononcées : démolition ou mise en conformité de la construction irrégulièrement édifiée.**

Le juge dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de cette démolition et en fait usage " dans les circonstances de la cause ". Un motif social grave peut notamment être invoqué par le juge.

La commune doit être amenée à donner son avis sur cette démolition.

Il s'agit d'une formalité substantielle dont l'inobservation entraîne l'irrégularité du jugement, même si l'avis de la commune ne lie pas le juge.

Le juge doit fixer le délai d'exécution des travaux, à peine de nullité du jugement. Il peut en outre ordonner la publication du jugement dans deux journaux régionaux ou locaux, et son affichage aux frais du délinquant (art. L 480-5).

Les cas dans lesquels la démolition peut être prononcée sont plus restrictifs lorsque la construction a été édifiée conformément à un permis de construire (art. L.480-13, modifié le 27 janvier 2017) :

Le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :

- a) Les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés à l'article L. 122-9 et au 2° de l'article L. 122-26 (...);
- b) Les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques mentionnés à l'article L. 146-6 (...);
- c) La bande de trois cents mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares (...);
- d) La bande littorale de cent mètres (...);
- e) Les cœurs des parcs nationaux (...);
- f) Les réserves naturelles et les périmètres de protection autour de ces réserves (...);
- g) Les sites inscrits ou classés (...);
- h) Les sites désignés Natura 2000 (...);
- i) Les zones qui figurent dans les plans de prévention des risques technologiques (...), celles qui figurent dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (...), celles qui figurent dans les plans de prévention des risques miniers (...);

- j) Les périmètres des servitudes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (...);
- k) Les périmètres des servitudes sur des terrains pollués, sur l'emprise des sites de stockage de déchets, sur l'emprise d'anciennes carrières ou dans le voisinage d'un site de stockage géologique de dioxyde de carbone (...);
- l) Les sites patrimoniaux remarquables (...);
- m) Les abords des monuments historiques (...);
- n) Les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme (...)

L'action en démolition doit être engagée dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative.

Le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative.

II.4) Moyens d'exécution du jugement

Les Astreintes (art. L 480-7) : le juge pénal peut assortir son injonction d'une astreinte de 500 € au plus par jour de retard.

L'exécution d'office (art. L 480-9) : le maire ou le préfet peuvent y faire procéder d'office aux frais et risques du bénéficiaire des travaux, avec cependant une autorisation du tribunal dans le cas où cette exécution porterait atteinte aux droits de tiers (ex : locataires des lieux).

Le maire ou le préfet disposent à cet effet d'un pouvoir discrétionnaire (CE, 31 mai 1995, *Libert*, n° 135586).

En pratique : décalage entre la sévérité des textes pénaux et leur application pratique. Si les amendes sont effectivement recouvrées par les services du Trésor public, les condamnations à démolir restent exceptionnelles, et plus encore leur exécution.

II.5) L'interruption forcée des travaux avant le jugement pénal

Lorsqu'un PV d'infraction a été dressé, le Maire peut ordonner l'interruption des travaux par un arrêté motivé, avant même que le juge pénal ne se prononce. Une copie de cet arrêté est transmise au Procureur de la République.

La faculté d'ordonner l'interruption des travaux devient une obligation lorsqu'il s'agit de travaux réalisés sans permis (de construire ou d'aménager).

Le maire peut prendre toutes mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de son arrêté, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier.

L'article 111-5 du code pénal confère au juge répressif le pouvoir d'interpréter les actes administratifs réglementaires ou individuels, ainsi que d'en apprécier la légalité lorsque de cet examen dépend la solution du procès qui lui est soumis ;

► le principe est le suivant : les décisions prises par le juge administratif ne peuvent pas avoir autorité de la chose jugée sur le juge pénal.

► l'exception est celle prévue par l'article L.480-3 du CU :

Si un PC a été délivré, la condamnation pénale (amende et/ou destruction) ne peut intervenir avant que le juge administratif n'ait prononcé l'illégalité de ce permis : soit le juge administratif a déjà été saisi avant le juge pénal, soit le juge pénal pose une « question préjudicielle » au juge administratif et sursoit à statuer en attendant sa réponse.

3ème Partie :

Le contentieux civil de l'urbanisme

Parallèlement à la possibilité de se constituer partie civile devant le juge pénal, une personne morale ou physique qui subit un préjudice direct du fait de la réalisation irrégulière d'une construction peut introduire une action en responsabilité délictuelle sur le fondement de l'article 1240 du code civil («ex » art 1382 : « *Tout fait de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* »).

