

Actualités juridiques et judiciaires

Guillaume Ghaye

Avocat au barreau de Paris

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

Conformité de l'action en démolition de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme à la Constitution

Le Conseil constitutionnel décide que l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme qui a fait l'objet d'une modification significative par la loi dite « Macron », est conforme à la Constitution. Ce sont des associations qui avaient formé une question prioritaire de constitutionnalité.

Outre la condition première d'une annulation définitive du permis de construire, l'action en démolition n'est désormais recevable que si l'ouvrage est situé dans l'une des quinze catégories de zones limitativement énumérées (aux a à o du 1^{er} de l'article L. 480-13).

Aujourd'hui, c'est un principe d'absence d'action en démolition « sauf zone déterminée », selon un schéma inversé au régime antérieur. De plus, il y a maintenant plus de dix ans (loi ENL du 13 juillet 2006) que la simple déclaration d'illégalité du permis ne peut conduire au plus qu'à l'octroi de dommages et intérêts à celui qui démontre un préjudice consécutif à l'illégalité relevée.

L'arsenal législatif contemporain conserve le droit des tiers d'obtenir la « réparation intégrale » du préjudice causé par une construction illégale, sans atteinte disproportionnée au principe de responsabilité. Un axe intéressant de l'argumentation des associations restait celui, dans l'air du temps, du principe de contribution à la réparation des dommages causés à l'environnement garanti par les articles 1^{er} et 4 de la Charte de l'environnement. Le Conseil constitutionnel estime que, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, les dispositions de l'article L. 480-13 sont conformes à la Constitution et ne méconnaissent ni les articles 1^{er}, 12 et 17 de la Déclaration de 1789 ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.

Il retient : « D'une part, l'exigence constitutionnelle ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. Il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

D'autre part, le législateur a veillé à ce que l'action en démolition demeure possible dans les zones présentant une importance particulière pour la protection de l'environnement. Les dispositions contestées ne font pas obstacle aux autres actions en réparation, en nature ou sous forme indemnitaire. En déterminant ainsi les modalités de mise en œuvre de l'action en démolition, le législateur n'a pas porté atteinte aux droits et obligations qui résultent des articles 1^{er}, 2 et 4 de la Charte de l'environnement ».

Cons. const., 10 nov. 2017, n° 2017-672 QPC.

Précisions sur le contrôle de cohérence entre le PADD et le règlement d'un PLU. La « cohérence » plus exigeante que la « compatibilité » ?

La hiérarchie des normes en matière d'urbanisme induit des rapports d'opposabilité entre elles, les deux notions les plus habituelles étant celles de « compatibilité » et de « conformité », la seconde imposant une contrainte plus forte que la première. Au fil de ses évolutions, le code de l'urbanisme a aussi intégré les notions de « prise en compte » ou de « prise en considération », notions vues comme d'une opposabilité moins forte encore que la compatibilité. Les PLU exigent un autre lien, plus « horizontal », entre le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le règlement, celui de la « cohérence ».

Cet arrêt apprécie la portée de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme (devenu sur ce point art. L. 151-8) précisant que « les plans locaux d'urbanisme [...] comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. [...] Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. »

D'autres articles font référence à cette exigence de cohérence (art. R 151-30 C. urb.).

Le Conseil d'État retient une portée singulière à cette notion en retenant que « contrairement à ce que soutiennent les requérantes, ces dispositions ne se bornent pas à prévoir un simple rapport de compatibilité entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme. Par suite, en jugeant que le classement de l'ensemble du secteur litigieux en zone agricole opéré par le règlement était incohérent avec l'orientation n° 16 de ce projet, qui prévoyait dans ce secteur des zones d'extension économique et d'équipement nécessitant, au moins partiellement, une urbanisation, sans qu'aucune autre de ses orientations justifie le parti retenu, la cour, qui n'a pas pour autant exigé la conformité du règlement au projet d'aménagement et de développement durable, n'a pas commis d'erreur de droit ni méconnu son office. Elle n'a pas plus commis d'erreur de droit en jugeant illégal pour ce motif le classement ainsi retenu sans rechercher s'il était au surplus entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. »

En indiquant que les dispositions en cause « ne se bornent pas à prévoir un simple rapport de compatibilité », la haute juridiction aurait-elle assigné à la cohérence un rang intermédiaire, supérieur à la compatibilité mais inférieur à la conformité ?



