Veille juridique (septembre 2023)
urba/construction/environnement

Mots clés : aménagement, finances

Les dépenses d'aménagement de terrains vont redevenir éligibles au FCTVA

Equipements publics, terrains de sport, voies vertes… Les aménagements de terrains vont de nouveau être éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), a annoncé le gouvernement. Très attendue par les élus locaux, la mesure sera inscrite dans le projet de loi de finances pour 2024. Pour financer la mesure, l'enveloppe financière du FCTVA (qui atteignait 7 milliards d'euros en 2023) sera abondée d'environ 250 millions d'euros.

L'éligibilité des dépenses d'acquisition et d'aménagement de terrains au FCTVA était depuis près de deux ans une revendication unanime des associations d'élus locaux. Depuis la mise en œuvre progressive, à partir de 2021, de la réforme de l'automatisation des dépenses du FCTVA, ces dépenses-là n'étaient plus prises en compte dans le calcul des attributions au titre du FCTVA. Pour rappel, ce dispositif financier a pour but d'assurer une compensation, au taux de 16,404%, de la charge de TVA, que les collectivités territoriales et leurs groupements supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale.

Le gouvernement avait mis son veto, à plusieurs reprises, à des tentatives, notamment de sénateurs, visant à réintroduire les dépenses d'acquisition et d'aménagement de terrains dans l'assiette du FCTVA. Il arguait de la nécessité de dresser un bilan de la réforme de l'automatisation du FCTVA. Un bilan qui a été finalement dressé récemment par les inspections de l'Etat. Ce qui a ouvert la voie à des discussions entre le gouvernement et les associations d'élus locaux, dans le cadre de l'Agenda territorial.

Thomas Cazenave et Dominique Faure avaient dévoilé l'arbitrage gouvernemental aux associations d'élus locaux lors de réunions bilatérales organisées les 14 et 15 septembre avec un certain nombre d'associations d'élus locaux. Des rencontres dédiées au prochain projet de loi de finances pour 2024 et au projet de loi de programmation des finances publiques, que l'Assemblée nationale examinera en nouvelle lecture à partir du 25 septembre.

Cf. courrier de la Première Ministre adressée aux présidents des associations d'élus locaux le 15 septembre 2023.

Mots clés : document d'urbanisme, risques, recours

Les cartes d'aléas sont désormais contestables devant le juge administratif

Le CEREMA avait en 2015 établi une carte d'aléa « *mouvements de terrain* » classant des parcelles en zone d'aléa fort. A la suite de cette parution, un certificat d'urbanisme négatif a été opposé aux propriétaires les empêchant de réaliser un projet de travaux sur l'une de leurs parcelles.

Sur la base d'un rapport géotechnique établi suite à une expertise judiciaire, ils ont demandé à la préfète du département de modifier la cartographie établie par le CEREMA en contestant la méthodologie utilisée par ce dernier. Le tribunal administratif de Bordeaux a, par un jugement du 28 décembre 2018, estimé leur demande comme irrecevable car dirigée contre un acte non attaquable. Puis, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a, par un arrêt du 21 juin 2021, jugé en sens contraire.

Saisi en cassation par la ministre de la transition écologique, le Conseil d'Etat admet, sous certaines conditions, la possibilité de contester devant le juge administratif une cartographie d'aléas établie par l'Etat ou pour son compte.

Selon la jurisprudence, sont attaquables devant le juge administratif, les « *documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non (…) lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre* ».

Le Conseil d'Etat observe que la carte d'aléa « mouvements de terrain » en cause réalisée par le CEREMA oriente de manière significative les autorités compétentes dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. En effet, cette carte était publiée sur le site internet de la préfecture et accompagnée d'un commentaire selon lequel « ***dès lors qu'elle est communiquée à la collectivité, cette nouvelle connaissance du risque doit être prise en compte par la commune et l'État, notamment pour ce qui concerne la planification et les autorisations d'urbanisme*** ». De surcroit, le préfet de Lot-et-Garonne avait également indiqué au maire, par courrier, que les nouvelles informations résultant de cette cartographie ***devaient « être prises en compte dès à présent pour l'application du droit des*** sols » et notamment pour l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme sur le risque d'atteinte à la sécurité publique.