Nécessité d'un lien direct entre la violation de la règle d'urbanisme et le préjudice.

Ainsi, l'action d'un voisin se plaignant de ce que la construction dépasse de quelques centimètres la hauteur maximale autorisée par le PLU est rejetée si elle n'emporte pour lui aucun dommage sensible (*Cour Cass, 3^{ème} civ, 20 février 2002, n°00-17.412*).

La commune qui subit un préjudice peut demander des dommages intérêts et/ou la remise des lieux en leur état antérieur.

En cas de construction sans permis ou en méconnaissance du permis,
l'action en responsabilité civile doit être introduite dans les 5 ans de l'achèvement de la construction.

Le juge civil peut statuer sans intervention du juge administratif.

En cas de construction conforme à un permis de construire, l'échéance se prescrit par 2 ans, et il faut distinguer l'action en démolition (dans les 2 ans de la décision définitive du juge administratif) de l'action en dommages intérêts (dans les 2 ans à compter de l'achèvement des travaux).

L'arrêt des travaux peut être ordonné, à titre conservatoire, par le juge civil des référés en présence d'un trouble manifestement illicite.

Action en démolition engagée par la commune ou le préfet

La **commune ou l'EPCI** compétant en matière de PLU peut saisir le TGI en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation requise, en violation de cette autorisation ou, par les aménagements, installation et travaux dispensés de toute formalité au titre du CU, en violation de l'article L.421-8 qui exige qu'ils soient conformes aux règles d'urbanisme. Dans ce cas, l'action civile se prescrit par dix ans à compter de l'achèvement des travaux.

Lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déferé préfectoral, a annulé un PC par une décision devenue définitive pour un motif non susceptible de régularisation, le **représentant de l'Etat dans le département** peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par l'article L.480-13 (CU art L.600-6).

Le préfet doit saisir le juge judiciaire dans les 2 ans de la décision devenue définitive de la juridiction administrative.

Violation d'une règle privée

Lorsque la construction entreprise porte **atteinte à un droit réel**, le juge civil peut être saisi sur d'autres fondements que l'article 1240 du Code Civil. Par exemple :

- article 545 en cas d'empiètement sur la propriété d'un tiers,
- article 555 en cas de construction sur le fonds d'autrui,
- article 657 et suivants en cas de création illicite de jours et de vues sur une propriété,
- violation du cahier des charges d'un lotissement.

De telles actions se prescrivent par 30 ans (C.civ.art.2227). Lorsque la construction a été édiflée conformément à un PC, ces actions n'impliquent aucune appréciation de la légalité de ce permis, qui a été délivré des droits des tiers, et donc aucune intervention du juge administratif (Cour Cass. 3^e civ. 23-52002).

Trouble anormal du voisinage

La responsabilité du propriétaire d'une **construction nouvelle** peut également être engagée par le voisin devant la juridiction civile sur le fondement de la théorie des troubles anormaux du voisinage. Il s'agit d'une responsabilité objective : **il suffit au voisin de prouver par tous moyens qu'il subit un préjudice, qu'il existe un trouble anormal et un lien de causalité entre le préjudice et la construction édifiée.**

L'existence du trouble s'apprécie indépendamment du problème de la régularité de la construction au regard des règles d'urbanisme ou de droit privé.

Le juge du fond apprécie souverainement le caractère anormal du trouble (perte d'ensoleillement, d'une vue...) et son lien direct avec le préjudice qui peut être économique, moral ou esthétique (le plus souvent il s'agira d'une dépréciation du bien). S'il reconnaît l'existence d'un trouble anormal, le juge ordonnera sa réparation en nature (par exemple, démolition de la construction) ou, plus souvent, par équivalent (dommages et intérêts). Lorsque la construction a été édifiée conformément à un PC, l'action en trouble anormal du voisinage n'implique aucune appréciation de la légalité de ce PC.

Pour limiter les actions en responsabilité au titre des inconvénients anormaux de voisinage, la loi dispose que les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciale ou aéronautiques n'entraînent pas droit à réparation lorsque le PC afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé, ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou prise de bail postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions (CCH art. L.112-16).

On parle du « principe de pré-occupation » ou de la « règle de l'antériorité ».

Celui qui connaît l'existence de l'inconvénient anormal de voisinage doit seul en supporter le risque dès lors qu'il construit à proximité.