Ce serait à notre sens trop simpliste, et négligerait cette relation plus « égalitaire » entre le PADD et le règlement, la transcription normative assurée par ce dernier pouvant autant conduire à inter-préter le parti retenu (formalisé de manière très hétérogène dans les PLU), que le PADD peut être regardé comme le « repère » de légalité du règlement. Entre ces deux documents, il s'agit d'une nette différence de nature et non de degré, le PADD étant en quelque sorte le phare et les dispositions du règlement, les balises. ■

Conseil d'État, 2 octobre 2017, n° 398322.

Application de la jurisprudence « Tarn et Garonne » à la passation d'une convention d'occupation du domaine public

Dans le cadre d'un contentieux à volets multiples lié à la cession de la salle Pleyel, le juge administratif rappelle l'application de la jurisprudence « Tarn et Garonne », à une convention d'occupation du domaine public en retenant « *qu'indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles.* »

Le tiers doit, pour être recevable, avoir la qualité de « concurrent évincé » et invoquer un grief ayant un rapport direct avec l'intérêt lésé.

La requérante a été ici déboutée comme irrecevable en qualité d'associée très minoritaire de la société ayant cédé la salle de spectacles, alors que la vente n'avait pas été contestée. L'arrêt poursuit que « *ni son investissement personnel ni sa qualité de chef d'orchestre ne permettent de la regarder comme un concurrent évincé en raison de la nouvelle programmation prévue par le cahier des charges de la convention qui exclut tout concert ou spectacle de musique classique.* » ■

Cour administrative d'appel de Paris, 11 octobre 2017.

Mixité sociale et restriction à la liberté de choisir sa résidence : la Grande Chambre de la CEDH confirme la marge d'appréciation des États

L'arrêt rendu en Grande Chambre le 6 novembre 2017 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) doit être mentionné. Il mériterait une analyse étendue. Cette décision estime « *qu'une restriction temporaire à la liberté de choisir sa résidence afin de réguler l'accès au marché locatif dans certaines*

zones affectées par la pauvreté ne viole pas l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention EDH. »

De quoi parle-t-on ? De l'obligation d'obtenir une « *autorisation de résidence* » dans certains quartiers de la région métropolitaine de Rotterdam aux Pays-Bas, où les difficultés sociales imposaient un contrôle du « *peuplement* », en vue de permettre « *une répartition équilibrée et équitable des logements dans les quartiers sensibles* ».

Cette obligation procédait d'une loi sur le logement et d'une loi sur les mesures spéciales pour les agglomérations urbaines. Il convenait soit de résider depuis au moins six ans dans le quartier en cause, soit de disposer d'un revenu suffisant sans être exclusivement dépendant de prestations sociales. Ici, il s'agissait d'une famille avec deux jeunes enfants, qui avait emménagé dans un tel quartier avant l'entrée en vigueur de cette réglementation, mais y vivait depuis moins de six ans. Elle avait dû quitter son logement à la demande de son bailleur qui lui proposait de la reloger dans le même quartier. Elle ne réunissait pas les conditions requises puisqu'elle ne percevait pas de revenus du travail et qu'immédiatement avant le dépôt de sa demande, elle n'avait pas vécu pendant au moins 6 ans dans le quartier.

La faculté de choisir librement son lieu d'habitation procède de l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention EDH selon lequel « *quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit [...] d'y choisir librement sa résidence* ». Après un arrêt de chambre rendu en février 2016, déjà défavorable (CEDH, 23 févr. 2016, n° 43494/09 ; Garib c/ Pays-Bas), la requérante avait alors demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

La Grande Chambre reconnaît que « *l'intéressée a [...] subi une restriction dans l'exercice de son droit de choisir librement sa résidence* ». Bien entendu, la liberté de résidence était assortie dans le protocole d'exceptions légitimes selon une liste un peu redondante (sécurité nationale, sûreté publique, maintien de l'ordre public, prévention des infractions pénales, protection de la santé ou de la morale, protection des droits et libertés d'autrui) intégrant de possibles restrictions « *dans certains territoires pour satisfaire à un intérêt public* ».

