

Dans l'actualité juridique

- *Le respect des préoccupations environnementales au regard du principe d'action préventive ne peut fonder le refus du permis de construire.*

Les dispositions permissives de l'article R.111-15 du code de l'urbanisme relatives au respect par les autorisations d'environnement inscrites aux articles L.110-1 et L.110-2 du code de l'environnement ne permettent pas de fonder régulièrement un refus de permis de construire. Il en est ainsi alors même que figure à l'article L.110-1 le principe d'action préventive, également inscrit à la Charte de l'environnement.

C'est le jugement rendu par le Tribunal Administratif d'Orléans en date du 9 novembre 2010.

Une société avait déposé deux demandes de permis portant sur l'implantation d'un parc éolien dans deux communes.

Après enquête publique, un arrêté a été pris. Le Préfet a refusé de délivrer les permis de construire sollicités aux motifs, d'une part que le projet était nuisible à l'environnement et contrevenait ainsi à l'article R.111-15 du code de l'urbanisme et d'autre part, qu'il portait atteinte au caractère et à l'intérêt des milieux avoisinants, aux sites et aux paysages naturels au sens de l'article R.111-21 du même code.

Au titre de la légalité interne, la société conteste les deux motifs qui fondent la décision, tiré de l'application des articles R.111-15 et R.111-21 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne l'application de l'article R.111-15 : ces dispositions prévoient : « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L.110-1 et L.110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement ».

La question était donc de savoir si l'article R.111-15 peut fonder régulièrement un refus de permis de construire.

EDITORIAL

Chers toutes et tous,

En espérant que vous avez passé un bel été, prenez quelques minutes, si vous le pouvez, pour lire notre lettre de la rentrée.

Comme vous pouvez le constater, l'actualité juridique de cet été est essentiellement jurisprudentielle.

Bonne lecture et à bientôt.

Maître Chantal GIL-FOURRIER
*Spécialiste en droit commercial et
droit public*

Par sa décision « Société civile d'exploitation agricole le Haras d'Achères II » (CE, 7 février 2003, req^o220215) le Conseil d'Etat a répondu par la négative en indiquant que ces dispositions alors inscrites à l'article R.111-14-2, ne permettaient pas à l'autorité administrative de refuser un permis de construire, mais seulement de l'accorder sous réserve du respect de prescriptions spéciales.

Si le Conseil d'Etat a dit que le principe de précaution, qui figure également à la Charte de l'environnement s'imposait de lui-même aux demandes d'autorisation d'occupation du sol sans nécessiter de dispositions législatives ou réglementaires d'application (CE 19 juillet 2010, « Association Quartier Les hauts de Choiseul, req^o 328687), il n'a pas à ce jour donné la même portée au principe d'action préventive ou de l'action de prévention.

Le Tribunal administratif d'Orléans a ainsi jugé que l'application des dispositions de l'article R.111-15 du code de l'urbanisme ne permettaient pas à l'autorité administrative de refuser un permis de construire mais seulement de l'accorder sous réserve du respect des prescriptions spéciales et que dès lors le Préfet avait commis une erreur de droit en refusant de délivrer à la société requérante le permis de construire sollicité sur le fondement de ces dispositions ; que le motif de la décision attaquée fondé sur l'application de l'article R.115-15 du code de l'urbanisme, entache d'illégalité le refus de permis.

➤ ***La conformité à la Convention européenne des droits de l'Homme de l'article L.111-10 du code de l'urbanisme***

Un arrêt du Conseil d'Etat du 11 juillet 2011 illustre la tendance générale de la jurisprudence à n'indemniser qu'exceptionnellement les restrictions administratives au droit de propriété. Il le fait à propos de l'article L.111-10 du code de l'urbanisme qui permet à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de surseoir à statuer si les demandes sont « susceptibles de compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics » faisant l'objet d'une décision de prise en considération.

