

Francis Haumont

Professeur extraordinaire à l'université catholique de Louvain,
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

Pascale Steichen

Professeure à l'université de Nice-Sophia Antipolis
Avocate au barreau de Nice

Le droit canonique... n'est pas conforme au droit des biens

**CEDH, 4 novembre 2014, Sociedad Anónima del Ucieza
c. Espagne**

**Droit au respect de ses biens – Inscription au livre foncier
au nom d'un évêché catholique d'une église déjà inscrite
au nom d'une personne privée – Absence de garanties
procédurales – Forclusion du droit de contester la
première inscription**

Cet arrêt tranche un litige relatif à la propriété d'une église médiévale dont la société requérante se prétend propriétaire pour l'avoir acquise en 1978 avec d'autres biens, dans lesquels l'église est enclavée, et fait inscrire dans le livre foncier. Il se fait que seize ans plus tard, l'évêché de Palencia fit inscrire la même église dans le livre foncier sur la base d'un certificat délivré par l'évêché lui-même. Toutes les procédures lancées par la société requérante devant les juridictions espagnoles en vue d'obtenir l'annulation de l'immatriculation de l'église et de ses dépendances faites par l'évêché échouèrent. Les juridictions ont en effet considéré que si les autres biens acquis par la requérante étaient visés par les lois sur la mise en vente des biens ecclésiastiques (desamortización), tel ne pouvait être le cas de l'église qui, au moment de l'entrée en vigueur desdites lois, était une église paroissiale affectée aux offices religieux qui avaient perduré. Dès lors, sur la base du droit canonique, l'église n'avait pu être acquise par la société, même par usucapion dès lors que la prescription acquisitive ne pouvait jouer qu'en faveur des personnes morales ecclésiastiques. Outre la reconnaissance, pour des raisons que l'on peut qualifier de techniques, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la convention européenne des droits de l'homme qui protège le droit de chacun à un procès équitable, la Cour européenne va estimer, au terme de son analyse de la violation alléguée du droit de propriété, qu'il y a eu violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention. La requérante estime en effet qu'elle a été privée de sa propriété – l'église médiévale –, sans cause d'utilité publique et en l'absence de toute indemnisation. Pour la Cour, il y a incontestablement atteinte aux droits de la requérante. Elle note que, selon le droit espagnol, l'évêché aurait dû contester dans les deux ans l'inscription de l'église au livre foncier et non pas procéder comme elle le fit en se délivrant à elle-même, seize ans plus tard, un certificat, procédure qui ne peut valoir qu'en l'absence d'inscription préalable du bien en cause. Compte tenu de la discussion juridique sur le transfert de propriété – l'église pouvait-elle être acquise par une société privée ? –, la Cour estime qu'il ne s'agit pas d'une expropriation de fait mais que c'est la règle plus générale du droit au respect de ses biens qui est en cause dès lors que la seconde inscription a privé le titre de propriété de la

requérante de tout effet utile. La Cour note que l'évêché de Palencia ne pouvait pas utiliser le mécanisme de l'inscription postérieure de l'église dès lors qu'il y avait déjà une inscription foncière et qu'il appartenait au responsable du livre foncier de refuser la seconde inscription. De même, il aurait dû permettre à la requérante de faire valoir ses droits et ses motifs d'opposition à cette seconde inscription. La Cour en déduit que la seconde inscription s'est faite au seul vu du certificat que l'évêché s'est délivré à lui-même alors qu'il y avait déjà une première inscription au nom de la requérante et sans offrir à cette dernière les garanties procédurales élémentaires pour la défense de ses intérêts au stade même de l'immatriculation. La Cour épingle l'interprétation de la loi espagnole par les juridictions de fond, mais aussi la loi espagnole elle-même qui confère un privilège aux seuls évêques diocésains de l'Église catholique, les représentants des autres confessions ne pouvant se délivrer à eux-mêmes de tels certificats. La Cour en conclut que la requérante a été victime de l'exercice du droit d'immatriculation reconnu par la législation espagnole à l'Église catholique sans justification apparente et sans que l'évêché de Palencia eut contesté, dans les légaux, son droit de propriété à l'époque de l'inscription du bien au livre foncier. Le droit au respect de ses biens a été violé conclut la Cour. ■

Quand l'immobilisme du propriétaire, restreint son droit à être indemnisé

CEDH, 13 novembre 2014, Varfis c. Grèce

**Moins-value résultant du classement d'un terrain en zone
de protection d'un site – Atteinte au droit au respect des
biens (art. 1^{er} premier protocole) – Non utilisation du
droit de construire préexistant – Limitation du montant de
l'indemnisation du dommage**

Après avoir, dans un arrêt du 19 juillet 2011, considéré que les restrictions apportées à la propriété du requérant violaient son droit au respect de ses biens, la Cour européenne des droits de l'homme avait à se prononcer sur l'indemnité – la satisfaction équitable – lui revenant suite à cette atteinte.