La restriction est validée ayant pour but « *d'inverser le mouvement de déclin des zones urbaines déshéritées et d'améliorer de manière générale la qualité de vie* ». Elle conclut que la restriction apportée par la législation néerlandaise est raisonnable et proportionnée au but visé, en raison notamment de l'obligation faite aux autorités locales de veiller à ce qu'un parc de logements suffisant demeure disponible localement pour les personnes ne pouvant prétendre à une autorisation de résidence à l'existence d'un contrôle périodique par le ministre compétent et par le Parlement ainsi que des voies de droit adéquates et à l'existence d'une clause de sauvegarde.

La sensibilité du sujet perce dans la formule de la Cour qui avance que « *dans un domaine aussi complexe et délicat que celui du développement des grandes villes, l'État disposait d'une ample marge d'appréciation dans la mise en œuvre de sa politique d'urbanisme* ». Elle s'exprime encore dans l'opinion dissidente du juge Küris qui soutient une « *erreur méthodologique* » à opposer la situation personnelle d'un individu dont la décision retient « *qu'elle se conduisait bien et ne constituait nullement une menace pour l'ordre public* » avec des restrictions découlant de la loi sans lien avec la situation dudit individu. Et de conclure que « *même si la politique générale avait pour but de faire obstacle à la "stigmatisation de certaines zones urbaines", son application à la requérante a en réalité contribué à stigmatiser cette dernière* », en illustrant son propos d'une chanson de Léonard Cohen... ■

CEDH Grande Chambre, 6 novembre 2017, n° 43494/09.

Toilettage du code de l'urbanisme

La fréquence des adaptations du code de l'urbanisme laisse souvent des « scories », le plus souvent de portée réglementaire, qui ont perdu leur socle législatif.

Un décret du 5 septembre vient ainsi radier les références au COS ou à la procédure de maintien des règles du lotissement, rendues sans objet par l'effet même de la loi ALUR.

Décret n°2017-1322 du 5 septembre 2017 portant abrogation de certaines dispositions du code de l'urbanisme.

Évolution des justifications à apporter dans une demande d'urbanisme consécutive à la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée

L'article R 441-8-3 du code de l'urbanisme est modifié pour indiquer : « Lorsque les travaux projetés sont situés sur un terrain ayant accueilli une installation classée mise à l'arrêt définitif, dans le cas prévu par l'article L. 556-1 du code de l'environnement, la demande de permis d'aménager est complétée par un document établi par un bureau d'études certifié dans le domaine des sites et sols pollués, ou équivalent, attestant que les mesures de gestion de la pollution au regard du nouvel usage du terrain ont été prises en compte dans la conception du projet. Cette pièce est fournie sous l'entière responsabilité du demandeur. »

Auparavant, il s'agissait d'attester que les mesures « avaient été mises en œuvre ».

La nuance est d'importance, supprimant le séquençement entre les deux actions. Elle vient permettre à celui qui sera maître d'ouvrage des travaux emportant le changement d'usage des sols de mettre en œuvre les mesures fixées lors de la cessation d'activité gérée par l'exploitant de l'installation classée. Il s'agit de la suite logique au stade de l'autorisation d'urbanisme de la faculté par exemple pour un promoteur de se substituer à l'exploitant dans le cadre de la procédure de « tiers-demandeur » (art. L. 512-21 C. Env.).

Du reste, le même décret supprime l'obligation de souscrire des garanties financières à première demande exigées des tiers demandeurs pour mettre en œuvre les opérations de réhabilitation (article R 512-80 C. Env.).

Décret n° 2017-1456 du 9 octobre 2017.

L'action du promoteur contre son client se prescrit sous un délai de deux ans

Le client d'un promoteur reste le plus souvent un « consommateur », en qualité de personne physique agissant dans un cadre non-professionnel. Le promoteur, même lorsqu'il est lui-même prudent pour être débiteur d'un délai de livraison ou de finition, ne doit pas oublier qu'il ne peut agir contre son client que dans un délai abrégé de deux ans (art. L. 218-2 C. Consom.).

