Veille juridique (octobre 2023)
urba/construction/environnement

Mots clés : permis de construire, contentieux, responsabilité

Permis de construire illégal : quand le service instructeur fait l'objet d'un contrat de louage

Dans cette affaire, une commune a été condamnée à payer à un couple de requérants la somme de 245 425,03 euros en réparation des préjudices subis dans le cadre d'une opération d'urbanisme. Le juge a aussi condamné la métropole à garantir la commune des condamnations prononcées à son encontre. La métropole relève appel de ce jugement.

Ici, par une convention, une métropole a mis à disposition de la commune son service instructeur du droit des sols sur le fondement des III et IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Le juge précise que contrairement à ce que soutient la métropole, il ne résulte pas de ces dispositions que les conventions de mise à disposition conclues sur leur fondement sont de droit lorsqu'une commune le demande. De plus, il résulte de ces dispositions, lesquelles prévoient le remboursement des frais de fonctionnement du service, que de telles conventions sont conclues à titre onéreux et non pas à titre gratuit.

Dans ces conditions, **cette convention constitue un contrat de louage d'ouvrage dont la mauvaise exécution est susceptible d'engager la responsabilité de la métropole dans les conditions de droit commun**. Par suite, **sa responsabilité contractuelle est susceptible d'être engagée à l'encontre de la commune, en raison des illégalités entachant un permis de construire.**

Sauf que l'article 12 de cette convention dispose que si la commune se trouve dans un contentieux indemnitaire relatif à une autorisation d'urbanisme, elle renonce à appeler cette dernière en garantie. La commune restera donc seule responsable des éventuelles irrégularités commises par le service instructeur agissant sur l'instruction du maire.
Mais cet article est-il légal ? En effet, d'après l'article L. 2131-10 du code général des collectivités territoriales, « *sont illégales les décisions et délibérations par lesquelles les communes renoncent soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit* ».

Le juge remarque que **ces dispositions ne s'appliquent pas à cette convention**. Cela veut dire que **la clause de renonciation à tout appel en garantie prévue par les stipulations de cet article 12 ne constitue pas une clause illégale**. Ainsi, et dès lors qu'elle s'est engagée à renoncer à appeler en garantie la métropole dans le cadre des contentieux indemnitaires relatifs à l'instruction des autorisations d'urbanisme, **la commune ne pouvait pas appeler en garantie la métropole pour les condamnations prononcées par le jugement en raison des illégalités entachant le permis de construire en question.**

Cf. CAA de Toulouse, 21 septembre 2023, req. n°21TL24317
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta

Mots clés : plan local d'urbanisme, zone agricole

Une parcelle peut être classée « A » même si elle ne fait pas partie de la trame verte et bleue

Dans cette commune, les requérants ont demandé au tribunal administratif d'annuler la délibération par laquelle le conseil municipal a approuvé la révision du PLU au motif du classement de leur parcelle en zone agricole. Le juge rappelle qu'une zone agricole, dite « zone A », du PLU a vocation à couvrir, en cohérence avec les orientations générales et les objectifs du PADD, un secteur, équipé ou non, à

protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Il a aussi souligné que les auteurs d'un PLU doivent déterminer le parti d'aménagement retenu pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction.

Ils ne sont pas liés par les modalités existantes d'utilisation du sol dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme ou par la qualification juridique qui a pu être reconnue antérieurement à certaines zones sur le fondement d'une réglementation d'urbanisme différente.

Dans cette affaire en particulier, les parcelles appartenant aux requérants, dont il est constant qu'elles font l'objet d'une exploitation agricole, sont entourées, à l'est, au sud et à l'ouest, par de vastes terrains agricoles ou à caractère naturel. En particulier, et contrairement à ce qu'ils soutiennent, la parcelle qui a fait l'objet du classement litigieux ne constitue pas une dent creuse alors même qu'elle est identifiée comme telle au niveau du SCoT. En outre, le troisième axe du PADD vise à préserver les espaces agricoles de la commune, dont font partie les parcelles en litige.

Le juge relève également que **la seule circonstance que ces parcelles ne soient pas traversées par un corridor écologique de la trame verte et bleue, laquelle n'a au demeurant aucune incidence sur leur constructibilité, ne remet pas en cause le fait que les parcelles en litige sont situées dans un secteur à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles**.

Finalement, le moyen tiré de ce que le classement en zone agricole des parcelles des appelants serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

Cf. CAA de Toulouse, 21 septembre 2023, req. n°21TL22888
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/

Mots clés : code civil, troubles de voisinage, contentieux

Trouble anormal de voisinage : la codification attend encore

Intervenue en raison de la multiplication des conflits de voisinage dans le monde rural, souvent engagés par les nouveaux habitants des campagnes qui en refusent les particularismes, la loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises a prévu, dans son article 3, la remise d'un rapport du gouvernement au parlement **examinant la possibilité d'introduire dans le code civil le principe de la responsabilité pour trouble anormal de voisinage.**

Ce rapport, remis le 16 décembre 2021, s'est prononcé en faveur d'une telle codification. Interrogé sur l'avancement de ces travaux, **le ministère de la Justice annonce avoir amorcé une réflexion visant à prendre en compte les spécificités du monde rural par des outils appropriés. Cette réflexion se poursuit toujours.**

Le ministère nous rappelle, toutefois, qu'une première étape a été franchie permettant de favoriser la recherche de solutions amiables notamment dans les litiges entre agriculteurs et riverains. En effet, la réforme opérée par l'article 56 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a rendu obligatoire, pour tout litige portant sur un trouble anormal de voisinage, la tentative de médiation, de conciliation ou de procédure participative préalable à la saisine du juge.

