

Urbanisme

[Jurisprudence] L'engagement de la responsabilité d'une commune en cas de délivrance d'un certificat d'urbanisme d'information illégal

N° Lexbase : N7996BXG



par **Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris**

Réf.:CE 1° et 4° ch.-r., 18 février 2019, n° 414233, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A4051YXC](#))

Dans un arrêt rendu le 18 février 2019, le Conseil d'Etat fait application des principes de responsabilité en matière de contentieux de l'urbanisme pour la délivrance d'un certificat d'urbanisme illégal, lorsque cette illégalité est invoquée par la voie de l'exception des dispositions réglementaires qu'il mentionne.

I - Les faits de l'espèce sont les suivants.

Un couple avait acquis en 2006 un terrain dans la commune de L'Houmeau en vue d'y construire une maison d'habitation.

Leur vendeur avait pris soin de solliciter, quelques mois plus tôt, un certificat d'urbanisme d'information, qui indiquait le classement du fonds dans la zone UEB du PLU, constructible.

Les nouveaux propriétaires ont donc sollicité la délivrance d'un permis de construire pour leur projet, autorisation qu'ils ont obtenu en avril 2007.

Ce permis a été contesté et annulé, par exception d'illégalité du PLU qui, classant le terrain en zone constructible, avait méconnu l'inconstructibilité de la bande des cent mètres du rivage de la loi «littoral» (loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral [N° Lexbase : L7941AG9](#)).

Ils ont saisi le juge judiciaire, en résiliation de la vente et réparation de leur préjudice, qui les a déboutés.

Ils ont également saisi le juge administratif afin de mettre en cause la responsabilité de l'autorité compétente et obtenir réparation de leur préjudice s'inférant de la faute commise par la commune de L'Houmeau en raison de la délivrance d'un certificat d'urbanisme illégal.

Les premiers juges ont rejeté la demande des requérants et jugé que la responsabilité de l'administration ne pouvait être admise, en considérant que le certificat n'était pas un acte d'application de la réglementation locale d'urbanisme et qu'il avait délivré une information fidèle à la réglementation en vigueur.

Cela n'a pas été la position de la cour administrative de Bordeaux qui a, au contraire, considéré que la commune avait engagé sa responsabilité en délivrant un certificat d'urbanisme faisant état d'un zonage illégal du document d'urbanisme (CAA Bordeaux, 13 juillet 2017, n° 15BX02550 [N° Lexbase : A3289WN7](#)).

Le Conseil d'Etat devait donc répondre à la question suivante : l'autorité administrative commet-elle une faute en indiquant (ou en réitérant) dans le certificat d'urbanisme une norme d'urbanisme qui se révèle *a posteriori*, illégale ?

C'était ici l'objet même du certificat d'urbanisme qui convenait de définir : est-il «seulement» de retranscrire une norme préexistante ou, comme c'est le cas pour les autorisations d'urbanisme, de vérifier également la légalité de cette norme, obligeant à l'écartier le cas échéant ?

II - Avant d'examiner le raisonnement qui a conduit le Conseil d'Etat à trancher cette question, on reviendra rapidement sur la fonction du certificat d'urbanisme informatif.

Selon l'article L. 410-1 a) du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L9997LM9](#)), celui-ci «*indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain*».

Il a pour principal effet de cristalliser la réglementation d'urbanisme opposable à la date de sa délivrance (durant dix-huit mois, renouvelables) (C. urb., art. L. 410-1, al. 3).

En revanche, les droits acquis, issus de cette cristallisation, ne le sont qu'au regard des dispositions légales qu'il mentionne (CE, 4 novembre 1994, n° 102929 et 103109 [N° Lexbase : A3423ASL](#)).

L'autorité compétente doit donc faire application de la norme opposable à la date de délivrance de l'autorisation, lorsque cette norme n'était pas indiquée ou mal appréciée dans le certificat d'urbanisme.

Les conséquences pour les constructeurs peuvent être ravageuses. Pensant disposer d'une garantie portant sur la constructivité du terrain qu'ils acquièrent, ils peuvent se voir refuser, légalement, la demande d'autorisation d'urbanisme qu'ils forment en suite de leur acquisition.