Ce que la Cour de Strasbourg avait sanctionné en 2011, c'était la rigueur particulière de la position du Conseil d'État grec qui avait rejeté le recours du requérant en indemnité suite à l'interdiction de construire résultant de l'adoption d'une zone de protection d'un site. Le Conseil d'État avait en effet assimilé tout terrain repris hors zone urbaine – ce qui était le cas du terrain du requérant – à un terrain destiné uniquement à un usage agricole, avicole, sylvicole ou de divertissement du public alors que la législation en vigueur ne limitait pas formellement le bien en question à un usage agricole. Le Conseil d'État a donc considéré que l'adoption d'un décret établissant des zones de protection autour du mont Pendeli n'avait pas modifié l'usage du bien. Or, pour la Cour, on ne pouvait déduire de la législation en vigueur avant l'adoption desdites mesures de protection une inconstructibilité et ce d'autant plus que des habitations étaient déjà construites sur les terrains avoisinants. Examinant les prétentions chiffrées du requérant, la Cour confirme sa jurisprudence habituelle selon laquelle, dans ce type d'affaires, une éva-

luation précise du dommage matériel est malaisée dès lors que le préjudice lié à l'impossibilité de construire présente un caractère intrinsèquement aléatoire, ce qui rend impossible un calcul précis de la satisfaction pouvant être allouée au titre de celui-ci. En effet, la Cour ne peut savoir ce que le requérant aurait construit, le loyer qu'il aurait pu en tirer, le montant des taxes foncières qu'il aurait dû payer, etc.

Par ailleurs, la Cour tient compte de l'immobilisme du requérant entre la date de l'acquisition du terrain et le classement de celui-ci dans la zone de protection du mont Pendeli. En effet, non seulement, le requérant n'a pas introduit de demande de construire avant le classement du terrain dans la zone de protection, mais il a attendu six ans avant de réagir à l'adoption du décret de protection.

Dans plusieurs affaires, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté purement et simplement le recours de requérants qui n'avaient pas utilisé les possibilités de constructibilité que la législation antérieurement leur offrait en considérant que les requérants ne devaient s'en prendre qu'à eux-mêmes¹. Dans la présente affaire, la Cour de Strasbourg ne va pas aussi loin puisqu'elle a reconnu qu'il y avait violation du droit du requérant au respect de ses biens, mais elle limite considérablement – 50 000 euros – le montant du dommage subi par le requérant sur la base notamment du propre comportement du requérant. ■

Le temps des sanctions pécuniaires pour non respect des directives environnementales

CJUE, 2 décembre 2014, C-196/13, Commission c. Italie

CJUE, 2 décembre 2014, C-378/13, Commission c. Grèce

CJUE, 4 décembre 2014, C-243/13, Commission c. Suède

Non respect des directives « déchets » et IPPC – Non respect des arrêts de la Cour – Sanctions pécuniaires – Astreintes semestrielles

Ces trois arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne traduisent la pression qu'entend mettre notamment la Commission européenne sur les États afin que ceux-ci respectent les obligations qui sont les leurs en application des directives européennes. On le sait, les directives européennes constituent un mode de législation indirecte qui implique que les États membres transposent le contenu de celles-ci dans leur droit interne dans le délai imparti par la directive elle-même. Dès qu'une directive est adoptée, la Commission veille à ce que les 28 États membres lui transmettent la législation nationale qui assure la transposition complète et conforme de la directive. Par la suite, ce sont les résultats poursuivis par la directive qui doivent être atteints, le cas échéant, dans le délai fixé par la directive.

On retrouve la même chronologie dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne : après avoir condamné certains États pour non transposition d'une directive dans le délai prescrit, la Cour sanctionne les transpositions non conformes – incomplètes ou incorrectes. Vient alors le temps de la condamnation des États qui n'atteignent pas les résultats fixés par la directive. La liste est longue. Elle concerne, sans être exhaustif, la qualité des eaux de baignade dont les valeurs limites devaient être respectées dans les dix ans de l'entrée en

vigueur de la directive², la teneur des rejets dans l'atmosphère en provenance des incinérateurs ménagers³, la protection des habitats et des espèces⁴ etc.

Viennent alors les arrêts qui sanctionnent les États membres qui ne se sont pas conformés aux arrêts les condamnant pour non respect des directives et des résultats impératifs à atteindre. C'est dans cette catégorie que s'inscrivent les trois arrêts de ce mois décembre 2014.

Les deux premiers – Commission c. Italie et Commission c. Grèce – portent sur la gestion défectueuse des déchets.