La Cour de cassation rejette le pourvoi contre l'arrêt d'appel qui avait déclaré le promoteur forclo : « Mais attendu qu'ayant relevé que l'article L. 137-2, devenu L. 218-2, du code de la consommation disposait que l'action des professionnels, pour les biens ou les services qu'ils fournissent aux consommateurs, se prescrit par deux ans, la cour d'appel a retenu, à bon droit, que ce texte, de portée générale, avait, en l'absence de dispositions particulières, vocation à s'appliquer à l'action de la société Eurofoncier, professionnelle de l'immobilier, en paiement du solde du prix de l'immeuble vendu en l'état futur d'achèvement à M^{me} X... ».

Civ 3^e, 26 octobre 2017, n° 16-13591.

Taxe sur la cession des terrains constructibles

On peut débattre longtemps du meilleur moyen de favoriser la mobilisation des terrains constructibles : fixer une fiscalité progressive ou dégressive avec le temps, ou modulée selon la nature du programme immobilier développé par l'acquéreur.

Avant de nouveaux changements, le législateur avait créé un article 1605 nonies du code général des impôts, qui indiquait dans sa rédaction applicable au litige : « I. Il est perçu au profit de l'Agence de services et de paiement mentionnée au chapitre III du titre I^{er} du livre III du code rural et de la pêche maritime une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un plan local d'urbanisme ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu, en zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation [...]. IV [...]/ La taxe est exigible lors de la première cession à titre onéreux intervenue après que le terrain a été rendu constructible. Elle est due par le cédant [...] ».

Mais qu'est-ce qu'un « terrain rendu constructible » ? La constructibilité d'un terrain peut être tributaire de ses caractéristiques physiques et géométriques. Qu'en est-il si le classement dans le POS ou le PLU ne varie pas, mais que c'est la Loi qui rend le terrain constructible en supprimant le COS ou en interdisant de subordonner la constructibilité à une taille minimale de terrain ? De même, souvent, les droits de construire changent en raison de divisions foncières.

Le Conseil d'État répond : « Il résulte des dispositions précitées de l'article 1605 nonies du code général des impôts que, pour apprécier la constructibilité d'un terrain en vue d'appliquer la taxe sur la cession à titre onéreux, dans le cas où ce terrain est issu de la division d'une parcelle plus étendue, il convient de ne prendre en compte que la constructibilité de ce terrain objet de la cession et non celle de la parcelle dont il est issu. »

Il en fait une application concrète « ayant constaté que chacun des deux terrains cédés par M. et M^{me} A... n'était pas lui-même constructible, antérieurement au 13 janvier 2010, en vertu des règles de la zone NB du plan d'occupation des sols à laquelle appartenait la parcelle dont il est issu, alors même qu'il existait une possibilité de construction sur cette parcelle, et qu'il n'était devenu constructible qu'après l'entrée en vigueur, en mai 2011, d'un plan local d'urbanisme du fait de son classement en zone UE, la cour a ni commis d'erreur de droit ni inexactement qualifié les faits dont elle était saisie en jugeant que chacune de ces cessions était soumise à la taxe prévue par l'article 1605 nonies du code général des impôts. »

Solution bien « fiscale » et sans surprise. Le PLU a classé le terrain initial en zone U en mai 2011. Il a alors été divisé en cinq lots dans le cadre d'un lotissement en juin 2011, deux de ces lots étant les terrains ici taxés. Le terrain initial était, avant le 13 janvier 2010,

classé en zone NB d'un POS dont le règlement imposait une taille minimum de terrain constructible de 2 000 m² et interdisait à la fois « les lotissements » (ce qui est d'une légalité très douteuse tant en POS qu'en PLU car fixant une règle de forme et non de fond) ainsi que les « constructions groupées à usage d'habitation ».

Certes, les deux terrains présentaient une superficie chacun de 620 m² mais ils n'existaient pas avant le 13 janvier 2010, et relevaient d'un terrain initial plus vaste qui, lui, était constructible. Est-ce que les terrains ont été rendus constructibles par le PLU, ou ont simplement vu leur constructibilité évoluer ? ■

Conseil d'État, 11 octobre 2017, n° 400766.

Critères du régime d'ordre public de la vente d'immeuble à construire

La vente d'immeuble à construire (vente en l'état futur d'achèvement dite VEFA ou vente à terme) est un régime protecteur de l'acquéreur, surtout en « secteur protégé », c'est-à-dire quand un particulier achète un logement. Le vendeur s'engage sur un prix, un délai, un paiement échelonné et est soumis à un régime de présomption de responsabilité. La VEFA est le support principal de la production de logements neufs.