C'est pourquoi le contentieux du certificat d'urbanisme se résout fréquemment sur le terrain de pleine juridiction, l'illégalité du certificat pouvant être à l'origine d'un important préjudice financier.

La cause de responsabilité se trouve généralement dans les illégalités procédant des inexactitudes, omissions ou erreurs quant aux normes légales opposables (propres au certificat).

Il en va ainsi d'un certificat qui ne mentionne aucune réserve tenant à l'application des dispositions de la loi «littoral» du 3 janvier 1986 qui restreignent les possibilités de construction (CAA Nantes, 2e ch., 20 janvier 2012, n° 10NT00975 [N° Lexbase : A9273IB3](#) ; CE, 26 juillet 2018, n° 408149 [N° Lexbase : A6293XYQ](#)).

Si la légalité d'un certificat d'urbanisme (informatif ou opérationnel) peut également être mise en cause, par voie d'exception de la norme réglementaire qu'il mentionne (CE, 2 décembre 1987, n° 70723 [N° Lexbase : A4016APG](#) ; CE, 19 décembre 2007, n° 297148 [N° Lexbase : A1543D3K](#)), il y a peu d'exemples de mise en jeu de la responsabilité de l'administration dans ce cadre (voir CAA Nantes, 27 février 2015, n° 13NT01369 [N° Lexbase : A5007NDS](#)).

C'est au regard des principes dégagés depuis longtemps dans le cadre du contentieux des autorisations d'urbanisme que le Conseil d'Etat va juger l'espèce.

III - Le Conseil d'Etat va reprendre le principe dégagé dans son avis «Marangio» du 9 mai 2005 (CE n° 277280 [N° Lexbase : A2186DIS](#)).

Celui-ci a posé le principe gouvernant l'action de l'administration confronté à un règlement d'urbanisme illégal : il lui incombe de ne pas l'appliquer et de l'écarter au bénéfice des dispositions du document immédiatement antérieur (ou, si aucun document antérieur n'est légal, du RNU) :

«En vertu d'un principe général, il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal. Ce principe trouve à s'appliquer, en l'absence même de toute décision juridictionnelle qui en aurait prononcé l'annulation ou les aurait déclarées illégales, lorsque les dispositions d'un document d'urbanisme, ou certaines d'entre elles si elles en sont divisibles, sont entachées d'illégalité, sauf si cette illégalité résulte de vices de forme ou de procédure qui ne peuvent plus être invoqués par voie d'exception en vertu de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme. Ces dispositions doivent ainsi être écartées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, par l'autorité chargée de délivrer des certificats d'urbanisme ou des autorisations d'utilisation ou d'occupation des sols, qui doit alors se fonder, pour statuer sur les demandes dont elle est saisie, sur les dispositions pertinentes du document immédiatement antérieur ou, dans le cas où celles-ci seraient elles-mêmes affectées d'une illégalité dont la nature ferait obstacle à ce qu'il en soit fait application, sur le document encore antérieur ou, à défaut, sur les règles générales fixées par les articles L. 111-1 et suivants et R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme» [\[1\]](#).

Dès lors, au regard de ce principe, les dispositions d'urbanisme illégales ne faisaient pas partie des «dispositions d'urbanisme [...] applicables au terrain» au sens de l'article L. 410-1 a) du Code de l'urbanisme : il appartenait à la commune, autorité compétente pour la délivrance du certificat d'urbanisme, de constater d'elle-même l'illégalité de la norme réglementaire au regard de la loi "littoral" et de l'écartier.

Le Conseil d'Etat confirme donc l'appréciation des juges d'appel qui, contrairement aux premiers, avaient considéré que le certificat n'a pas pour unique fonction de constater (ou réitérer) la norme «existante» à sa délivrance.