En l'espèce, l'aménageur, auteur du recours, estimait avoir subi une limitation disproportionnée du droit d'usage de ses terrains, gelés pendant plus de vingt ans, du fait des différents sursis à statuer et projets d'intérêt général qui avaient émaillé l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat considère, tout d'abord, que les garanties prévues à l'article L.110-10 du Code de l'urbanisme en faveur du propriétaire foncier sont suffisantes au regard de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme puisque : « cette servitude est limitée à dix ans ; que ces dispositions limitent, par renvoi à l'article L.111-8 du même code, à deux ans la période pendant laquelle il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations envisagés par le propriétaire du terrain ; que lorsqu'une décision de sursis est intervenue, les propriétaires des terrains peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public bénéficiaire de procéder à l'acquisition de leurs terrains en vertu de l'article L.111-11 du code de l'urbanisme et il leur est loisible de prétendre à l'indemnisation de la charge spéciale et exorbitante qu'ils estiment avoir subie en se prévalant des dispositions de l'article L.160-5 ».

Il en déduit qu'il n'y pas eu atteinte au droit au respect de ses biens garanti par la convention européenne des droits de l'Homme, dès lors que les mesures prises en application de l'article L.111-10 du code de l'urbanisme sont limitées dans le temps et dans leur étendue.

➤ ***Délégation de service public : application de la jurisprudence Manoukian à une clause de tacite reconduction***

Par une décision en date du 23 mai 2011, le Conseil d'Etat a considéré que si l'existence d'une clause de tacite reconduction n'est pas légale au regard des dispositions de la loi Sapin, celle-ci n'est pas, en l'espèce, d'une gravité telle que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être réglé sur le terrain contractuel.

Le contentieux des contrats publics connaît depuis maintenant plus d'un an de profondes modifications.

Dans la présente affaire, le Département de la Guyane avait conclu en juillet 1989 avec la société de transport maritime guyanais (STMG) une convention afin que cette dernière assume certaines obligations de service public, consistant en la desserte par voie maritime de la région enclavée du fleuve Oyapock. Le service comprenait deux rotations mensuelles pour le transport d'hydrocarbures, de marchandises et de passagers.

La convention était d'une durée initiale de 5ans, renouvelable chaque année par reconduction tacite, et ce jusqu'à la mise en service d'une desserte terrestre entre la commune de Cayenne et la région de l'Oyapock. En 1997, le département a décidé de renouveler la convention pour une dernière année et de diminuer la subvention d'équilibre qui était attribuée à la STMG, tout en proposant à l'entreprise de signer un avenant en ce sens ; mais cette dernière refusa. Le département a alors suspendu la subvention et a décidé de résilier la convention.

La société devenue déficitaire a saisi le tribunal administratif de Cayenne afin de faire condamner le département au titre du préjudice subi lié à la perte du versement de la subvention.

Les premiers juges ont débouté le requérant tenant compte du fait qu'un lien de causalité entre le préjudice allégué et le versement de la subvention n'était pas établi (TA Cayenne, 19 mai 2005, req n°0200237).

L'entreprise a donc interjeté appel devant la Cour administrative de Bordeaux qui a annulé le jugement en se plaçant sur le terrain contractuel et condamna le département au paiement d'une indemnité (CCA Bordeaux, 20 déc.2007, « Société de transport maritime guyanais », req n°5BX01710).

Le département s'est alors pourvu en cassation devant la Haute juridiction administrative qui a décidé que quand bien même la clause de tacite reconduction n'était pas légale dès l'entrée en vigueur de la loi sapin, les juges du fond n'ont pas commis d'erreur de droit en réglant le litige sur le terrain contractuel sans soulever d'office la légalité et donc la nullité du contrat.

