

Lexbase Hebdo édition publique n°425 du 21 juillet 2016

[Urbanisme] Jurisprudence

## Une première application contentieuse du principe jurisprudentiel d'indemnisation des servitudes d'urbanisme

N° Lexbase : N3818BWC



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris

Réf. : CE 9° et 10° s-s-r., 29 juin 2016, n° 375 020, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A7297RUS)

**Dans un arrêt rendu le 29 juin 2016, le Conseil d'Etat a fait pour la première fois application du principe dégagé par l'arrêt "Bitouzet" il y a presque 20 ans (1), selon lequel le régime spécial d'indemnisation exclusif de l'application du régime de droit commun de la responsabilité sans faute de l'administration pour rupture de l'égalité devant les charges publiques posé à l'article L.105-1 (ancien article L.160-5) ne fait "pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi".**

1 - Revenons d'abord sur les faits de l'espèce -relativement complexes— et le parcours procédural chaotique d'un litige qui trouve ses éléments générateurs initiaux pas moins de trente ans plus tôt.

La persévérance des requérants est à cet égard remarquable et démontre s'il est besoin qu'il s'agit d'une qualité essentielle en matière de contentieux de l'urbanisme.

2 - L'histoire commence donc par la conclusion, le 26 février 1987, d'une convention entre la commune de Cursan et la société X relative à la réalisation sur le territoire de cette commune d'un programme immobilier constitué d'un complexe hôtelier, de golfs et d'habitations.

Conformément aux prévisions de la convention, après la révision du plan d'occupation des sols de la commune de Cursan, ladite société s'est vu délivrer une autorisation de lotir le 10 juillet 1987 pour la création de treize lots à bâtir (SHON des constructions de 70 171 m<sup>2</sup>).

Aux termes de cette autorisation, la société titulaire de l'autorisation devait réaliser un système autonome d'assainissement.

Par un arrêté du maire de Cursan du 16 octobre 1989, l'autorisation de lotir du 10 juillet 1987 a fait l'objet d'un transfert à quatre sociétés (dont les sociétés X et Y).

Par un nouvel arrêté de permis de construire du 4 mai 1991, le maire de la commune a autorisé la société X à aménager le château et à le transformer en hôtel restaurant.

Une nouvelle convention a été conclue les 16 juillet et 31 août 1992 entre la commune de Cursan et la société Y convenant que, contrairement à ce qui avait été prescrit dans l'autorisation de lotir initiale mettant à la charge du lotisseur la réalisation d'assainissement, la commune réaliserait elle-même une station de traitement des effluents, ainsi qu'un collecteur d'assainissement public jusqu'au droit du terrain de l'opération, en contrepartie d'une participation financière de la société de 1 330 000 euros.

La commune de Cursan n'a pas achevé les travaux de raccordement du domaine, tandis que la société Y n'a pas réglé l'intégralité de la participation prévue dans la convention des 16 juillet et 31 août 1992, conduisant la commune à émettre le 23 avril 1987 à son encontre un titre exécutoire correspondant au solde de la participation financière convenue (soit 88 021,01 euros), suivi d'un commandement de payer le 21 janvier 2005.

Les sociétés titulaires de l'autorisation de lotir ont sollicité le 21 novembre 2003 la délivrance d'un certificat d'urbanisme opérationnel portant sur la réalisation du programme de construction prévu dans l'arrêté de lotir du 10 juillet 1987.

En 2004, le maire a délivré aux sociétés un certificat d'urbanisme négatif et rejeté une demande de permis de construire en raison du non-respect par le projet des dispositions du plan d'occupation des sols relatives à l'obligation de raccordement des constructions au réseau collectif d'assainissement.

Par délibération du 6 juillet 2004, la commune de Cursan a procédé à l'abrogation de son plan d'occupation des sols tel que révisé en 1987 (au titre de la convention susvisée du 26 février 1987).

