

Actualités juridiques et judiciaires

Guillaume Ghaye

Avocat au barreau de Paris

et les équipes du pôle « urbanisme, aménagement, foncier » de Lazare Avocats

Le voisin, le permis de construire et le juge

Depuis l'intervention en 2013 d'une disposition législative à l'article L 600-1-2 du code de l'urbanisme, fixant le périmètre de l'« intérêt pour agir » des personnes autres que les personnes publiques et des associations, la position du Conseil d'État n'a cessé de s'affiner.

Certains recours sont effet un peu rapidement rejetés comme « manifestement irrecevables » par simple ordonnance.

Un arrêt du Conseil d'État du 13 avril 2017 (n° 389798) avait déjà dégagé la solution selon laquelle, dans le cadre de la mise en balance des arguments du requérant et du défendeur, « eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction. »

Par cet arrêt du 17 mars 2017, le Conseil d'État rappelle : « En jugeant pour rejeter leur demande comme manifestement irrecevable, que Monsieur et Madame D. ne justifiaient pas d'un intérêt à agir contre le permis de construire modificatif attaqué, alors qu'ils avaient établi être propriétaires d'une maison à usage d'habitation située à proximité immédiate de la parcelle d'assiette du projet et avaient produit la décision attaquée, de laquelle il ressortait que le permis litigieux apportait des modifications notables au projet initial, affectant son implantation, ses dimensions et l'apparence de la construction, ainsi que divers clichés photographiques, pris depuis leur propriété, attestant d'une vue directe sur la construction projetée, la présidente de la 1^{ère} chambre du tribunal administratif de Toulon a inexactement qualifié les faits de l'espèce. »

Le second arrêt du 28 avril 2017 aborde un aspect connexe intéressant au regard des termes de l'article L 600-1-2 du code de l'urbanisme qui admet la recevabilité d'un recours à la condition que « La construction, l'aménagement ou les travaux [soient] de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien » que le requérant détient ou occupe régulièrement et pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente, de bail ou un contrat de réservation en VEFA.

Cette décision confirme que la qualité de propriétaire est suffisante, dès lors que le projet est de nature à affecter directement les conditions de jouissance du bien du requérant alors même que celui-ci ni ne l'occuperait, ni ne l'exploiterait : « Considérant que le propriétaire d'un terrain non construit est recevable, quand bien même il ne l'occuperait ni ne l'exploiterait, à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager si, au vu des éléments versés au dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques et à la configuration des lieux en cause, de nature à affecter directement les conditions de jouissance de son bien ; Considérant qu'en jugeant que, si les projets litigieux conduisaient à urbaniser un secteur naturel protégé, cette seule circonstance n'était pas

nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance des terrains que M. F. possède à proximité des lieux qu'ils sont à vocation agricole et dépourvus de toute construction d'habitation, sans rechercher si, au vu des éléments versés au dossier, les constructions projetées étaient de nature à porter une atteinte directe aux conditions de jouissance de son bien, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit. »

(1^{ère} espèce) Conseil d'État 17 mars 2017 n° 396362

(2^e espèce) Conseil d'État 28 avril 2017 n° 3933801

La régularisation de l'exigence de notification de l'article R 600-1

La sanction du non-respect de la formalité directe de notification des recours gracieux et contentieux en matière de contestation de permis de construire, d'aménager ou de démolir est en principe réhabilitatoire. Elle emporte l'irrecevabilité de la requête.

La jurisprudence a été toujours rigoureuse, la production trop tardive des justificatifs, par exemple après la clôture de l'instruction, n'étant pas de nature à régulariser l'irrecevabilité de la requête alors même que la formalité avait été accomplie (Conseil d'État 19 décembre 2008 Montmeza n° 297716).

Dès l'entrée en vigueur de cette exigence, l'absence de la notification prescrite initialement par l'ancien article L 600-3 du code de l'urbanisme a été regardée comme un moyen d'ordre public que le juge doit soulever d'office (Conseil d'État section Avis 6 mai 1996 Andersen n° 178473). Le Conseil d'État avait même jugé que lorsqu'un premier recours administratif gracieux n'avait pas été notifié, un nouveau recours administratif même présenté dans le délai de recours contentieux et notifié, ne prorogeait pas le délai de recours contentieux (Conseil d'État Avis 6 juillet 2005 Madame Corcia n° 277276).