Cf. Rép. min. n° 10425 : JOAN Q, 3 oct. 2023, p. 8824
https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf

Mots clés : PLU, autorisation d'urbanisme, contentieux

Local accessoire ou annexe : on ne peut pas se prévaloir du lexique national de l'urbanisme

Dans cette affaire, la requérante a demandé au tribunal administratif d'annuler l'arrêté par lequel un maire ne s'est pas opposé à la déclaration préalable présentée pour la surélévation d'un garage.

La requérante soutenait que le projet constituait une « *annexe* », et qu'elle devait dès lors respecter les dispositions du PLU correspondantes, ce qui n'était pas le cas.

Cependant, **le garage est accolé à une véranda dans le prolongement du pavillon existant**. **D'après le juge, dès lors que cette véranda fait partie intégrante de la construction principale dont elle constitue un local accessoire, le projet ne peut être regardé comme portant sur une annexe, quand bien même il n'existerait pas de liaison physique entre les deux**.

Le juge souligne que **la requérante ne peut utilement se prévaloir ni de la définition de l'annexe donnée par le lexique national d'urbanisme et par une réponse du ministre de la cohésion des territoires publiée au Journal officiel du Sénat du 22 février 2018 qui sont dépourvues de valeur réglementaire, ni d'un schéma issu du règlement graphique dépourvu de précisions**.

Cf. CAA de Paris, 28 septembre 2023, req. n°22PA05388.
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/

Mots clés : PLU, environnement, énergies renouvelables

Les limites de l'inopposabilité du PLU aux projets vertueux sur le plan environnemental

Le litige porte sur une décision de non-opposition à déclaration préalable relative à la pose de panneaux solaires en toiture que son titulaire conteste **au motif d'une prescription exigeant leur insertion dans la pente du toit**. Il invoque l'article L 111-16 du code de l'urbanisme aux termes duquel **les dispositions relatives à l'aspect extérieur des constructions ne permettent pas au PLU de s'opposer à l'installation de dispositifs favorisant la production d'énergie renouvelable ou à l'utilisation de matériaux vertueux sur le plan environnemental**.

L'argument est rejeté en appel. La cour considère en effet que **le maire a pu imposer la prescription contestée au titre d'une disposition du PLU qui n'interdisait pas la pose de panneaux mais exigeait leur insertion cohérente avec l'architecture de la construction destinée à les accueillir**. Une telle disposition n'étant pas susceptible d'être écartée au titre de l'article L. 111-16, elle demeurait opposable à la demande.

Ce contentieux donne l'occasion au Conseil d'État de se prononcer pour la première fois sur la portée de l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme, qui confirme : « ***ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet d'écarter l'application des dispositions réglementaires d'un PLU relatives à l'aspect extérieur des constructions qui, sans interdire l'utilisation de matériaux ou procédés permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre ou l'installation de dispositifs destinés à la production d'énergie renouvelable ou favorisant la retenue des eaux pluviales, imposent la bonne intégration des projets dans le bâti existant et le milieu environnant.*** »

L'article L. 111-16 est donc davantage conçu comme une « *interdiction d'interdire* ». Son dernier alinéa limite d'ailleurs la liberté esthétique des projets vertueux puisqu'il autorise expressément l'autorité compétente d'assortir l'autorisation de « ***prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant*** ».

Cf. CE, 4 oct. 2023, n° 467962
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta

Mots clés : artificialisation, consommation des sols, ZAN

ZAN : la nomenclature des sols artificialisés en partie annulée

Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans deux décisions du 4 octobre 2023 sur la légalité des deux décrets d'application de la loi "climat et résilience" relatifs au zéro artificialisation nette (ZAN). Il a annulé une partie du décret relatif à la nomenclature des sols artificialisés.

En juin 2022, l'AMF a déposé un recours devant le Conseil d'Etat contre deux décrets d'application de la loi « climat et résilience » sur le volet du ZAN.

Le premier, relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols, était attaqué en ce qui concerne l'échelle à prendre en compte pour déterminer l'artificialisation des sols.

Le texte prévoyait que « le classement est effectué selon l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme. L'occupation effective est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence précisés par arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme selon les standards du Conseil national de l'information géographique ».

D'après le Conseil d'Etat, dans sa décision du 4 octobre, « en se référant à la simple notion de "polygone" et en renvoyant, pour la définition de la surface de ces derniers, à un arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme et aux standards du Conseil national de l'information géographique, lesquels ne font pas l'objet d'une définition par décret en Conseil d'Etat, les auteurs du décret attaqué ne peuvent être regardés comme ayant établi, comme il leur appartenait de le faire en application des dispositions […] du dernier alinéa de l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme, l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme ». Cet alinéa est donc annulé.