Ce rêve pour acquéreur peut également être regardé comme un régime d'ordre public forgé au fil de réformes législatives pour éviter que les acquéreurs soient exposés à des défaillances du vendeur ou à l'absence d'achèvement des travaux. Dans un but de production de déficits fiscaux, des montages ont été mis en place, qui reportaient la maîtrise d'ouvrage des travaux lourds sur l'acquéreur ainsi investisseur, afin que son patrimoine s'appauvrisse à court terme et lui offre diverses déductions de revenu ou d'impôt.

On a pu assister à une dissociation entre une responsabilité formelle transférée sur l'investisseur (pourtant non-professionnel) le plus souvent au travers d'une ASL et une responsabilité de fait du professionnel de l'immobilier à l'initiative du projet. Ce dernier intervenait en outre souvent à plusieurs titres et sous différentes entités, se rémunérant tant en honoraires qu'en marge (monteur, commercialisateur, vendeur, gestionnaire...).

Cette décision est intéressante, qui considère dans le cadre d'un tel montage que le professionnel « avait vendu des lots en l'état de locaux industriels désaffectés, que le coût des travaux, non inclus dans le prix de vente, était à la charge des acquéreurs, qu'aucune obligation de versement de fonds au titre des travaux n'avait été souscrite au profit du vendeur qui n'avait pas à assurer la charge de leur maîtrise d'ouvrage et retenu souverainement que les parties s'étaient accordées en connaissance de cause pour que les acquéreurs bénéficiassent d'avantages fiscaux et qu'il ne pouvait être reproché au vendeur d'avoir participé à un montage artificiel ou frauduleux, la cour d'appel a pu en déduire qu'il ne s'agissait pas de ventes en l'état futur d'achèvement et que les demandes de nullité devaient être rejetées. »

Il s'agissait d'une ancienne manufacture de tabacs inscrite pour partie à l'inventaire des monuments historiques et permettant une défiscalisation loi Malraux et loi de Robien. La requalification en VEFA est écartée au titre de cette opération de rénovation, l'appât de défiscalisation semblant avoir un peu affaibli la protection des acquéreurs.

Cette décision, qui concerne une vente conclue en novembre

2005, présente un intérêt avant tout historique puisque devant certaines difficultés, le législateur est intervenu pour créer un régime de vente d'immeuble à rénover par la loi ENL du 10 juillet 2006 (art. L. 262-1 et R 262-1 et s. du CCH). Là où la VEFA porte sur l'édification de l'immeuble, la vente à rénover concerne la rénovation entendue largement comme « tous les travaux qui portent sur un immeuble existant ». La protection des acquéreurs s'en trouve renforcée. ■

Civ. 3^e, 14 septembre 2014, n° 15-19753.

Formalisme de la purge du droit de rétraction d'une promesse de vente immobilière

Le mouvement de protection du consommateur initié par les lois Neiertz n'a jamais faibli. Tout bénéficiaire d'une promesse de vente d'un bien immobilier qui agit à titre non-professionnel bénéficie d'un droit de rétractation.

Outre l'effet de cette mesure sur la liquidité du marché immobilier (rien n'empêche de bloquer sans risque un bien pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois entre l'acceptation des conditions de la vente jusqu'à l'expiration du délai franc de dix jours pour se rétracter) ce régime connaît de nombreuses illustrations jurisprudentielles.

L'arrêt du 12 octobre 2017 rejette un pourvoi et valide l'exercice tardif du droit de rétractation, dans une affaire où la notification de l'acte faisant courir le délai de dix jours avait touché la mère de l'acquéreur.

Elle considère « qu'ayant relevé que n'était pas établie l'existence d'un mandat au profit de la mère de l'acquéreur pour recevoir l'acte de notification de la promesse de vente, la cour d'appel en a exactement déduit, sans inverser la charge de la preuve, que, la notification de la promesse n'étant pas régulière, le délai de rétraction n'avait pas couru, de sorte que la clause pénale n'était pas due. » ■

Civ. 3^e, 12 octobre 2017, n° 16-22416.