➤ *Respect du délai de convocation des membres du conseil municipal, même en cas d'urgence*

Un conseiller municipal membre de l'opposition d'une commune a demandé au juge administratif qu'il annule l'alinéa 5 de l'article 3 du règlement intérieur de cette commune au motif que cet article prévoyait qu' «en début de séance, exceptionnellement, en cas d'urgence justifiée, un point pourra être ajouté à l'ordre du jour après accord de l'ensemble des conseillers présents ». La Cour administrative d'appel de Versailles considère qu'il résulte des dispositions de l'article L.2121-12 du code général des collectivités territoriales « que, dans les communes de 3500 habitants et plus, le délai de convocation des membres du conseil municipal peut être abrégé en cas d'urgence sans être inférieur à un jour franc et que la convocation des membres du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse de chacun des points de l'ordre du jour ; que le défaut d'envoi de ladite note entache d'irrégularité les délibérations prises à moins que le maire n'ait fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information répondant aux exigences de l'article L.2121-12 dudit code ; qu'il s'ensuit que l'alinéa 5 de l'article 3 du règlement intérieur de la commune ne pouvait pas légalement permettre, même en cas d'urgence et d'accord de l'ensemble des conseillers présents, l'ajout d'un point à l'ordre du jour lors de l'ouverture de la séance du conseil municipal (CCA VERSAILLES, 3mars 2011, « Commune de Noozay, req n°09VE03950

➤ ***Le caractère constructible d'une parcelle ne se déduit pas de sa seule intégration à une ZAC***

Dans le cadre de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), un établissement public d'aménagement a exproprié une parcelle appartenant à deux propriétaires.

Le juge de l'expropriation, pour fixer les indemnités dues à ces dernières, a retenu « que cette parcelle qui est aujourd'hui constructible du fait de son intégration dans le périmètre de la ZAC l'était déjà le 23 mai 2006, un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du 6 novembre 2007, qu'il résulte du procès-verbal de transport du 6 mars 2009 qu'elle est desservie par un chemin carrossable et que, selon les informations émanant des domaines, elle est équipée d'un réseau d'eau potable, d'un réseau d'assainissement public et d'un réseau électrique à basse tension ».

La Cour de cassation juge qu'en « déduisant ainsi le caractère constructible de la parcelle expropriée de sa seule intégration dans une ZAC, alors que la création d'une telle zone n'a pas pour effet, à elle seule, de désigner comme constructible le secteur qu'elle concerne, et en n'indiquant pas si le chemin desservant la parcelle ainsi que les divers réseaux existaient à la date de référence, la cour d'appel, qui n'a pas précisé si elle fixait l'indemnité de dépossession en fonction de la qualification du terrain à bâtir de cette parcelle, n'a pas donné de base légale à sa décision » (CE, 28 avril 2011, établissement public d'aménagement du Mantois Seine aval (EPAMSA c/ Simonnet, Mme Reichrat, n°10-16034).

➤ ***Le conseil d'Etat précise l'interprétation et les conditions d'application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.***

Par cinq décisions du 19 juillet 2011, le Conseil d'Etat a apporté d'importantes précisions sur la façon dont il convient d'interpréter la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Les cinq affaires que le Conseil d'Etat a tranchées correspondaient à une réelle diversité de situations : elles ne concernaient pas toutes le même culte, ni le même type d'opérations. Quatre d'entre elles présentaient toutefois un point commun : dans chacune d'entre elles, étaient contestées des décisions de collectivités territoriales qui, poursuivant un intérêt public local, avaient soutenu un projet intéressant, d'une manière ou d'une autre, un culte. Dans la cinquième affaire, se posait la question de l'application des dispositions législatives permettant à des collectivités territoriales de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice destiné à un culte : la loi, en ouvrant une telle faculté à ces collectivités, devait elle être regardée comme dérogeant à la loi de 1905.

Pour rendre ses décisions, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur les principaux articles de la loi du 9 décembre 1905 :

L'article 1^{er} dispose que : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public » ;

L'article 2 affirme que « : « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements » .

Enfin, les articles 13 et 19 prévoient que les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, sont laissés gratuitement et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes à la disposition des associations cultuelles formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte et que celles-ci ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes qui peuvent toutefois leur allouer des sommes pour la réparation des édifices affectés au culte du public. La loi autorise également que les personnes publiques propriétaires d'édifices du culte engagent les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation de ces derniers.