Il doit mentionner la disposition d'urbanisme légale, fusse au prix d'une mise à l'écart de celle «existante» illégale :

«La cour administrative d'appel de Bordeaux a relevé que le terrain litigieux avait été illégalement classé pour partie en zone UEb par le plan local d'urbanisme, alors que, situé dans la bande des cent mètres à partir du rivage, il ne pouvait être regardé comme un espace urbanisé au sens des dispositions du III de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'elle n'a pas commis d'erreur de droit en en déduisant l'illégalité du certificat d'urbanisme délivré le 30 janvier 2006 par le maire de L'Houmeau, qui faisait mention de ce classement, alors même que le certificat, délivré sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme, avait vocation non à préciser si le terrain pouvait être utilisé pour la réalisation d'une opération particulière mais seulement à indiquer les dispositions d'urbanisme applicables au terrain, ainsi que les limitations administratives au droit de propriété, le régime des taxes et participations d'urbanisme et l'état des équipements publics existants ou prévus».

IV – Si cette décision est finalement d'une grande cohérence, elle est toutefois sévère.

a) **D'abord** car en l'espèce, c'est la communauté d'agglomération qui disposait de la compétence PLU et qui était donc à l'origine de la faute initiale.

La commune n'avait fait que constater dans le certificat la norme élaborée et approuvée par l'intercommunalité.

Mais cette circonstance n'a pas été considérée comme exonératoire de la responsabilité de la commune, dès lors que l'illégalité, et donc la faute, affectait le certificat qui avait repris cette norme illégale :

«La circonstance, relevée par la cour, que le plan local d'urbanisme applicable sur le territoire de la commune de L'Houmeau avait été approuvé par une délibération du 25 février 2005 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de La Rochelle, qui exerçait cette compétence en vertu des articles L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales et L. 123-18 du code de l'urbanisme, ne faisait pas obstacle à ce que la commune soit reconnue responsable de la faute commise par son maire en délivrant un certificat d'urbanisme comportant la mention du classement illégal d'une parcelle par ce plan».

Partant, la commune aurait dû faire une analyse de la légalité du document et prendre l'initiative de l'écartier.

On voit bien ce que cette démarche a d'irréaliste pour une collectivité de faible taille, sans service dédié [\[2\]](#).

Cette décorrélation des compétences d'urbanisme se retrouvera de plus en plus fréquemment et posera, sans aucun doute, des difficultés.

b) **Ensuite**, parce qu'en matière de certificat d'urbanisme sollicité dans le cadre d'une opération de mutation, dès lors que cet acte garantit la constructibilité du fonds et donc sa valeur, le lien de causalité entre la faute (l'illégalité) et le préjudice (différence entre le prix d'acquisition effectif des parcelles et la valeur «réelle» des terrains, une fois leur inconstructibilité révélée) ne souffre pas la discussion.

La jurisprudence en montre de nombreux exemples (CAA Nantes, 14 novembre 1996, n° 94NT00343 [N° Lexbase : A2836BHI](#) ; CE, 7 mai 2007, n° 282311 [N° Lexbase : A1239DWS](#)).

Cet instrument est donc la cause d'un important contentieux de la responsabilité que cette décision ne participera pas à tarir, bien au contraire.

[1] On observera, et ce n'est pas anecdotique, que le Conseil d'Etat reprend également les dispositions de l'avis susvisé, pour ce qui concerne l'opposabilité des dispositions de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L2793KIB](#)) qui ne permettent plus d'invoquer, par voie d'exception, de vices de forme ou de procédure, «*après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause*». La reprise de cette limite est en soi logique, mais elle intervient après la décision d'Assemblée n° 414583 du 18 mai 2018 ([N° Lexbase : A4722XNg](#)) qui a écarté, de manière générale pour les actes réglementaires, l'invocabilité des mêmes vices, par voie d'exception et d'abrogation. Le Conseil d'Etat confirme donc ici que cette disposition législative, particulière au contentieux de l'urbanisme, demeure pleinement applicable.

[2] Même si en l'espèce l'illégalité semblait patente, elle pourrait être beaucoup moins visible, *a fortiori* pour une collectivité qui n'a participé qu'indirectement à l'élaboration du règlement.