Dans l'arrêt du 17 mars 2017, la position est plus souple, le Conseil d'État estimant au contentieux que les dispositions de l'article R 600-1 du code de l'urbanisme « Que ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'un requérant qui a omis de notifier dans un délai de quinze jours sa requête à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation se désiste de l'instance engagée et présente une nouvelle requête identique, qui sera recevable sous réserve que le délai de recours ne soit pas expiré et que l'obligation de notification prévue par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme soit remplie. »

Dans cette affaire, les requérants avaient relevé appel d'un jugement rejetant leurs demandes sans justifier du respect de l'obligation de notification et avaient formé immédiatement une nouvelle requête ayant le même objet et respectant cette exigence.

La haute juridiction censure la cour administrative d'appel d'avoir estimé que les deux requêtes se rattachant au même litige, c'est au regard de la première requête que le respect de la formalité de notification devait s'apprécier.

Conseil d'État 17 mars 2017 n°397107

La Corse saisie par la recherche d'une clarification foncière

On apprend à l'école qu'il est maintenu depuis le fameux arrêté Miot de 1801 une singularité attachée principalement à une exonération totale puis devenue partielle des droits de succession des immeubles situés en Corse et au-delà, des droits de mutation à titre gratuit et des droits de partage.

Ces alizés fiscaux favorables ont rendu moins essentiel pour les particuliers la régularisation des titres de propriété et des mutations.

L'exposé des motifs de la proposition de loi ayant conduit à la loi du 6 mars 2017 évoquait ainsi : « *Il existe en France un désordre de la propriété lié à l'absence de titres opposables, à l'existence de biens non délimités dont on ne connaît pas la contenance exacte des droits, qu'il s'agisse de droits de chacun des propriétaires présumés, ou encore de comptes cadastraux appartenant à des personnes décédées.* »

Pour rétablir l'ordre après le désordre, la Loi vient accorder une portée spécifique aux actes de notoriété acquisitive, propre à la Corse, la loi du 6 mars 2017 étant elle-même intitulée comme « *visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.* »

Il est prévu que pour les actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027 portant sur un immeuble situé en Corse et constatant une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, un tel acte de notoriété fasse foi de ladite possession, sauf preuve contraire.

C'est par l'effet de la Loi que cette portée lui est accordée alors que la Cour de Cassation rappelle avec constance qu'un acte de notoriété constatant une usucapion est purement déclaratif et ne vient donc pas établir celle-ci. ■

Loi 2017-285 du 6 mars 2017 art. 1^{er}

Régime de la suppression temporaire de l'appel en matière de permis de construire

Il est étonnant de constater combien le nombre de professionnels ignorent qu'un degré de juridiction a été supprimé à titre temporaire s'agissant des recours contre les permis de construire introduits entre le 1^{er} décembre 2013 et le 1^{er} décembre 2018 au sein des communes où s'applique la taxe sur les logements vacants (article R 811-1-1 du code de justice administrative).

Cette mesure conjoncturelle est pourtant décisive, quand on sait que l'essentiel de l'effet paralysant d'un recours provient moins de la valeur des griefs avancés que de l'aléa qu'il suscite sur l'économie du projet empêchant toute maîtrise foncière, tout financement bancaire et toute vente des programmes immobiliers.

Si on peut discuter de la portée de cette mesure au regard de l'effectivité du recours en justice, la suppression de la voie d'appel induit un gain de temps d'une année et demi à deux ans sur l'issue des procédures.

Cette mesure ne concerne que « *les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement.* »

Par cette décision, le Conseil d'État apporte un enseignement important en décidant que : « *Dans le cas où la construction autorisée est destinée à différents usages, doit être regardé comme un bâtiment à usage principal d'habitation celui dont plus de la moitié de la surface de plancher est destinée à l'habitation.* »

Sur un plan empirique, dans cette affaire, la surface de plancher affectée au logement représentait 997 m² pour une surface de bureaux de 988 m², les logements représentant ainsi 50,22 % de l'ensemble.