Le Conseil d'Etat a rappelé qu'en vertu de ces dispositions, les collectivités publiques peuvent seulement :

- Financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- Ou accorder des concours aux associations cultuelles pour des travaux de réparation d'édifices cultuels. Il leur est en revanche interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte.

Dans ce cadre, deux enseignements majeurs se dégagent des décisions du Conseil d'Etat :

- D'une part, si la loi de 1905 interdit en principe toute aide à l'exercice d'un culte, elle prévoit elle-même expressément des dérogations ou doit être articulée avec d'autres législations qui y dérogent ou y apportent des tempéraments ;
- D'autre part, si les collectivités territoriales peuvent prendre des décisions ou financer des projets en rapport avec des édifices ou des pratiques cultuels, elles ne peuvent le faire qu'à condition que ces décisions répondent à un intérêt public local, qu'elles respectent le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité et qu'elles excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte.

- **Affaire n°1, CE, 19 juillet 2011, n°308544, « Commune de Trélazé »**

La loi du 9 décembre 1905 ne fait pas obstacle à ce qu'une collectivité territoriale participe au financement d'un bien destiné à un lieu de culte (par exemple, un orgue dans une église) dès lors qu'existe un intérêt public local (organisation de cours ou de concerts de musique) et qu'un accord, qui peut par exemple figurer dans une convention, encadre l'opération.

- **Affaire n°2, CE, 19 juillet 2011, n°308817, « Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M.P »**

La loi de 1905 ne fait pas obstacle aux actions des collectivités territoriales visant à valoriser les atouts culturels ou touristiques qu'un édifice culturel présente pour elles. Ainsi, l'attribution, par la commune de Lyon, d'une subvention en vue de la réalisation d'un ascenseur facilitant l'accès des personnes à mobilité réduite à la basilique de Fourvière n'est pas contraire à l'interdiction d'aide à un culte posée par la loi de 1905, même si cet équipement bénéficie également aux pratiquants du culte en cause. En effet, cet ascenseur présente un intérêt public local lié à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel et le développement touristique et économique de la ville, qui justifie l'intervention de la commune.

- **Affaire n°3, CE, 19 juillet 2011, n°309161, « Communauté urbaine du Mans »**

Une communauté urbaine ne méconnaît pas les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 en aménageant un équipement permettant l'exercice de l'abattage rituel, si un intérêt public local le justifie. Ainsi, la nécessité que les pratiques rituelles soient exercées dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de la salubrité et de la santé publiques, justifie légalement, en l'absence d'abattoir proche, l'intervention de la collectivité territoriale. En outre, les conditions d'utilisation de l'équipement en cause doivent respecter le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité et elles doivent exclure toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte.

- **Affaire n°4, CE, 19 juillet 2011, n°313518, « Commune de Montpellier »**

Une commune peut, dans le respect des principes de neutralité et d'égalité, permettre l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte si les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte. En revanche, la mise à disposition pérenne et exclusive d'une salle polyvalente en vue de son utilisation par une association pour l'exercice d'un culte a pour effet de conférer à ce local le caractère d'édifice culturel et méconnaît les dispositions de la loi du 9 décembre 1905.

- **Affaire n°5, CE, 19 juillet 2011, n°320796, « Mme V »**

En autorisant la conclusion d'un bail de longue durée (« bail emphytéotique administratif ») entre une collectivité territoriale et une association culturelle en vue de l'édification d'un édifice du culte, le législateur a permis aux collectivités territoriales de mettre à disposition un terrain leur appartenant, en contrepartie d'une redevance modique et de l'intégration, au terme du bail, de l'édifice dans leur patrimoine. Ce faisant, le législateur a dérogé à l'interdiction, posée par la loi du 9 décembre 1905, de toute contribution financière à la construction de nouveaux édifices culturels pour permettre aux collectivités territoriales de faciliter la réalisation de tels édifices.