Le 26 avril 2007, la Cour de justice condamnait l'Italie pour manquement généralisé à ses obligations de gestion des déchets. Suite à cet arrêt, la Commission a assuré le suivi de la mise en conformité qu'impliquait cette condamnation. Compte tenu de ce que des dizaines de sites – à l'audience il était question de 198 sites – de gestion des déchets n'étaient pas toujours conformes et de nombreuses décharges étaient toujours dans l'illégalité, la Commission a poursuivi à nouveau l'Italie devant la Cour de justice. Cette dernière ne peut que constater ces manquements persistants. Elle note également qu'il ne suffit pas de mettre sous scellés une décharge illégale et de poursuivre pénalement ses exploitants pour que les obligations découlant du droit dérivé de l'Union européenne soient respectées. Viennent alors les sanctions pécuniaires. Par son arrêt du 2 décembre 2014, la Cour de justice condamne l'Italie, d'une part, à une somme forfaitaire de 40 millions d'euros et, d'autre part, à une astreinte semestrielle de 42 800 000 euros dont il sera déduit un montant de 400 000 euros pour chacun des sites contenant des déchets dangereux mis en conformité et un montant de 200 000 euros pour les autres sites mis en conformité.

La Grèce est soumise au même régime : après une condamnation par le Cour de Luxembourg le 6 octobre 2005, la Commission et la Cour identifient encore 293 décharges illégales dont 70 en activités et les autres désaffectées mais non réhabilitées. Compte tenu de sa situation budgétaire, la Grèce n'est condamnée, ce 2 décembre, qu'à 10 millions d'euros forfaitaires et à une astreinte semestrielle de 14 520 000 euros dont elle pourra déduire entre 80 000 et 40 000 euros par site mis en conformité.

Mais épinglons également la Suède qui vient d'être condamnée ce 4 décembre. En effet, après avoir été condamnée le 29 mars 2012 en raison du fait que 73 installations existantes sur 1034 n'avaient pas fait l'objet d'une nouvelle autorisation d'installations classées conformes à la directive IPPC dans le délai requis, la Commission a poursuivi la Suède pour non mise en conformité de toutes les installations concernées à la directive IPPC. A la date de l'audience devant la Cour de justice, il en restait une sur 73 – une mine – qui n'était pas autorisée conformément à la directive ou, comme le soulignait la Suède, une sur 1034. Cela n'a pas empêché la Cour de condamner la Suède à une somme forfaitaire 2 millions d'euros et une astreinte journalière de 4000 euros par jour de retard dans la mise en conformité de la dernière installation classée non conforme.

Tout ceci illustre combien l'effectivité de la transposition des directives notamment environnementales et l'atteinte des objectifs visés par chaque directive est une obligation incontournable dont le non respect peut coûter cher, très cher aux États membres. ■

² CJCE, 13 novembre 2001, C-427/00, Commission c. Royaume Uni.

³ CJCE, 18 juin 2002, C-60/01, Commission c. France ; CJCE, 11 juillet 2002, C-139/00, Commission c. Espagne.

⁴ CJCE, 30 janvier 2002, C-130/00, Commission c. Grèce.

¹ CEDH (déc.), 12 décembre 2000, Bahia Nova sa c. Espagne ; C.E.D.H. (déc.), 24 janvier 2006, Gantieri c. Italie ; C.E.D.H. (déc.) 26 juin 2007, Perinelli et crts c. Italie ; C.E.D.H. (déc.) 26 juin 2007, Longobardi et crts c. Italie ; CEDH (déc.), 12 janvier 2010, Yildiz et crts c. Turquie, CEDH, 23 juillet 2013, Lay Lay Company Lt c. Malte.

Jurisprudence de l'urbanisme

Damien Dutrieux

Consultant au Cridon Nord-Est,
maître de conférences associé à l'université de Lille 2

Autorisation tacite et contrôle de légalité²

CE, 17 décembre 2014, n° 373681, ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement, à paraître aux tables du Recueil Lebon

[...] 2. Considérant que, s'il résulte des dispositions de l'article L. 424-8 du code de l'urbanisme qu'un permis de construire tacite est exécutoire dès qu'il est acquis, sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il a été transmis au représentant de l'État, ces dispositions ne dérogent pas à celles de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, en vertu desquelles le préfet défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission ; que figurent au nombre de ces actes les permis de construire tacites ; qu'une commune doit être réputée avoir satisfait à l'obligation de transmission dans le cas d'un permis de construire tacite, si elle a transmis au préfet l'entier dossier de demande, en application de l'article R. 423-7 du code de l'urbanisme ; que le délai du déféré court alors de la date à laquelle le permis est acquis ou, dans l'hypothèse où la commune ne satisfait à l'obligation de transmission que postérieurement à cette date, à compter de la date de cette transmission ; que, toutefois, lorsqu'une commune a fait appel aux services de l'État pour l'instruction d'un dossier de permis de construire sur le fondement des dispositions de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, cette demande d'instruction ne constitue, en l'absence de toute demande expressément formulée en ce sens par la commune auprès des services instructeurs, ni une transmission faite aux services de l'État en application des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales, ni une transmission au préfet au titre de l'obligation posée par l'article R. 423-7 du code de l'urbanisme ; qu'une telle demande n'est donc pas de nature à faire courir le délai du déféré préfectoral ; que, dans l'hypothèse où les services instructeurs ont transmis le dossier, après naissance d'un permis tacite, aux services de la préfecture chargés du contrôle de légalité, cette transmission ne peut se substituer à celle que le maire doit obligatoirement faire au préfet en application des dispositions de l'article R. 423-7 du code de l'urbanisme, sauf dans le cas où elle aurait été faite sur demande expresse de la commune ; [...]