À n'en pas douter, devant des situations aussi subtiles, certains ne manqueront pas de faire valoir une fraude au sens du droit administratif, c'est-à-dire la recherche exclusive du bénéfice de la mesure, non justifiée par des considérations sans justification par l'économie du projet. ■

Conseil d'État 20 mars 2017 n° 401463

Antériorité des modifications statutaires des associations et intérêt pour agir contre les autorisations d'urbanisme

Une restriction du droit d'ester en justice en matière de permis de construire a concerné les associations dès la loi dite « ENL » du 13 juillet 2006 en imposant que le dépôt des statuts de l'association en préfecture soit intervenu « *antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.* »

Par ailleurs, à l'instar de toute personne morale, une association dispose d'une qualité lui donnant intérêt pour agir limitée par le périmètre de son objet statutaire.

Une association dont la déclaration en préfecture est antérieure à la demande de permis de construire mais les modifications statutaires permettant d'attaquer ledit permis sont postérieures à cette demande est-elle recevable ?

Jusqu'alors les juges du fond avaient apporté des réponses nuancées.

Le Conseil d'État répond clairement par la négative en décidant « *qu'une association n'est recevable à demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision individuelle relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol que si elle a déposé ses statuts en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ; qu'il appartient au juge administratif, lorsque cette condition est remplie, d'apprécier si l'association requérante justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre la décision qu'elle attaque en se fondant sur les statuts tels qu'ils ont été déposés à la préfecture antérieurement à la date de l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.* »

Dans cette affaire, l'association disposait d'une antériorité de plus de dix ans par rapport à l'affichage en mairie de la demande de permis de construire, mais la généralité de son objet ne lui conférait pas d'intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions individuelles d'urbanisme.

La haute juridiction relève que si l'association avait modifié et complété ses statuts bien avant le dépôt de la demande de permis de construire, cette modification statutaire n'aurait pas été déclarée en préfecture, faisant ainsi obstacle à ce qu'il puisse en être tenu compte pour apprécier la recevabilité de son recours. ■

Conseil d'État 29 mars 2017 n° 395419

L'intérêt renouvelé de la notion de « parties actuellement urbanisées de la commune »

Nombre de communes de métropole ont connu, en mars 2017, le retour à l'application du seul Règlement national d'urbanisme (RNU) en raison de la caducité de leur POS pour n'avoir pas été converti en PLU dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la *loi ALUR*.

Y ont échappé les communes engagées dans l'élaboration d'un PLUI qu'elles doivent alors approuver le 31 décembre 2019 au plus tard, et les communes d'outre-mer pour lesquelles l'approbation du PLU a été reportée au 26 septembre 2018 (article 174-3 du code de l'urbanisme).

Pour les autres, le RNU emporte l'application du « principe de constructibilité limitée » fixé par l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme, et aujourd'hui repris aux articles L 111-3 et, pour les dérogations à ce principe, à l'article L 111-4. L'article L 111-3 précise : « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* »

Le recours au RNU impose à de nombreuses communes d'ausculter leur territoire pour d'une part apprécier le caractère significatif ou non de la densité urbaine préexistante, et d'autre part pour vérifier que le projet autorisé ne vient pas étendre le périmètre de la partie urbanisée de la commune.

Apportant une nouvelle pierre à un édifice jurisprudentiel aussi imposant qu'empirique, le Conseil d'État vient rappeler que le principe est l'inconstructibilité : « *considérant que la cour a pu se fonder sur la proximité immédiate du projet avec des constructions existantes situées dans les parties urbanisées de la commune ainsi que sur la vocation de la zone pour déterminer si le terrain d'assiette du projet se trouve à l'intérieur des parties urbanisées de la commune pour l'application de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme ; que toutefois, en ne recherchant pas si la réalisation du projet de lotissement soumis à autorisation avait pour effet d'étendre le périmètre de la partie urbanisée de la commune, compte tenu en particulier du nombre et de la densité des constructions projetées, la cour a commis une erreur de droit.* »

Conseil d'État 29 mars 2017 n° 393730

Le non-respect de l'obligation d'information à la charge de l'architecte des Bâtiments de France ne permet pas de bénéficier d'un permis tacite

Cette décision du 29 mars 2017 constitue une nouvelle illustration d'erreurs de l'administration sur les droits des pétitionnaires.

Par exception au principe du bénéfice d'une autorisation tacite en l'absence de réponse à l'issue du délai d'instruction, le défaut de notification d'une décision expresse vaut décision implicite de rejet

lorsque l'architecte des Bâtiments de France a notifié un avis défavorable ou un avis favorable assorti de prescriptions (article R 424-3 du code de l'urbanisme).