Le second décret attaqué était relatif aux « objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ».

Le recours de l'AMF reprochait notamment une non-prise en compte des efforts de réduction d'artificialisation déjà réalisés, et le fait que la cible d'artificialisation nette des sols soit fixée par les règles du Sraddet, en méconnaissance de la loi, qui en fait un simple objectif de ce schéma.
Le Conseil d'Etat, dans sa décision, a rejeté ces arguments, jugeant que le décret n'avait pas outrepassé les dispositions figurant dans la loi.

Deux nouveaux décrets ayant vocation à remplacer ces textes sont en cours de validation : ils ont reçu un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes et devraient être publiés d'ici fin octobre.

Christophe Béchu, le ministre de la Cohésion des territoires, a réagi en rappelant que « l'annulation a porté sur un point technique, mais en aucun cas elle ne remet en cause le bien-fondé de la réforme ».

Cf. Conseil d'Etat, 4 octobre 2023, req. nos 465341 et 465343
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta

Mots clés : autorisations d'urbanisme, travaux, PLU

Construction nouvelle ou extension : pour le juge des référés, pas de doute sur la légalité

Dans cette affaire, un préfet a demandé au juge des référés du tribunal administratif d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté par lequel un maire a délivré un permis de construire pour l'extension d'une construction existante. Le projet en question portait sur l'extension d'une villa existante de 80 m², la suppression de 14,50 m² d'annexes, la surface créée étant de 140 m² et la surface totale s'établissant ainsi à 205,5 m².

Pour le préfet, le projet, par la surface créée et les modifications substantielles réalisées, devait être regardé comme portant sur la réalisation d'une construction nouvelle et non pas sur une simple extension qui serait accessoire à la construction existante.

Pour cela, il relève plusieurs éléments :

- l'intention des auteurs du PLU, qui a été de préserver les fortes qualités paysagères de cette zone urbaine et de conserver un caractère aéré de l'urbanisation, en y limitant la densité, avec la mise en place de coefficients d'emprise différents mais aussi avec l'emploi du terme « *extension* », qui est distincte de la notion de réalisation d'une construction nouvelle et doit être limitée,
- une telle définition est également reprise dans le lexique des termes d'urbanisme ou dans la jurisprudence développée dans l'application de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme.

Ainsi, toujours selon le préfet, il s'en déduit, s'agissant d'une construction nouvelle, que l'ensemble des dispositions du règlement de la zone en question du PLU est opposable au permis contesté, et plus particulièrement celles qui imposent un recul minimal de quatre mètres par rapport aux limites séparatives, y compris pour le garage, et celles qui limitent l'emprise au sol des constructions nouvelles à 10% de la superficie totale de l'unité foncière.

Mais pour le juge des référés, aucun des moyens de la requête n'est propre à créer un doute sérieux sur la légalité du permis de construire attaqué.

Cf. CAA de Lyon, 2 août 2023, req. n°23LY01800
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta

Mots clés : PLU, ZAN, artificialisation

ZAN : comment calculer le bilan de la consommation foncière ?

Les surfaces foncières liées aux permis de construire délivrés entre la promulgation de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 et l'arrêt à venir d'un PLUi en cours d'élaboration doivent-elle être considérées comme de la consommation passée (en application de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme) **ou comme des surfaces d'ores et déjà consommées au titre du PLUi** ?

Telle est la question soumise par un député au ministre en charge de l'urbanisme.

Le ministre rappelle que la loi « climat et résilience » introduit une nouvelle période de référence pour effectuer l'analyse de la consommation passée, sans remettre en cause toutefois les dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, qui prévoient déjà une période de référence correspondant aux 10 années précédant la date d'arrêt du projet de PLU. **Le bilan de la surface d'ENAF consommés s'effectue sur la période 2011-2021**. **Cette surface permet de fixer les objectifs de consommation attendus pour la prochaine période décennale, à savoir 2021-2031, indépendamment de la date d'arrêt d'un PLU.**

Ceci doit permettre à terme de caler l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme sur une même temporalité pour une application facilitée du « Zéro artificialisation nette des sols ».

Ainsi, **les ENAF qui ont été transformés en espaces urbanisés entre le 22 août 2021 et le 22 août 2031 n'entrent pas dans le bilan de consommation passée mais bien dans les projections futures de consommation, ou objectifs, au sens de la loi, quand bien même cette transformation serait intervenue avant la date d'arrêt d'un projet de PLU**. Ainsi, si un PLU est approuvé en 2027, les objectifs 2021-2031 intègrent une part de consommation d'espaces effective déjà réalisée pendant la période 2021- 2027. Il en résultera une projection et des objectifs réels qui s'appliqueront en réalité à la période 2027-2031, soit in fine 4 ans de projection et non pas 10.

Cf. Rép. min. n° 2870 : JOAN Q, 10 oct. 2023, p. 9018
https://www.legifrance.gouv.fr/