4^{ème} Partie

Panorama de jurisprudence

□ **L'intérêt à agir contre les permis de construire** (CE, 10 juin 2015, n° 386121, Brodelle et Gino)

Il résulte de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme qu'il appartient à tout requérant (autre que l'Etat, une coll. territ., un EPCI ou une association) qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un PC, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien (*cf. ord. du 18 juillet 2003 relative au contentieux de l'urbanisme*).

Conséquence : la nouvelle définition de l'intérêt à agir va au-delà des critères jurisprudentiels de droit commun. La proximité et la visibilité du projet ne suffisent plus pour concrétiser l'intérêt à agir, pas plus que la simple qualité de propriétaire voisin (*TA Versailles, ord. réf., 16 mars 2015, n° 1501267. – TA Grenoble, 25 oct. 2013, n° 1305297*).

- Les requérants, propriétaires de maisons d'habitation construites à environ 700 mètres du terrain d'assiette du PC litigieux, avaient demandé au juge des référés du TA la suspension de l'exécution d'un **PC en vue de la réalisation d'une station de conversion électrique**, d'une capacité de 1 000 mégawatts. Le juge des référés avait rejeté leur demande. Les requérants demandent alors au Conseil d'État d'annuler ladite ordonnance et d'annuler le permis.

Le CE a considéré ici que la circonstance que l'habitation du requérant soit située à environ 700 mètres du projet autorisé et que celui-ci puisse être visible depuis cette habitation ne permet pas, par elle-même, à faire regarder le projet comme de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

En revanche, celui-ci peut valablement faire valoir qu'il serait nécessairement exposé à des nuisances sonores, en se prévalant des nuisances qu'il subit déjà en raison de l'existence d'une autre station de conversion implantée à 1,6 km de son habitation. Si, en défense, la société bénéficiaire de l'autorisation litigieuse se borne à affirmer que le recours à un type de construction et à une technologie différents permettrait d'éviter la survenance de telles nuisances, le juge administratif considère que l'intérêt à agir est constitué.

**Intérêt à l'action contre un permis de construire : être « voisin immédiat »
ne suffit plus**

CE, 10 févr. 2016, n° 387507

Des propriétaires, voisins immédiats d'un terrain sur lequel la mairie marseillaise avait permis la construction d'un immeuble à visée locative de deux étages, cherchaient à obtenir l'annulation du permis. Pour ce faire, ils arguaient de ce que leur qualité de voisins directs ou immédiats (ayant des propriétés jouxtant la parcelle litigieuse) suffisait à matérialiser leur droit à l'action. Toutefois, relèveront les juges, « *les pièces qu'ils ont fournies à l'appui de leur demande établissent seulement que leurs parcelles sont mitoyenne pour l'une et en co-visibilité pour l'autre du projet litigieux* ».

En outre, « *le plan de situation sommaire des parcelles qu'ils ont produit ne comportait que la mention : 'façade sud fortement vitrée qui créera des vues'* », raison pour laquelle le TA de Marseille leur avait demandé de préciser l'atteinte concrète engendrée par le projet immobilier. Cependant, comme les requérants se sont « *bornés (sic) à produire (...) la copie de leurs attestations de propriété ainsi que le plan de situation cadastral déjà fourni* », le juge administratif phocéen en a conclu au défaut d'intérêt à agir – confirmé ici en cassation.

Permis de construire. Recours abusifs. Pouvoir de sanction du juge

L'article L 600-7 du code de l'urbanisme autorise le juge administratif, dans le cadre d'un contentieux contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir, à condamner sous certaines conditions les personnes physiques ou morales à des dommages et intérêts si leur recours est abusif.

Il n'est ainsi plus nécessaire à celui qui s'estime lésé par un recours de présenter une requête distincte ou de saisir le juge civil pour demander des dommages et intérêts.

► *JO AN, 13.09.2016, [question n° 73185](#), p. 8202*

Illégalité pour vice de forme d'un document d'urbanisme

Invocation par voie d'exception d'illégalité

1. L'article L 600-1 du code de l'urbanisme prévoit que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un SCoT, d'un PLU, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut plus être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

En revanche, ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque le vice de forme concerne soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les SCoT, les PLU et les cartes communales, soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques.

2. Un moyen tiré de ce qu'il fallait procéder, non à une modification, mais à une révision du règlement d'un POS est relatif à la légalité interne de la délibération approuvant la modification de ce règlement et n'est ainsi pas au nombre des vices de forme ou de procédure qui ne peuvent, en principe, être invoqués par voie d'exception que dans un délai de 6 mois. En conséquence, un tel moyen peut valablement être invoqué, par voie d'exception, au-delà du délai de 6 mois à compter de la prise d'effet du document d'urbanisme.