Cet arrêt mérite de retenir l'attention en ce sens qu'il complète un premier arrêt¹ concernant le contrôle de légalité des décisions tacites. En effet, l'article R. 423-7 du code de l'urbanisme dispose que « lorsque l'autorité compétente pour délivrer le permis ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est le maire au nom de la commune, celui-ci transmet un exemplaire de la demande ou de la déclaration préalable au préfet dans la semaine qui suit le dépôt ». Or, ce transfert vaut, au jour de la naissance de la décision tacite, transmission au titre du contrôle de légalité, et

donc ouverture du délai de deux mois dont dispose le représentant de l'État dans le département pour saisir le maire d'une demande de pièce complémentaire, d'une demande gracieuse de retrait ou pour saisir le juge administratif d'un déféré.

La question posée était de savoir si la transmission à la direction départementale du territoire aux fins d'instruction (C. urb., art. L. 422-8) ou la transmission ultérieure de ces services à l'État² en préfecture, pouvait valoir transmission du dossier au titre de l'article R. 423-7 précité. Le Conseil d'État répond par la double négative – la transmission par le service instructeur n'ayant pas été faite à la demande de la commune comme le relève expressément le Conseil également dans son considérant n° 4 non reproduit – et impose donc une transmission du dossier complet déposé par le pétitionnaire, sous peine de ne jamais faire « partir » le délai du déféré préfectoral. Cet arrêt permet de comprendre l'intérêt de la modification apportée par le décret n° 2012-274 du 28 février 2012 à l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme³. En effet, alors que cet article impose au maire la délivrance d'un certificat attestant l'obtention d'un permis tacite ou d'une non-opposition à déclaration préalable, ce décret a en effet ajouté qu'en cas de permis tacite, « ce certificat indique la date à laquelle le dossier a été transmis au préfet ou à son délégué dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales ». Cette précision permet donc d'éviter un oubli aux graves conséquences comme en l'espèce. ■

Demande de permis de construire par un indivisaire

CE, 17 octobre 2014, n° 360968, Commune de Jouars-Pontchartrain, à paraître aux tables du Recueil Lebon

[...] 3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, sous réserve de la fraude, le pétitionnaire qui fournit l'attestation prévue à l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme selon laquelle il remplit les conditions fixées par l'article R. 423-1 du même code doit être regardé comme ayant qualité pour présenter sa demande ; qu'il résulte également de ces dispositions, notamment du b) de l'article R. 423-1, qu'une demande d'autorisation d'urbanisme concernant un terrain en indivision peut être régulièrement présentée par un seul co-indivisaire, alors même que les travaux en cause pourraient être contestés par les autres propriétaires devant le juge judiciaire ; qu'il appartient au seul juge judiciaire, le cas échéant, de se prononcer sur le bien-fondé d'une telle contestation, qui ne peut, en tout état de cause, caractériser, par elle-même, une fraude du pétitionnaire ; qu'il suit de là qu'en jugeant que l'existence d'une contestation de la part de propriétaires co-indivisaires ne pouvait, alors même que l'autorité compétente avait été saisie de courriers des intéressés, légalement fonder la décision d'opposition à la déclaration de travaux, le tribunal administratif de Versailles n'a entaché son jugement d'aucune erreur de droit ; [...]

¹ CE, 23 octobre 2013, n° 344454 : *Construction - Urbanisme*, décembre 2013, comm. 171, p. 28, note D. Dutrieux.

² Dans cette affaire, la direction départementale des territoires a transmis l'entier dossier au pôle « affaires juridiques » de la préfecture de la Drôme le 22 septembre 2011, en signalant la naissance du permis tacite et avec la mention « pour contrôle de légalité ».

³ D. Dutrieux, « Non-opposition à déclaration préalable et transmission au contrôle de légalité : à propos du nouvel alinéa de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme », *Construction - Urbanisme*, janvier 2013, étude 1.