Cette carte d'aléa ne pouvait donc être considérée comme un simple document préparatoire, en l'occurrence selon le ministre comme une simple étude technique destinée à permettre d'apprécier l'opportunité d'une révision d'un plan de prévention de risques (PPR), mais bien comme un acte faisant grief aux propriétaires et pouvant être soumise au contrôle du juge administratif. Jugeant l'affaire au fond, le Conseil d'Etat confirme l'analyse de la Cour administrative d'appel en relevant les problèmes méthodologiques de l'étude du CEREMA et en confirmant que les parcelles auraient dû être classées en aléa moyen et faible, les terrains en question ayant une faible prédisposition au glissement de terrain.

Cette décision ouvre donc, dès lors que les conditions sont remplies, la possibilité de contester, sur la base notamment de preuves scientifiques, le classement de certaines parcelles dans des cartes d'aléas de tout type (mouvements de terrains, inondation, retrait du trait de côte, etc.).

Il s'agira toutefois d'une analyse au cas par cas de la portée juridique des cartes soumises au contrôle du juge puisque comme le souligne le rapporteur public dans ses conclusions sous cette décision : « **Il ne s'agit pas d'accepter que tout document portant une appréciation factuelle soit susceptible de recours, mais bien vérifier la portée que ce document a concrètement**. On peut parfaitement imaginer qu'une carte d'aléa exactement similaire à celle en cause ici soit considérée comme ne faisant pas grief, parce qu'elle serait accompagnée d'un commentaire indiquant qu'il s'agit d'une version de travail, par exemple en vue d'une procédure de consultation, auquel cas son caractère préparatoire devrait être retenu. **Cette portée concrète s'apprécie notamment en fonction des conditions de publication qui l'accompagnent** ».

Cf. CE 13 juillet 2023 Ministère de la transition écologique, req. n° 455803
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047837304?dateDecision=13%2F07%2F2023+%3E+13%2F07%2F2023&init=true&isAdvancedResult=true&juridiction=CONSEIL_ETAT&numDecision=455800&page=1&pageSize=10&query=%7B%28%40ALL%5Bt%22*%22%5D%29%7D&sortValue=DATE_DESC&tab_selection=cetat&typeRecherche=date

Mots clés : contentieux, réseaux, assainissement

Construction irrégulière et refus de raccordement à l'assainissement collectif

Dans cette décision, la CAA de Marseille élargit le champ d'application de l'article L.111-12 du code de l'urbanisme qui dispose que : « *Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 ou L. 510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contractuelles contraires, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu de ces dispositions*.»

Ainsi, au titre de cet article, **l'autorité administrative chargée de la délivrance des permis peut refuser de raccorder un bâtiment aux réseaux d'eau portable, de gaz, d'électricité ou de téléphone si celle-ci a été construite de façon irrégulière**. Dans ce schéma déjà établi, la CAA de Marseille vient ajouter la possibilité de refuser également le raccordement aux réseaux d'assainissement collectif en cas de construction et/ou transformation irrégulière.

En effet, la Cour fait une appréciation large des dispositions de l'article L.111-12 du code de l'urbanisme qui parlent de « réseaux d'eau » en englobant les réseaux d'eaux usées.

Elle considère : « *Ces dispositions, qui présentent le caractère de mesures de police de l'urbanisme, destinées à assurer le respect des règles d'utilisation du sol,* ***permettent à l'autorité administrative chargée de la délivrance des permis de construire de refuser le raccordement définitif aux réseaux d'eau, lesquels incluent les réseau d'assainissement en tant que réseau d'eaux usées, d'un bâtiment irrégulièrement édifié***.»

Aussi, la Cour précise que dans un tel cas, le Maire n'a nul besoin de solliciter le contradictoire pour faire valoir sa décision et ce alors qu'il s'agit d'une mesure de police : « *Par suite, le maire, qui a agi à la suite d'une demande de raccordement, n'était pas tenu pour s'y opposer, de procéder à une procédure contradictoire préalable en application des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration alors même qu'il s'agit d'une mesure de police de l'urbanisme, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges dans le point 8 du jugement attaqué*.»