- ► *Conseil d'Etat, 27 juin 2016, [commune de Benfeld](#), n° 388554*

Définition insuffisante des objectifs du PLU

Exception d'illégalité pour vice de forme ou de procédure (non)

En application de l'article L 300-2 (codifié aujourd'hui à l'article L 103-3 du Code de l'urbanisme), **la délibération prescrivant la révision valant élaboration du PLU doit porter sur les objectifs, au moins dans leurs grandes lignes, poursuivis par la commune en projetant de réviser son document d'urbanisme et sur les modalités de concertation avec les habitants et les associations locales.** L'obligation de préciser les objectifs de la révision du PLU concerne le contenu même de la délibération prescrivant cette révision, et ne constitue pas une règle de forme ou de procédure de cette délibération, au sens de l'article L 600-1 du code de l'urbanisme.

Or, la délibération par laquelle le conseil a prescrit la révision valant élaboration du plan local d'urbanisme se borne à indiquer que la révision du document d'urbanisme communal est rendue nécessaire du fait que « *le document actuel limite les possibilités d'extension de la commune* » et que « *certaines dispositions sont à revoir pour les adapter aux objectifs d'aménagement et de développement communaux* ». Ces indications sont très générales et n'apportent aucune précision sur les objectifs poursuivis par la commune en prescrivant cette élaboration.

Ainsi, la commune ne justifie pas avoir fixé les objectifs de l'élaboration du PLU, et la délibération qui a prescrit cette élaboration a donc méconnu l'article L 300-2 du code de l'urbanisme.

○► CAA Marseille, 13 avril 2016, [commune de Laval-Pradel](#), n° 15MA02002

Droit de préemption. Motivation insuffisante. Référence à la politique urbaine en termes généraux.

En vertu de l'article L 210-1 du code de l'urbanisme, les collectivités titulaires du DPU peuvent légalement exercer ce droit :

- d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et,
- d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption.

En outre, la mise en œuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, doit répondre à un intérêt général suffisant.

Or, la politique urbaine évoquée avec des termes très généraux* dans la décision de préemption litigieuse ne permet, ni directement ni par le simple visa du programme local de l'habitat sans référence à l'un de ses objectifs, de faire apparaître la nature du projet d'aménagement à défaut d'identifier la finalité de l'opération envisagée sur le terrain entre habitat, activité économique et assiette de nouvelles infrastructures, et alors que n'est pas davantage mentionnée la volonté de créer une réserve foncière à de telles fins.

« projet urbain d'ensemble » de la commune portant sur la restructuration de la zone du « pôle gare », devant allier « développement économique, habitat et mixité fonctionnelle et sociale, déplacement et transport à caractère doux, foncier et développement durable et habitats à consommation énergétique maîtrisée », et destiné à une « mixité de fonctions » par le futur plan local d'urbanisme en cours d'élaboration.

► CAA Marseille, 30 mai 2016, [SCI Venelles Saint-Hippolyte](#), n° 15MA03271

□ Nature juridique et opposabilité du cahier des charges d'un groupe d'habitations (*C. Cass. 3e civ., 10 mars 2015, n° 13-21.539*)

Rejet du pourvoi contre l'arrêt d'appel qui condamne le propriétaire d'un lot dans un groupement d'habitations à démolir son garage, enlever ses pare-vues et réduire la hauteur de sa haie sur le fondement du cahier des charges, bien qu'il ne soit pas reproduit dans son acte dès lors que, le cahier des charges concerné portant mention de sa publication au Bureau des hypothèques, il est opposable à tout détenteur ou occupant du groupe d'immeubles, qu'il stipule que tout propriétaire peut en demander directement l'application à l'encontre du propriétaire défaillant, de sorte que tout copropriétaire dans le groupement d'habitations considéré a qualité pour agir sur son fondement contre un autre propriétaire.

Le cahier des charges d'un groupe d'habitations a donc dans tous les cas une nature juridique exclusivement contractuelle, Il est donc impossible de considérer qu'il peut être menacé de caducité après dix ans, pour les règles d'urbanisme qu'il peut le cas échéant contenir.