Par arrêté du 6 janvier 2010, le maire de Jouars-Ponchartrain a fait opposition à sa déclaration préalable de travaux en vue de l'édification d'un portail coulissant, d'un portillon et d'une clôture. La motivation de ce refus résidait dans le fait que le maire avait reçu des courriers de propriétaires co-indivisaires dénonçant la réalisation de travaux sans leur accord et qu'il y avait ainsi une contestation sérieuse sur la propriété d'une partie du lieu où les travaux devaient être réalisés. L'opposition ayant été annulée par le tribunal administratif de Versailles dans un jugement en date du 30 avril 2012, la commune s'est pourvue en cassation contre ce jugement (aucun appel ne pouvant être interjeté en matière de déclaration préalable). Or, le Conseil d'État confirme le jugement en refusant de considérer qu'il appartient à l'autorité administrative de trancher un différend de pur droit privé dans le cadre de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

L'article R. 423-1 du code de l'urbanisme indique en effet très précisément que « les [...] déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés : b) Soit, en cas d'indivision, par un ou plusieurs co-indivisaires ou leur mandataire ; [...] ». Les articles R. 431-36 et R. 431-37 du même code précisant – de façon exhaustive⁴ – les pièces constituant le dossier.

Non seulement le juge administratif prend acte des nouvelles dispositions relatives au contenu de la demande d'autorisation issue de la réforme des autorisations d'urbanisme – en l'espèce une déclaration préalable mais la solution est transposable à l'ensemble des autorisations régies par le code de l'urbanisme – mais encore il en déduit une légalité de l'autorisation d'urbanisme délivrée, nonobstant la réalité juridique de l'attestation du demandeur, sauf le cas d'une fraude strictement réservé par le Conseil d'État. C'est pourquoi, outre l'application littérale de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme précité, il importe de garder à l'esprit l'absence d'effet d'une déclaration erronée du pétitionnaire sur la légalité de l'autorisation d'urbanisme, sauf naturellement l'hypothèse d'une fraude⁵.

Il est donc possible de considérer que cette décision vient compléter⁶ les arrêts ayant déjà considéré comme valables des autorisations d'urbanisme alors que n'avait pas été obtenue l'autorisation de la copropriété⁷ ou celle du propriétaire mitoyen⁸. Elle donne également toute sa signification à l'expression traditionnelle rappelant que les autorisations d'urbanisme sont toujours délivrées sous réserve du droit des tiers. ■

⁴ Voir D. Larralde, « Procédure commune aux permis et aux déclarations préalables. - Dépôt et instruction des demandes », JCP N 2007, 1054. Voir également les articles R. 432-22 et R. 423-38 du code de l'urbanisme.

⁵ Il peut y avoir fraude « lorsqu'il y a manœuvre délibérée, destinée à induire en erreur l'administration, dans le but de tourner une disposition législative ou réglementaire (C.E., 3 février 1978, Meppiel, Rec. p. 54, à propos du R.N.U.), afin d'obtenir une décision dans un sens recherché » étant précisé que « cette manœuvre peut résulter, soit d'un acte volontaire, soit d'une simple abstention en connaissance de cause (C.E., 16 octobre 1957, Rouch, Rec. p. 532 ; 17 mars 1976, Todeschini, Rec. p. 157) » ; voir J.-L. Maillot : Erreur et tentative de fraude dans les demandes d'autorisation d'urbanisme, note sous CE 30 juillet 1997, n° 121864, SNC Fimopar : Petites affiches 17 décembre 1997, p. 14.

⁶ Voir le commentaire du Professeur Pierre Soler-Couteaux sous le présent arrêt, publié dans RD imm. 2014, p. 657.

⁷ CE, 15 février 2012, n° 333631, Quenesson : Rec. CE 2012, p. 41 ; RD imm. 2012, p. 237, chr. P. Soler-Couteaux ; Petites affiches n° 120, 15 juin 2012, p. 26, note D. Dutrieux.

⁸ CE, 13 décembre 2013, n° 356097, M. Belicar : RD imm. 2014, p. 586, chr. P. Soler-Couteaux.

Affichage de l'autorisation d'urbanisme : quelle règle appliquer ?

CE, 22 septembre 2014, n° 361715, M^{me} A. B. et autres c/ Commune de Pian Médoc, à paraître aux tables du Recueil Lebon

[...] 4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme est applicable aux recours formés à compter du 1^{er} octobre 2007, y compris ceux dirigés contre des autorisations d'urbanisme délivrées avant cette date sous l'empire du régime antérieur au 1^{er} octobre 2007 et qui, telle l'autorisation de lotir, ont été placées depuis sous le nouveau régime du permis d'aménager ; que, par suite, en estimant que l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme s'appliquait aux autorisations de lotir délivrées avant le 1^{er} octobre 2007, alors même que les termes « autorisation de lotir » n'étaient pas expressément repris par l'article R. 600-2, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ; [...]