C'est le fait générateur de la première initiative contentieuse de la société X et de la société Y qui ont sollicité du tribunal administratif de Bordeaux l'indemnisation de leurs préjudices respectifs tenant à la faute de la commune dans la non-réalisation d'un raccordement du domaine au réseau public d'assainissement, ainsi qu'à la volonté de cette dernière de faire obstacle au projet par la modification de ses dispositions réglementaires d'urbanisme.

Par un jugement du 13 mars 2007, le tribunal administratif a rejeté cette demande, rejet confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 23 décembre 2008 (2).

Le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt le 21 mai 2012 (3) et renvoyé l'affaire devant la cour.

Entre-temps et par délibération du 23 juin 2005, la commune de Cursan a abrogé son plan d'occupation des sols et a approuvé, conjointement avec le préfet par arrêté du 31 août 2005, une carte communale classant l'essentiel de l'assiette du domaine de Château Barrault en zone naturelle non-constructible et limitant les droits à construire sur celle-ci à 6 978 m<sup>2</sup> de SHON.

C'est le cadre du second contentieux indemnitaire engagé par la société X et la société Y qui ont saisi le tribunal administratif de Bordeaux de quatre requêtes tendant :

— au remboursement par la commune de Cursan, sur le fondement de sa responsabilité contractuelle, de la somme de 152 949,02 euros versée au titre de la participation au réseau d'assainissement et, en cas d'illégalité du contrat, sur le fondement de la répétition de l'indu ;

— à l'annulation de la décision du maire du 16 mai 2008 ayant opposé la prescription quadriennale à leur demande de remboursement de la somme précédemment visée ;

— à l'annulation du titre exécutoire émis pour le recouvrement de la somme de 88 021,01 euros correspondant au solde de la participation prévue par la convention des 16 juillet et 31 août 1992 ;

— à la condamnation solidaire de la commune et de l'Etat à réparer les conséquences dommageables liées à l'approbation de la carte communale.

Le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté l'ensemble des requêtes par jugement du 27 septembre 2011.

La cour administrative d'appel de Bordeaux ayant joint la requête introduite sur renvoi du Conseil d'Etat et celle portant appel du jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 27 septembre 2011 a, par un arrêt du 28 novembre 2013 (4), déchargé la société Y de l'obligation de payer la somme de 88 021,01 euros correspondant au solde de la participation prévue par la convention des 16 juillet et 31 août 1992, et rejeté le surplus des conclusions.

C'est donc dans cet état du dossier, que le Conseil d'Etat a été saisi d'un pourvoi de la société X et de la société Y.

**3** - Le Conseil d'Etat était amené à se prononcer, dans cet arrêt, sur un nombre important de points juridiques pouvant être classés en deux catégories principales tenant, d'une part, à la responsabilité administrative pour faute et sans faute en matière d'urbanisme, d'autre part, aux actions en restitution de participations d'urbanisme pour réalisation d'équipements publics sur le fondement de la responsabilité contractuelle ou sur celui de la répétition de l'indu.

Sur ce dernier point, on se bornera à observer que le Conseil d'Etat a confirmé la position de la cour administrative d'appel ayant rejeté la mise en cause de la responsabilité contractuelle de la commune, dès lors que la convention des 16 juillet et 31 août 1992 était illégale pour avoir mis à la charge de la société Y une participation au coût des équipements publics qui ne disposait d'aucun fondement légal.

Elle a par ailleurs confirmé que, si l'action en répétition de l'indu pouvait être mise en œuvre au titre des articles L. 332-6 (N° Lexbase : L4626I7H) et L. 332-30 (N° Lexbase : L2426IEL) du Code de l'urbanisme, elle était en l'espèce prescrite.

**4** - Venons-en donc maintenant au principal apport de cet arrêt.

Le Conseil d'Etat a en effet retenu l'erreur commise par la cour administrative d'appel dans la qualification juridique des faits qui avait rejeté la responsabilité sans faute de la commune et de l'Etat alors que, selon la Haute juridiction, l'abrogation du plan d'occupation des sols révisé en 1987 et l'approbation conjointe d'une carte communale classant en zone naturelle non constructible l'intégralité du terrain appartenant à la société Y avaient fait peser sur elle une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Statuant sur le fond, il a retenu sur ce fondement la responsabilité conjointe de la commune de Cursan et de l'Etat (en l'atténuant pour des motifs d'espèce comme nous y reviendrons).