Cf. Cour administrative d'appel de Marseille, 6 avril 2023, n° 20MA00172
https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CAA/decision/2023-04-06/20MA00172

Mots clés : construction, contentieux

L'action en démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implanté ne se prescrit pas

Lorsqu'ils estiment subir un préjudice en raison de l'implantation irrégulière d'un ouvrage public dont ils ont demandé sans succès la démolition à l'administration, les requérants peuvent exercer un recours de plein contentieux en vue d'obtenir le déplacement ou la démolition de cet ouvrage.

Les propriétaires d'un terrain ont demandé au tribunal administratif la dépose d'un pylône implanté sur leur propriété et l'indemnisation du préjudice qu'ils ont estimé subir du fait de l'implantation de cet ouvrage. Rejetée en première instance, leur requête a été partiellement accueillie par la cour administrative d'appel, qui a enjoint à la partie perdante d'exécuter les travaux demandés et de procéder au déplacement ou à l'enfouissement de la ligne électrique dans un délai de 6 mois. La société gestionnaire s'est pourvue en cassation contre cet arrêt. **Elle a soutenu que l'action exercée par les propriétaires était soumise à la prescription trentenaire prévue par l'article 2227 du code civil**.

Le Conseil d'État écarte ce moyen en affirmant que, compte tenu de ses spécificités, **l'action en démolition d'un ouvrage public empiétant sur une propriété privée n'est soumise ni aux dispositions du code civil, ni à aucune autre disposition ou principe prévoyant un délai de prescription**. Il rappelle, en effet, que ce recours donne lieu à l'exercice de trois contrôles successifs par le juge administratif portant sur la régularité de l'implantation, sur la possibilité de régulariser l'implantation irrégulière et enfin sur le bilan coût-avantage de la démolition demandée en recherchant, notamment, s'il en résulterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Si l'écoulement du temps entre l'implantation de l'ouvrage incriminé et l'exercice du recours ne constitue pas une condition de recevabilité, il n'est pas sans influence sur l'issue du litige. En effet, le Conseil d'État estime que le juge administratif doit en tenir compte lorsqu'il met en balance, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général. Dans la présente affaire, il relève ainsi que **la longue période écoulée entre la date d'acquisition du terrain et l'exercice du recours est de nature à diminuer l'importance des inconvénients allégués et à remettre en cause la démolition de l'ouvrage**.

Cf. CE, 27 sept. 2023, n°466321
https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20230927-466321

Mots clés : artificialisation, eau, assainissement

Les stations d'épuration à l'heure du zéro artificialisation nette (ZAN)

Les opérateurs qui interviennent dans le domaine de l'eau et de l'assainissement sont confrontés à de véritables difficultés compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la construction ou la rénovation des stations d'épuration.

Le bloc communal étant l'échelon compétent en matière d'urbanisme et pour le service public d'assainissement (article L. 2224-8 du CGCT), il lui appartient de veiller à ce que des emprises foncières adaptées soient réservées aux créations et extensions de stations d'épuration qui seraient nécessaires, dans le cadre de l'exercice de territorialisation et de répartition des enveloppes de consommation d'ENAF.

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols précise que **la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur sera comptabilisée au niveau national, et non au niveau régional ou local. Les stations d'épuration ne font pas partie des catégories de projets d'envergure nationale ou européenne. La loi prévoit la possibilité de les considérer comme des « projets d'envergure régionale dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ou l'artificialisation des sols peut ne pas être prise en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs » de réduction du rythme de l'artificialisation, « dès lors que cette consommation ou cette artificialisation est mutualisée dans le cadre des objectifs** prévus par les documents mentionnés à l'article L. 123-1 du présent code [de l'urbanisme] ou aux articles L. 4251-1, L. 4424-9 et L. 4433-7 du CGCT ».

Il est également possible de mutualiser la consommation d'espaces et l'artificialisation induites par ces équipements au niveau local dans le cadre des « projets d'intérêt communal ou intercommunal » au sens du 7° de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme.

Cf. Rép. min. n° 5256 : JO Sénat Q, 14 sept. 2023, p. 5391
https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ230205256&idtable=q433118|q433230|q432869|q432876|q432230|q431798|q431437|q431508|q430668|q430459&_na=QE&rch=qa&de=20230914&au=20230914&dp=custom&radio=dp&date=dateJORep&appr=text&aff=ar&tri=dd&off=100&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn

Mots clés : environnement, eau, règlementation

Renaturation des cours d'eau : le régime simplifié refait surface

Un décret paru ce 30 septembre, modifie l'article R. 214-1 du code de l'environnement de manière à réintroduire la rubrique 3.3.5.0 dans la nomenclature Iota (installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques) qui a fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'Etat (avec effet au 1er mars 2023).