6. Considérant, cependant, que les modalités d'affichage sur le terrain d'une autorisation d'urbanisme sont régies par les règles en vigueur à la date de délivrance de cette autorisation ; que cette règle n'est remise en cause ni par les dispositions précitées de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme, ni par les dispositions transitoires du 4 de l'article 26 du décret du 5 janvier 2007, aux termes desquelles : « Les demandes de permis de construire et d'autorisations prévues par le code de l'urbanisme déposées avant le 1^{er} octobre 2007 demeurent soumises aux règles de compétence, de forme et de procédure en vigueur à la date de leur dépôt », ni par aucune autre disposition ; qu'il en résulte que l'affichage de l'autorisation de lotir attaquée était soumis aux règles applicables à la date de sa délivrance, soit le 30 août 2007, imposant, en vertu des dispositions combinées des articles R. 315-42 et A. 315-3 du code de l'urbanisme, en vigueur jusqu'au 30 septembre 2007, la mention sur le panneau d'affichage de la surface hors œuvre nette autorisée du projet de lotissement ; que, par suite, en estimant que l'indication de la surface hors œuvre nette autorisée sur le panneau d'affichage de l'autorisation attaquée n'était pas obligatoire, la cour a commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, M^{me} B... et autres sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent en tant qu'il a rejeté le surplus de leurs conclusions ; [...]

Cet arrêt distingue les règles relatives aux recours contentieux et celles afférentes à l'affichage des autorisations. En l'espèce, par arrêté du 30 août 2007, le maire du Pian Médoc a autorisé la société en nom collectif France Terre Aménagement à réaliser un lotissement de 31 lots dénommé « La Charmeraie ». Cet arrêté avait fait l'objet d'une autorisation de transfert et d'un modificatif. La cour administrative d'appel de Bordeaux, infirmant en partie la décision du juge de première instance, par un arrêt du 7 juin 2012 (req. n° 11BX01138, 11BX01139 et 11BX01152) – si elle avait confirmé le rejet, en raison de sa tardiveté, le recours contre l'autorisation de lotir délivrée – avait néanmoins accepté d'annuler l'arrêté du 27 novembre 2007 portant transfert de l'autorisation de lotir, et, celui du 20 juin 2008 portant autorisation modificative de lotir et autorisation de vente anticipée des lots (annulations liées à celle du plan local d'urbanisme de la commune).

Le Conseil d'État, quant à lui, casse l'arrêt d'appel en ce qu'il a déclaré applicable au cas jugé les nouvelles règles en matière d'affichage des autorisations d'urbanisme. En effet, alors que →

→ s'appliquent les nouvelles règles, figurant dans l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme, en matière de recours – le juge (cons. n° 5 non reproduit) prenant soin de relever que ces règles ne portaient pas atteinte au droit au recours effectif la Convention européenne des droits de l'homme ayant été manifestement excipée devant lui – les règles relatives à l'affichage sont conditionnées par la date de délivrance de l'autorisation. Le juge distingue logiquement, d'une part, la date d'introduction du recours, élément générateur de l'application du nouveau régime des recours (cons. n° 4), et, d'autre part, celle de la délivrance de l'autorisation (cons. n° 6) qui détermine les règles relatives à l'affichage. À l'époque de la délivrance de l'autorisation de lotir (soit le 30 août 2007), s'appliquaient notamment les articles R. 315-42 et A. 315-3 du code de l'urbanisme⁹. Désormais, les règles en matière d'affichage concernent l'ensemble des autorisations – non-opposition et permis (de construire,

⁹ Sur l'affichage de l'autorisation de lotir, voir notamment : J. Cathelineau, J.-L. Viguier et P. Cornille, *Technique du droit de l'urbanisme* : coll. « Pratique notariale », 4^e éd. Litec 1993, n° 681, p. 521.

d'aménager et de démolir) – et se trouvent aux articles R. 424-15 et A. 424-15 à R. 424-18 du même code. Comme le rappelle à juste titre un auteur¹⁰, si le juge est relativement souple en matière de contenu de l'affichage¹¹ (le requérant potentiel pouvant consulter le dossier en mairie), il demeure particulièrement sévère si l'affichage ne permet pas d'appréhender l'importance et la consistance du projet, ou, de connaître les délais de recours¹². Ainsi, par exemple, l'absence de mention en mètre par rapport au sol de la hauteur d'un projet entraîne l'inopposabilité du délai de recours¹³. ■

¹⁰ M.-C. Mehl-Schouder, dans sa note sous l'arrêt ici commenté : *AJ Collectivités Territoriales* 2014, p. 627.

¹¹ Voir notamment F.-C. Bernard, *Guide des contentieux de l'urbanisme* 2014 : LexisNexis 2013, p. 46 et s.

¹² À ne pas confondre avec la mention relative à l'obligation de notifier les recours, mention dont l'absence est sanctionnée uniquement par l'inapplication de l'obligation de notification ; CE, 28 mai 2014, n° 369456 : *Petites Affiches*, n° 251, 17 décembre 2014, p. 12, note D. Dutrieux.