C'est ici la première fois que le Conseil d'Etat fait application du principe jurisprudentiel issu de l'arrêt "Bitouzet" : "[...] *qu'enfin, cet article [L. 105-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L2237KIP)] ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi*".

Rappelons que c'est l'article L. 105-1 du Code de l'urbanisme (ancien article L. 160-5 N° Lexbase : L7364ACQ avant l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, relative à la partie législative du livre Ier du Code de l'urbanisme N° Lexbase : L2163KIX) qui pose le régime légal d'indemnisation de servitudes d'urbanisme (5) : "*N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu*".

Il est exclusif -comme d'autres régimes législatifs particuliers régissant ce type de responsabilité— du régime de droit commun de la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques (6).

Le principe de non-indemnisation que pose cet article s'infère de motifs financiers. Comme l'énonçait le commissaire du Gouvernement François Séners sous l'arrêt de Section du 29 décembre 2004, "Société d'aménagement des

coteaux de Saint-Blaine" (7) : *"L'objet est clair : il s'agit de ne pas paralyser les politiques locales d'aménagement urbain par crainte du coût élevé de l'indemnisation des servitudes d'utilité publiques nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques"*.

Les juridictions administratives ont eu l'occasion de faire application de la deuxième exception (8) au principe de non-indemnisation posé à l'article L. 105-1 du Code de l'urbanisme, notamment pour ce qui concerne les autorisations de lotissement.

Celles-ci créent en effet des droits acquis qui pouvaient être remis en cause si la réglementation d'urbanisme interdisait ou limitait, après sa délivrance, la constructibilité des lots autorisés.

Dans cette hypothèse, le juge acceptait d'engager la responsabilité de l'autorité compétente sur le fondement de l'article L.105-1 du Code de l'urbanisme (9).

Cette jurisprudence a été privée d'effet par l'introduction de l'article L. 315-8 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L7445ACQ) (issue de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 N° Lexbase : L8834AGB), qui a posé la règle de la "cristallisation" des règles d'urbanisme pendant cinq ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir (10), garantissant ainsi les titulaires d'autorisations de lotir d'éventuelles restrictions réglementaires approuvées postérieurement à la délivrance de leur autorisation.

Dans l'affaire en cause, les requérants avaient tenté de fonder devant les juges du fond la responsabilité de la commune et de l'Etat sur l'atteinte aux droits acquis tirés de l'autorisation de lotir obtenu le 10 juillet 1987 auxquels, selon elles, l'abrogation du plan local d'urbanisme et l'approbation de la carte communale auraient porté atteinte.

La cour administrative d'appel a toutefois rejeté le moyen en constatant qu'à la date de ces modifications réglementaires, l'autorisation de lotir était caduque puisqu'elle n'avait pas été mise en œuvre dans les délais et conditions prévues à l'article R. 315-30 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L2903DZK) alors applicable.

5 - C'est donc, pour la première fois, sur le fondement du principe dégagé par l'arrêt "Bitouzet" du 3 juillet 1998 que le Conseil d'Etat va accéder à la demande d'une des sociétés requérantes de mise en cause de la responsabilité sans faute de la commune et de l'Etat.

Ce principe jurisprudentiel (11) d'exception au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme qui est venu compléter les deux hypothèses légales de l'article L.160-5 du Code de l'urbanisme (actuel L. 105-1), trouve sa source dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et l'application qu'elle a fait de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (N° Lexbase : L1625AZ9) (12).