Le pétitionnaire doit alors en être informé. Analysant ce régime, le Conseil d'État estime « *qu'il résulte de ces dispositions que s'il incombe à l'architecte des Bâtiments de France d'adresser au demandeur d'un permis de construire dont la délivrance est soumise à son accord copie de son avis lorsque celui-ci est défavorable ou favorable mais assorti de prescriptions et d'informer alors le demandeur qu'il ne pourra pas se prévaloir d'un permis tacite, la non-exécution de cette formalité, dont le seul objet est l'information du demandeur, ne peut avoir pour effet l'acquisition d'un permis tacite ; qu'au demeurant, lorsqu'il n'a pas reçu copie de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, le demandeur, qui a été informé de ce que le délai d'instruction était allongé en raison de la nécessité de recueillir l'avis favorable de cette autorité, a la faculté de se renseigner, auprès du service instructeur, sur le sens de l'avis rendu ; que, dès lors, c'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que la circonstance que l'architecte des Bâtiments de France avait omis d'adresser à la requérante copie de son avis favorable assorti de prescriptions n'avait pu avoir pour effet de faire naître un permis tacite.* »

L'absence d'effet de la faute de l'administration provoque un sentiment partagé. On est certes moins indigné que lorsqu'on constate que la demande de pièces complémentaires formulée dans le délai d'un mois mais irrégulière, empêche la naissance d'une autorisation tacite au profit du pétitionnaire (Conseil d'État 9 décembre 2015 commune d'Asnières-sur-Nouère n° 390273).

Cette décision reste dans la veine de la position du Conseil d'État estimant que la circonstance que l'administration ait considéré à tort que le pétitionnaire pourrait obtenir un permis tacite à l'expiration du délai d'instruction était sans incidence, dès lors qu'un tel permis ne pouvait naître en raison de la localisation de son projet (Conseil d'État 17 novembre 1999 Consorts Abounayan BJDU 1/2000 page 64).

Conseil d'État 29 mars 2017 n°392940

La notion de hameau nouveau et la loi Littoral

Les dispositions relatives à la *loi Littoral* sont aujourd'hui fixées par les articles L 121-1 et suivants du code de l'urbanisme. Trente ans de jurisprudence maintiennent des ambiguïtés sur des notions pourtant essentielles.

L'ancien article L 146-4 alinéa 1^{er} a été repris par l'article L 121-8 qui dispose : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* »

Le hameau nouveau intégré à l'environnement n'a été que rarement reconnu par le juge administratif (pour un exemple, cour administrative d'appel de Marseille 20 novembre 2009 commune de Mandelieu-la-Napoule BJDU 2010 page 316).

C'est tardivement qu'il a pu en être brossé une définition un peu positive « *en combinant les notions de taille, ni trop grande ni trop petite, de type d'habitations, qui doivent être de caractère rural, mais également d'implantation, les habitations devant former un groupe, ce qui suppose à la fois une proximité mais également une forme d'organisation, le cas échéant traditionnel.* » (Conclusions de Lesquen sous Conseil d'État 3 avril 2014 commune de Bonifacio BJDU 3/2014 page 189).

Dans la présente affaire, le lieudit en cause se voit refuser →

→ la qualification de « village » et parce qu'un unique bâtiment supplémentaire est projeté, celle de « hameau nouveau » est bien évidemment refusée : « *En l'espèce, la cour administrative d'appel, après avoir relevé qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que le terrain d'assiette du bâtiment projeté par la société Savoie Lac Investissements était situé à l'extrémité nord-est du lieu-dit « Les Granges », lequel, compte tenu du nombre limité de constructions qui le composaient et en l'absence, en son sein, de services ou équipements collectifs, devait être regardé non comme un village mais comme un simple hameau, et que le bâtiment dont la construction était projetée ne constituait pas un « hameau nouveau intégré à l'environnement » au sens de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme alors applicable a jugé que, dans ces conditions, ce bâtiment, alors même qu'il était proche de certaines des constructions du hameau des « Granges », constituait une extension de l'urbanisation ne s'inscrivant ni en continuité avec une agglomération ou un village existant, ni dans un hameau nouveau intégré à l'environnement ».* ■

Conseil d'État 31 mars 2017 n°392186

Le « bonus de constructibilité » : exception ou alternative installée à la norme applicable ?