¹³ CE 6 juillet 2012, n° 339883 : *Petites Affiches*, n° 217, 30 octobre 2012, p. 8, note D. Dutrieux.

Questions pratiques à un avocat

Guillaume Ghaye

Avocat à la Cour

Question n° 1

Nous sommes propriétaires d'une maison individuelle limitrophe d'un important programme de promotion immobilière. L'immeuble collectif voisin présente un pignon important à l'aplomb de notre jardin. Alors que ce chantier est en voie d'achèvement, nous avons été informés oralement par le chef de chantier que des ouvriers viendraient dans notre jardin pendant quinze jours pour procéder au ravalement de ce pignon. Nous n'avons reçu aucune autre information.

Pouvons-nous nous opposer à ces travaux ou solliciter des compensations ? Le conducteur de travaux nous a parlé d'une obligation résultant du « tour d'échelle ».

Réponse

Le droit d'échelle ou d'échelage est une notion très ancienne du droit. Elle consiste en principe dans le droit pour le voisin d'une propriété située en limite séparative de disposer d'un accès temporaire à cette dernière pour effectuer les travaux nécessaires à la conservation de sa propre propriété. La référence à la « conservation de la propriété » a pu conduire à estimer qu'il ne pouvait pas en être fait application à l'occasion de la réalisation d'une construction neuve¹.

Cette approche n'apparaît pas juridiquement exacte. De plus en plus fréquemment, le juge judiciaire civil permet, en l'absence même de tout titre conventionnel entre les propriétés, d'imposer, sous condition, une contrainte assimilable à une « tour d'échelle » ou « droit

d'échelage » même en présence d'une construction neuve². Bien entendu, ces questions relèvent du « droit des tiers » formellement réservé par la délivrance des permis de construire et de la compétence éventuelle des juridictions civiles et non administratives.

Il demeure que l'exercice de ce « droit d'échelle » par un promoteur pour une construction neuve doit répondre à des conditions spécifiques fixées par la jurisprudence³. Le constructeur doit justifier d'une part, de l'impossibilité de procéder aux travaux en question (le plus souvent de mise en place d'un enduit ou d'un parement de pignon) depuis sa propre propriété, soit en raison d'une interdiction administrative, soit en raison d'un coût disproportionné de toute autre solution technique au regard de la valeur des travaux à effectuer.

Il appartient au juge du fond d'apprécier souverainement qu'il n'existe aucun autre moyen pour réaliser les travaux que de passer sur le terrain du voisin. Par ailleurs, le constructeur doit apporter une information précise et complète des modalités de mise en œuvre de ces travaux⁴. En cas de différend porté devant la justice, le juge autorisera l'occupation temporaire à titre exceptionnel et pour →

² Cour d'Appel de Poitiers 14 décembre 2011 RG 10/03568 : « *Il est constant, qu'en vertu des obligations normales de voisinage, et en cas de nécessité, le propriétaire d'un mur peut être autorisé à passer, à titre temporaire, chez son voisin, afin d'effectuer des réparations indispensables, ainsi que l'a rappelé justement le premier juge. En l'espèce, il apparaît que les travaux d'enduit sont non seulement indispensables à l'étanchéité du mur, mais également obligatoires en exécution des conditions imposées par le permis de construire, peu important qu'il s'agisse d'une construction neuve, dès lors que le droit de construire en limite de propriété est acquis aux maîtres de l'ouvrage, et que le projet d'implantation de l'immeuble a fait l'objet d'un permis de construire dont la validité est définitive.* »

³ Civil 3^e 15 février 2012 n° 10-22899, publié au *Bulletin*.

⁴ Mode opératoire, durée d'occupation, justification d'une couverture d'assurance...

¹ Réponse ministérielle n° 75162, JOAN Q 9, janvier 2007, page 391.

→ la durée strictement indispensable à la mise en œuvre des travaux, cette autorisation pouvant en outre être assortie d'une indemnité pour couvrir le préjudice correspondant⁵.

En conséquence dans votre situation, vous ne pouvez pas vous satisfaire d'une vague information oralement donnée par le conducteur de travaux du chantier voisin. Vous devez exiger qu'il soit justifié des motifs pour lesquels une emprise même temporaire sur votre propriété se révélerait indispensable et, si cette nécessité était constatée, obtenir des garanties quant à la mise en œuvre des travaux correspondants. ■

Question n° 2

Dans le but de procéder à la division foncière du jardin sur lequel est implantée notre maison, nous avons obtenu un certificat d'urbanisme positif de la part de la commune dans laquelle nous résidons. Notre objectif est de créer et de vendre un terrain à bâtir qui sera desservi par une emprise communale située à l'arrière de notre propriété. Alors que nous souhaitons aujourd'hui obtenir un permis de construire, la commune nous explique que cette portion de notre propriété n'est pas constructible en l'absence de voie carrossable permettant d'y accéder. Pouvons-nous obtenir ce permis de construire au regard de la garantie que nous apportait le certificat d'urbanisme ? Pouvons-nous engager à défaut la responsabilité de la commune ?