C'est parce que *"les exceptions au principe de non-indemnisation ne sont pas telles qu'elles suffiraient à couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles la Cour européenne estime que l'absence d'indemnisation entraîne une rupture de l'équilibre entre les intérêts en présence"* (13) que le Conseil d'Etat a décidé de l'application de ce principe aux servitudes d'urbanisme, *"en complément"* du régime légal de l'article L.105-1 du Code de l'urbanisme (ancien article L. 160-5). Jusqu'à présent pourtant, la responsabilité sans faute de l'administration n'avait jamais été reconnue sur ce fondement (14), même si le commissaire du Gouvernement G. Bachelier avait conclu favorablement à l'application de la jurisprudence "Bitouzet" pour ce qui concerne les servitudes imposées par le plan de sauvegarde et de mise en valeur du Marais, sans être suivi par le Conseil d'Etat (15).

Cela s'explique par l'étroitesse du critère d'exorbitance du dommage, plus restreint que celui d'anormalité fondant la responsabilité sans faute de l'état pour rupture devant les charges publiques.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a considéré que les critères de la jurisprudence "Bitouzet" étaient réunis (pour une des sociétés requérantes puisque l'autre avait conservé des droits à construire sur son terrain), dès lors que :

- la charge subie par la société requérante était spéciale, car elle était seule affectée par le classement de l'intégralité des parcelles lui appartenant en zone naturelle non-constructible ;
- la charge était exorbitante puisqu'elle obérait de manière définitive le projet de construction de la société et elle était hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Mais la Haute juridiction n'a pu aboutir à cette solution qu'en considération de *"l'ensemble de conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre"* qui était, il est vrai, pour le moins particulier puisque bien avant (dix-huit ans) la modification réglementaire ayant rendu le terrain inconstructible, les conditions de la réalisation de l'opération avaient été contractuellement fixées et réglementairement organisées.

C'est, comme le note le Conseil d'Etat, la défaillance de la commune dans la réalisation du raccordement du terrain d'assiette au réseau d'assainissement qui a rendu impossible la concrétisation de l'opération jusqu'à la modification réglementaire qui a rendu le terrain inconstructible.

Si aucune faute n'a été en l'espèce identifiée par le Conseil d'Etat (16), l'exorbitance de la charge subie par la société du fait de la disparition des droits à construire sur le terrain en cause et donc de sa dévalorisation, a directement procédé de l'attitude de la commune de Cursan qui avait permis la réalisation de l'opération avant de la rendre impossible (17).

C'est, pour reprendre une notion communautaire, le principe de confiance légitime de l'opérateur qui a été ici atteint et qui a permis au Conseil d'Etat de considérer la charge tenant à la disparition des droits à construire comme exorbitante.

D'ailleurs, et pour preuve de l'importance de cette défaillance administrative dans l'appréciation de la reconnaissance de responsabilité, le Conseil d'Etat atténue celle de l'administration au regard de l'inertie de la société durant plusieurs années "*pour tenter de résoudre les difficultés liées à l'impossibilité de raccorder ses terrains au réseau d'assainissement*", et laisse en conséquence à sa charge la moitié du préjudice indemnisable.

(1) CE, Sect. 3 juillet 1998, n° 158 592 (N° Lexbase : [A2355B7D](#)), Lebon, p. 288, AJDA, 1998, p. 570, chron. F. Raynaud et P. Fombeur, RFDA, 1998, p. 1243, concl. R. Abraham ; formule reprise dans la récente décision CE, Sect., 29 décembre 2004, n° 257 804 (N° Lexbase : [A2308DGL](#)), Lebon, p. 478, AJDA, 2005, p. 423, chron. C. Landais et F. Lenica.

2) CAA Bordeaux, 6ème ch., 23 décembre 2008, n° 07BX00 969 (N° Lexbase : [A9903ELD](#)).

(3) CE 9° et 10° s-s-r., 21 mai 2012, n° 325 764 (N° Lexbase : [A0892IMY](#)), pour une erreur de droit commise quant à la date de départ du délai de prescription quadriennale, pour ce qui concerne les créances qu'estimaient détenir les requérantes du fait des fautes de la commune.