□ Permis de construire et desserte des constructions par les réseaux

Il résulte de l'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme qu'un permis de construire doit être refusé lorsque :

- d'une part, les travaux d'extension ou de renforcement de la capacité des réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires à la desserte de la construction projetée ;
- et, d'autre part, quand l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés, après avoir, le cas échéant, accompli les diligences appropriées pour recueillir les informations nécessaires à son appréciation (*CE, 4 mars 2009, n° 303867*).

L'autorité administrative a alors compétence liée pour refuser le PC (*CE, 9 janvier 1991, Selier, n° 87428*) même lorsque le terrain est situé dans une zone urbaine (*CE, 5 novembre 1984, ministère de l'Urbanisme c/association SOS bd de Strasbourg, n° 49964*). Mais le demandeur pourrait se retourner contre la commune qui ne pouvait légalement classer en zone urbaine des terrains non desservis sans avoir l'intention de les aménager.

Obligation de desserte en eau potable.

Financement des réseaux

Article L. 111-11 Code de l'urbanisme → lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés.

La participation financière des propriétaires à ces équipements publics est comprise dans la taxe d'aménagement prévue à l'article L 331-1 du code de l'urbanisme. Néanmoins, cette participation par le biais de la TA peut être remplacée par la prise en charge des coûts des équipements publics dans le cas des ZAC (art. L 311-1), des opérations d'intérêt national (art. L 102-12) ou des constructions et aménagements réalisés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial (art. L 332-11-3).

Enfin, les coûts de branchements, qui constituent des équipements propres aux immeubles à raccorder, définis à l'article L 332-15 du Code de l'urbanisme, sont toujours à la charge des propriétaires.

◉ ► *JO Sénat, 13.10.2016, [question n° 16830](#), p. 4513*

Demande de permis de construire. Desserte des terrains. Contrôle du maire

Communes dotées d'un PLU

Dans le cas où une demande de PC concerne un projet situé sur le territoire d'une commune dotée d'un PLU, le règlement peut fixer les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées (art. L. 151-39 et R 151-47 du code de l'urbanisme). Le contrôle réalisé lors de l'instruction d'une demande de PC consistera donc à vérifier que les accès prévus pour le projet respectent bien le règlement du PLU.

Communes dépourvues de PLU

Le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, ou si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Cette sécurité doit être appréciée compte tenu, notamment, de la position des accès (art. R 111-5 du même code).

En conséquence, le maire ne peut donc pas imposer au pétitionnaire un accès à un endroit déterminé de la parcelle à bâtir, sauf pour des raisons de sécurité ou de conformité au règlement du PLU.

○ ► *JO Sénat, 15.09.2016, question n° 21299, p. 3958*

□ Permis de construire. Desserte. Servitude de passage. Incidence sur la légalité du permis (non)

La personne indiquant qu'elle bénéficie d'un droit de passage sur le terrain de son voisin pour accéder à sa parcelle n'a pas à établir son existence juridique dans la demande de permis de construire en fournissant une autorisation ou un acte notarié.

Le permis est délivré sous réserve du droit des tiers. Il vérifie la conformité du projet aux règles et servitudes d'urbanisme. Il ne vérifie pas si le projet respecte les autres réglementations et les règles de droit privé.

Toute personne s'estimant lésée par la méconnaissance du droit de propriété ou d'autres dispositions de droit privé peut donc faire valoir ses droits en saisissant les tribunaux civils, même si le permis de construire respecte les règles d'urbanisme (*CE, 11 juin 2014, M. A. c/maire d'Ondres, n° 346333*).

Classement en zone agricole. Parcelle ayant une construction et absence de potentiel pour un usage agricole. Erreur manifeste d'appréciation

Aux termes de l'article R 123-7 du code de l'urbanisme, alors en vigueur :
« *Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles...* ».

Il ressort des pièces du dossier, et notamment des documents graphiques du PLU, que la parcelle n° DT 130 d'une surface de 680 m² se situe, à la différence de leur autre parcelle n° DT 131, à l'intérieur d'une partie urbanisée de la commune. Il n'est pas établi, ni même allégué, que cette parcelle qui supporte déjà une construction et ne faisait pas l'objet d'une exploitation agricole, présente un potentiel particulier pour un tel usage.

Dans ces conditions, et alors même que la commune a entendu préserver la vocation agricole de la plaine environnant la parcelle en cause, le classement de cette parcelle en zone agricole est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

► CE, 4 mars 2016, [commune de Martigues](#), n° 384795

Construction en zone non constructible. Refus par le maire du branchement définitif

L'article L. 111-12 du code de l'urbanisme introduit une mesure de police de l'urbanisme qui permet à un maire de faire injonction à un gestionnaire de réseau de refuser le raccordement définitif des constructions irrégulières aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone, quelle que soit la date d'édification des constructions tombant sous le coup de l'article susvisé.