Le code de l'urbanisme avait déjà intégré et rendu exécutoire des mécanismes de dérogation permettant un « bonus » de constructibilité en termes de gabarit, de hauteur ou d'emprise au sol, limité selon les cas à 20 % ou 30 % de la norme (articles L 151-28 et L 151-29 du code de l'urbanisme).

Plusieurs interventions législatives et réglementaires ont été rendues indispensables pour fixer le périmètre et le régime du « super-bonus » permettant de déroger à la norme pour des projets « dont la réalisation présente un intérêt public du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturales » (article L 151-29-1 du code de l'urbanisme).

Une « dérogation supplémentaire » peut en ce cas être accordée dans la limite de 5 % « par décision motivée, après avis de la Commission régionale du Patrimoine et de l'Architecture mentionnée à l'article L 611-2 du code du patrimoine ».

Le régime a été précisé par un décret n° 2017-254 du 27 février 2017 « portant application des dispositions des articles L 151-29-1 et L 152-6 du code de l'urbanisme » qui renvoyait lui-même à l'entrée en vigueur du décret mentionné au dernier alinéa de l'article L 611-2 du code du patrimoine.

La composition et le fonctionnement de la Commission régionale du Patrimoine et de l'Architecture ont été fixés par le décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables.

Le dispositif de la dérogation supplémentaire est en conséquence entré en vigueur pour les demandes d'autorisation déposées à compter du 31 mars 2017. ■

Décret 2017-254 du 27 février 2017

Décret 2017-456 du 29 mars 2017

Le bailleur, le restaurateur et le domaine public

Dans un arrêt publié au *Bulletin*, la Cour de Cassation rappelle que le bailleur à titre commercial ne peut accorder à un locataire plus de droits qu'il n'en dispose lui-même.

Le cas est classique : un bâtiment dont la salle de restaurant vitrée donne sur la Garonne et dont l'agrément est renforcé par une terrasse et un parking aménagés au bord de la rivière.

Un louage de chose, soumis ou non au statut des baux commerciaux, renvoie à l'article L 1719 du code civil qui oblige le bailleur non seulement à délivrer au locataire la chose louée, mais encore « d'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail ».

Dans cette affaire, l'occupation sans droit ni titre du domaine public hydraulique avait conduit le propriétaire à régulariser cette situation avec EDF au travers d'une convention d'occupation précaire, tacitement reconductible annuellement et de portée strictement personnelle et non transmissible. Cette convention avait été conclue après la signature du bail commercial entre le propriétaire et son locataire, sans modification ni avenant de ce contrat de louage de droit privé.

Cette fragilité du droit d'occupation d'une partie des installations indispensables au fonctionnement du restaurant n'avait pas plus été portée à la connaissance du cessionnaire ultérieur du droit au bail.

La Cour de Cassation confirme la cour d'appel de Toulouse qui a estimé « que le défaut par le bailleur du respect de son obligation d'assurer une jouissance paisible au preneur ainsi établie conduit à prononcer la résiliation du bail commercial par application des dispositions de l'article L 1741 du code civil et que s'il n'est pas possible d'allouer des dommages et intérêts en réparation d'un préjudice purement éventuel, il en est autrement lorsque le préjudice, bien que futur, apparaît aux juges comme la prolongation certaine et directe d'un état de chose actuel et comme étant susceptible d'estimation immédiate, qu'or, la situation juridique des biens loués édifiés caractérise un préjudice, certes futur, mais certain découlant de cette situation ».

Cette décision vient couvrir une situation particulièrement fréquente, qui est celle des commerces de bouche et particulièrement des restaurants qui, à la faveur de baux commerciaux parfois très anciens, n'ont pas intégré dans le champ contractuel les évolutions du droit d'occupation de dépendances de ces commerces (terrasses, pergolas...) qui sont le plus souvent implantées sur le domaine public et qui génèrent, particulièrement aux beaux jours, une partie substantielle du chiffre d'affaires. Les contentieux sont alors fréquents, le plus souvent lorsque le gestionnaire du domaine public remet en cause ou modifie les droits d'occupation.

Cette affaire est d'autant plus intéressante qu'elle s'attache à un préjudice regardé comme futur mais certain, à raison de la situation juridique de la partie du restaurant édifée sur le terrain d'autrui. ■

Civ. 3^{ème} 2 mars 2017 n°15-11419