(4) CAA Bordeaux, 1ère ch., 28 novembre 2013, n°s 11BX03 034 et 12BX01 421 (N° Lexbase : [A2818MP3](#)).

(5) Principe introduit par l'article 15 du décret du 25 juillet 1935, relatif à l'aménagement de la région parisienne, généralisé par l'article 80 de la loi du 15 juin 1943, et recueillie depuis au Code de l'urbanisme.

(6) Dont le principe a été dégagé par l'arrêt "Coutéas" (CE, Sect., 30 novembre 1923, n° 38 284 et n° 48 688, publié au recueil Lebon N° Lexbase : [A0959B9E](#), Lebon, p. 789) et par un avis de la Section intérieur du Conseil d'Etat du 18 décembre 1924.

(7) CE, sect., 29 décembre 2004, n° 257 804 (N° Lexbase : [A2308DGL](#)).

(8) La première -modification de l'état antérieur des lieux— n'a jamais trouvé application (exemple : CE Contentieux, 25 mars 1983, n° 18 298 N° Lexbase : [A1981AMC](#), Rev. éco. et dr. imm., 1983, p. 320, note Bergel, Dr. adm., 1983, comm. 274).

(9) CE, 4 mars 1977, n° 01 822 (N° Lexbase : [A2782B78](#)), Rec. CE, 1977, p. 122, AJDA, 1977, p. 313, concl. D. Labetoulle, Droit et Ville, n° 4, 1977, p. 293, note F. Bouyssou, D., 1977, inf. rap. p. 206, obs. Charles, D., 1977, jurispr. p. 673, note Le Mire, GADU, n° 10 ; CE, 13 février 1987, n° 57 032 (N° Lexbase : [A3215APR](#)), Rec. CE, 1987, p. 58, RFD adm., 1987, p. 339, AJDA, 1987, p. 416, concl. Van Ruymbecke, JCP éd. G, 1988, II, 21 153, note R. Vandermeeren.

(10) Pour le nouveau régime de cette "cristallisation", voir C. urb., art. L. 442-14 (N° Lexbase : [L3074ISN](#)).

(11) Appliqué depuis par le Conseil d'Etat pour d'autres types de servitudes d'utilité publique pour lesquelles le législateur a exclu l'indemnisation (exemple : CE, 29 décembre 2004, n° 257 804 (N° Lexbase : [A2308DGL](#), Rec. Lebon p. 478).

(12) CEDH, 23 septembre 1982, Req. 7151/75 (N° Lexbase : [A5103AYN](#)), A n° 52 ; CEDH, 27 octobre 1994, Req. 21/1993/416/495 (N° Lexbase : [A6628AWE](#)), A n° 93, BJDU 2/95, p.161, obs. pdt Bonichot ; CEDH, 18 novembre 2010, Req. 18 990/07 et 23 905/07 (N° Lexbase : [A6651GI8](#)), AJDA, 2011, p.1265.

(13) RFD, 1998, p.1243, Conclusions sur CE, Sect. 3 juillet 1998, n° 158 592, R. Abraham, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, commissaire du Gouvernement.

---

(14) CE, 7 avril 1999, n° 142 857 (N° Lexbase : A4307AXS) ; CAA Nantes, 26 mai 1999, n° 97NT02 201 (N° Lexbase : A5238BHH) ; CAA Paris, 7 avril 2005, n° 01PA04 256 (N° Lexbase : A1160DIS), AJDA, 2005, p. 1591 ; CE, 13 novembre 2009, n° 309 093 (N° Lexbase : A1569ENG).

(15) CE, 7 janvier 2000, n° 187 042 (N° Lexbase : A9281AGT), BJDU 1/2000, p.31.

(16) Ni sur le fondement contractuel, ni sur celui de la promesse non tenue ou de l'illégalité des décisions individuelles d'urbanisme, ou encore sur celui de la méconnaissance par la modification des règles d'urbanisme de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

(17) La préfecture n'étant finalement dans cette affaire qu'une "victime collatérale" d'un litige ancien entre la commune et les opérateurs.