Réponse

Tout d'abord, il peut être rappelé qu'il existe deux types de certificat d'urbanisme, un certificat d'urbanisme de simple information et un certificat d'urbanisme dit « opérationnel ». Celui-ci selon l'article L 410-1 b) du code de l'urbanisme « indique en outre, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus ».

L'objet de ce certificat d'urbanisme est de « cristalliser » le droit applicable lorsqu'une demande de permis de construire ou déclaration préalable est déposée dans un délai de dix-huit mois⁶.

Le juge administratif estime avec constance que la garantie offerte par l'article L 410-1 du code de l'urbanisme ne permet pas l'application de dispositions d'urbanisme illégales, même si elles sont mentionnées dans le certificat⁷. Cette solution avait été dégagée par exemple s'agissant de l'omission de la mention de participations financières⁸. Encore plus récemment le Conseil d'État est revenu sur une solution antérieure en matière de sursis à statuer en estimant qu'il résultait du code de l'urbanisme « que le certificat d'urbanisme délivré sur le fondement du a) de l'article L 410-1 du code de l'urbanisme a pour effet de garantir à son titulaire un droit à voir toute demande d'autorisation ou de déclaration préalable déposée dans le délai indiqué et examiné au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de déli-

vance du certificat ; que parmi ces règles, figure la possibilité, lorsqu'est remplie, à la date de délivrance du certificat, l'une des conditions énumérées à l'article L 111-7 du code de l'urbanisme, d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ; que si l'omission de la mention d'une telle possibilité dans le certificat d'urbanisme peut être en vertu du § alinéa de l'article L 410-1 du code de l'urbanisme et du § alinéa de l'article A 410-4 du même code, de nature à constituer un motif d'illégalité de ce certificat, elle ne fait pas obstacle à ce que l'autorisation compétente oppose un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ultérieure concernant le terrain objet du certificat d'urbanisme ».

Le bénéfice d'un certificat d'urbanisme n'est donc la garantie ni de l'application des dispositions d'urbanisme illégales ni d'une application illégale d'une disposition d'urbanisme. Il emporte la seule garantie de l'absence de prise en compte de limitations administratives au droit de propriété qui serait postérieure à l'intervention du certificat d'urbanisme, sous la réserve formelle « des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique ». Il demeure par ailleurs que l'irrégularité d'un acte administratif caractérise une faute de l'administration qui en est à l'origine. Ainsi la délivrance d'un certificat d'urbanisme positif engage la responsabilité administrative, lorsque l'autorité compétente était tenue de le refuser⁹. Pour que cette illégalité puisse ouvrir à indemnisation, il faut que le pétitionnaire puisse justifier d'un lien de causalité entre cette illégalité et un préjudice dont il doit par ailleurs démontrer l'existence même.

Ainsi un prétendu manque à gagner n'est pas caractérisé dès lors que le certificat d'urbanisme aurait dû être négatif¹⁰. Dans l'hypothèse où le terrain a été acquis à la faveur d'un certificat d'urbanisme erroné, ce qui ne paraît pas être votre cas, il n'est pas certain que la responsabilité de la commune puisse être retenue. La jurisprudence administrative est en effet à croiser sur ce point avec le renforcement de la mise en jeu de la responsabilité civile des professionnels astreints à un devoir de conseil. La portée contingente des certificats d'urbanisme a ainsi conduit récemment la Cour de Cassation à estimer qu'un notaire était responsable pour avoir reçu un acte authentique de vente sur la base d'un simple certificat d'urbanisme positif, alors même qu'il s'agissait d'un certificat d'urbanisme « opérationnel ». Le permis de construire obtenu à sa suite avait en effet été annulé par le juge administratif¹¹. La responsabilité administrative serait d'autant plus écartée dans votre cas, que le bien immobilier en cause n'a semble-t-il pas été acquis dans le but de réaliser cette opération de construction par détachement d'un terrain à bâtir de l'assiette foncière initiale. ■

⁹ Cour administrative d'appel de Paris, 17 février 2000, Degombert n° 97PA02737.

¹⁰ Conseil d'État, 3 mai 2002, commune de Pessines, n° 224282.

¹¹ Civil 1^{ère} 20 mars 2014, Bul. Civ. I, n° 55.

⁵ Cette offre indemnitaire pouvant consister soit en une somme d'argent, soit en la réalisation de travaux de réparation ou d'amélioration de la propriété du voisin.

⁶ Alinéa 3 de l'article L 410-1 : « Lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme, ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique ».

⁷ Conseil d'État, 4 novembre 1994, (SCI LE PARC DE VAUGIEN Lebon Tables page 1249).

⁸ Conseil d'État, 22 janvier 2010, n° 312425.