Cet article vise les branchements définitifs et non les raccordements provisoires, auxquels le maire ne peut pas s'opposer sur le fondement des pouvoirs de police que lui confère l'article L 2212-2 du CGCT (*CE, 12 décembre 2003, M. Cancy, n° 257794*).

Or, la notion de raccordement provisoire ne fait l'objet d'aucune définition juridique quant à sa durée.

D'une manière générale, le raccordement provisoire doit être justifié pour des installations elles-mêmes provisoires, comme par exemple pour alimenter un chantier.

En revanche, il n'est pas possible d'accorder un branchement provisoire à une construction irrégulière, si ce branchement provisoire n'est pas justifié par une utilisation elle-même provisoire. Dans tous les cas, la durée de ce raccordement provisoire doit être liée à celle de la situation ayant motivé la demande. **Le raccordement provisoire ne fait donc pas obstacle à un refus d'autorisation de branchement définitif, celui-ci se matérialisant par un contrat d'abonnement et l'installation d'un compteur.**

Toutefois, il faut signaler un arrêt du Conseil d'État (*CE, 9 avril 2004, [commune de Caumont-sur-Durance](#), n° 261521*) qui a retenu la notion de caractère d'urgence pour motiver l'annulation d'un refus de raccordement au réseau électrique eu égard aux conditions de vie des occupants d'une caravane installée irrégulièrement, sans toutefois se prononcer sur la durée de cette installation. Cette notion d'urgence est appréciée par le juge des référés au cas par cas.

o ► *JO AN, 10.05.2016, question n° 79030, p. 4066*

RNU. Extension des constructions existantes

Constructions non attenantes (*non*)

En dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme, l'article L 111-4 du code de l'urbanisme autorise « l'extension des constructions existantes ». Le Conseil d'État (CE, 9 mai 2005, *commune de Saint-Côme-et-Maruéjols*, n° 262618) estime qu'une construction peut être considérée comme une extension dès lors qu'elle est attenante au bâtiment existant.

Hormis ces cas, il n'est donc pas possible que les garages, abris de jardin et autres annexes indépendantes puissent être autorisés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme.

Les communes qui souhaitent pouvoir, dans certains cas, autoriser ces constructions, disposent de la faculté d'adopter un document d'urbanisme (carte communale ou plan local d'urbanisme). C'est dans ce cadre qu'elles pourront délimiter des secteurs constructibles au sein desquels les annexes des constructions existantes seront expressément autorisées.

► *JO AN, 07.06.2016, question n° 92947, p. 5150*

DÉLIVRANCE DU PERMIS DE CONSTRUIRE. HABITATION SITUÉE À PROXIMITÉ D'UN BÂTIMENT AGRICOLE. RÈGLES DE DISTANCE

CE, 24 février 2016, EARL Enderlin Marcel, n° 380556

En l'espèce, un permis a été délivré pour la construction d'une maison individuelle située à moins de 100 mètres d'une exploitation agricole d'élevage de bovins qui constitue une ICPE.

Or, les règles de distance imposées pour l'implantation d'un bâtiment agricole par rapport aux habitations existantes, en application de la législation relative aux ICPE, sont également applicables, par effet de réciprocité, à la délivrance du permis de construire une habitation située à proximité d'un tel bâtiment agricole (art. L. 111-3 du code rural et de la pêche maritime).

Il appartient ainsi à l'autorité compétente pour délivrer le PC d'un bâtiment à usage d'habitation, de vérifier le respect des dispositions législatives ou réglementaires fixant de telles règles de distance, quelle qu'en soit la nature. En l'espèce, la règle fixée par l'article 2.1.1 de l'annexe I de l'arrêté du ministre de l'Ecologie et du développement durable du 7 février 2005 prévoyant une distance minimale de 100 mètres entre les bâtiments d'élevage de bovins et les habitations des tiers était donc applicable à la délivrance du PC sollicité. Le PC est donc annulé.

CONTACT

Christophe FORCINAL

Avocat Associé

Droit Public

christophe.forcinal@arthemis-conseil.fr

ARTHEMIS CONSEIL

Société d'avocats

10 rue du Cirque

72000 LE MANS

Tel : 02 53 35 65 10

Fax : 02 43 81 72 10

Mob: 07 84 00 65 35