Alerté par des groupements en charge de la compétence Gemapi sur les conséquences de l'annulation d'un des volets du décret de refonte de la "nomenclature eau", le ministère de la Transition écologique s'était engagé à prendre un nouveau décret, de façon à "**conserver un système simplifié d'autorisation**", tout en tenant compte "des quelques angles morts que le Conseil d'État pointe comme constituant un risque".

La rubrique est donc reprise à l'identique à l'exception des éléments ayant conduit à son annulation par le juge administratif au vu des effets sur la sécurité publique. **Seuls les travaux de restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques qui ne présentent pas de danger pour la sécurité publique et qui n'accroissent pas notablement le risque d'inondation, sont maintenus dans le champ d'application de la déclaration globale et exclusive au titre de la nouvelle rubrique 3.3.5.0.** Ces travaux sont en outre cités directement dans le corps de la rubrique de manière à en définir une liste exhaustive.

Cf. décret n° 2023-907 du 29 septembre 2023 modifiant la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités relevant de la police de l'eau annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, JO du 30 septembre 2023
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048124040

Mots clés : construction, contrats

Le gouvernement opposé à la limitation de la sous-traitance en cascade dans le BTP

Interrogé par un parlementaire au sujet de la proposition de loi, déposée en mars devant l'Assemblée nationale, visant à limiter, dans les secteurs privés et publics du BTP, la sous-traitance au second rang pour les marchés passés en lots séparés et au troisième rang pour les marchés non allotis, **le ministère de l'économie a indiqué, dans une réponse ministérielle, privilégier l'utilisation adéquate par les acheteurs des outils existants leur permettant de contrôler la chaîne de sous-traitance.**

Il émet des doutes sur la légalité d'une telle disposition. A ses yeux, **une législation nationale ayant pour objet de limiter ou d'interdire la sous-traitance au-delà d'un certain rang méconnaitrait les directives « Marchés publics » et serait susceptible d'être considérée comme une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services**. Le droit de recourir à la sous-traitance est d'ailleurs consacré par le code de la commande publique (C. commande publ., art. L. 2193-3).

De plus, **une législation restreignant la liberté de recourir à la sous-traitance pourrait également être vue comme portant une atteinte disproportionnée aux principes à valeur constitutionnelle de liberté d'entreprendre et de liberté du commerce et de l'industrie**. En effet, si le législateur a pu, dans un objectif de sécurité publique, interdire le recours à la sous-traitance au-delà du deuxième rang pour l'exécution de contrats ou marchés relatifs à la surveillance humaine ou au gardiennage de biens meubles ou immeubles (L. n° 2021-646, 25 mai 2023, art. 19), il n'est pas du tout certain qu'un motif d'intérêt général suffise pour pouvoir restreindre d'une façon générale la sous-traitance dans le BTP compte tenu de l'impact qu'une telle mesure serait susceptible d'avoir sur l'accès des PME à la commande publique.

Le ministère de l'économie rappelle que le code de la commande publique contient d'ores et déjà des dispositifs permettant aux acheteurs d'avoir la maîtrise des sous-traitants intervenants dans l'exécution du marché et d'éviter notamment la survenance de pratiques illégale. Il s'agit de :
- **la possibilité d'exiger que les tâches jugées essentielles soient effectuées par le titulaire du contrat lui-même** (C. commande publ., art. L. 2193-3) ;
- **la procédure d'acceptation des sous-traitants et d'agrément de leurs conditions de paiement** (C. commande publ., art. L. 2193-4 et s.) ;
- **la possibilité de demander communication du contrat de sous-traitance** (C. commande publ., art. L. 2193-7).

Dans un souci de sécurité juridique, le gouvernement estime donc plus opportun et plus efficace de promouvoir le recours à ces mécanismes permettant à l'acheteur de garder le contrôle de la chaîne de sous-traitance.

Cf. Rép. min. n°9534 : JOAN Q, 12 sept. 2023, p. 8142
https://www.code-commande-publique.com/sous-traitance-en-cascade-dans-le-secteur-du-btp/