

EDITORIAL

Chers toutes et tous,

Nous avons un peu tardé à vous envoyer notre lettre trimestrielle car nous attendions une actualité juridique plus intéressante.

La trêve des confiseurs étant terminée, quelques interrogations ministérielles reposent le problème de financement des places de stationnement.

Quelques décisions jurisprudentielles des juridictions judiciaires répondent à notre interrogation concernant l'enjeu financier de cette problématique et ne manquent pas d'intérêt.

Par ailleurs, les lois Grenelle I et II ont bien entendu eu des répercussions sur les règles en matière d'urbanisme, qui ont été exposés dans des précédentes lettres, mais aujourd'hui, en sus des bouleversements législatifs, réglementaires et jurisprudentiels, certaines règles peuvent être remises en cause par le biais de la QPC (Question Prioritaire de Constitutionnalité).

La présente lettre sera l'occasion de faire un point sur les récentes décisions en matière d'urbanisme, afin d'éclairer les collectivités sur leurs droits et leurs devoirs dans ce domaine.

Bonne lecture et à bientôt.

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

Dans l'actualité juridique

➤ *Défaut d'aires de stationnement*

Le plan local d'urbanisme d'une commune impose des normes de stationnement qu'il convient de respecter lors d'une demande de permis de construire ou de déclaration préalable. En cas de non-respect de ces normes, la commune perçoit une Participation pour Non-Réalisation d'Aires de Stationnement (en abrégé : PNRAS - articles L.123-1-12 et L.332-7-1 du Code de l'urbanisme), dont le fait générateur réside dans le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme.

A noter tout d'abord que le plafond de cette participation a été augmenté, et s'élève dorénavant à 16 412,10€ par place de stationnement, pour les délibérations intervenues après l'entrée en vigueur de la loi SRU.

Par ailleurs, la question est de savoir si, en cas de réaménagement, lorsque les travaux envisagés par le constructeur sont dispensés de toute formalité au titre du droit de l'urbanisme, ladite participation est tout de même due à la commune.

Lors d'une réponse ministérielle (*Sén., 23 septembre 2010, p. 2492, n° 13699*), le Ministre de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a fourni une réponse en demi-teinte, mais susceptible de satisfaire les communes.

Lorsqu'aucune autorisation d'urbanisme n'est requise pour la transformation d'une habitation en plusieurs appartements (par exemple), cela n'exclut pas que les travaux soient conformes aux dispositions relatives notamment à l'utilisation des sols, et ainsi respecter les règles relatives au stationnement des véhicules fixées par le PLU.

Partant, faute de pouvoir réaliser les places nécessaires, le constructeur est tenu de limiter son réaménagement en fonction du nombre de places qu'il peut effectivement réaliser.

Dans l'hypothèse où il ne s'y conformerait pas, la commune, au titre du non-respect des dispositions du PLU (qui constitue une infraction pénale selon les articles L.160-1, et L.480-1 et suivants du Code de l'urbanisme), peut dresser un procès verbal à transmettre au Procureur de la République, qui constatera que le nombre de places de stationnement ne correspond pas au nombre de logements.

Néanmoins, l'action publique doit être déclenchée par le Procureur, lequel dispose d'un pouvoir d'appréciation important.

Enfin, à défaut de pouvoir recouvrer des sommes au titre de la participation pour non réalisation des aires de stationnement (PNRAS), la commune peut demander la réparation du préjudice subi devant les juridictions judiciaires sur le fondement de l'article 1382 du Code Civil (*Cass. 3^{ème} Civ., 23 novembre 2005, n° 04-18.528*).

Toutefois, dans ce cas, la commune devra prouver non seulement la violation d'une règle d'urbanisme, mais également l'existence d'un préjudice personnel, né et actuel, et d'un lien direct entre la violation et le préjudice.

Ainsi, la commune invoquant simplement le coût pour son budget des infrastructures liées à l'augmentation du stationnement risquerait de se voir déboutée, le juge pouvant qualifier le préjudice de futur, et donc non indemnisable en l'état (*CA Versailles, 29 mars 2007, n° 06-06004*).

➤ ***Le principe de précaution en droit de l'urbanisme***

Le principe de précaution, bien connu en droit de l'environnement, était jusqu'il y a peu, inconnu du droit de l'urbanisme, du fait du principe d'indépendance des législations.

Or, par un arrêt du 19 juillet 2010 (*CE, 19 juillet 2010, n° 328687, Association du quartier les Hauts de Choiseul*), le Conseil d'Etat a consacré l'application du principe de précaution dans la délivrance des autorisations d'urbanisme.

En l'espèce, appliqué au droit de l'urbanisme, le principe de précaution signifie que lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques doivent refuser l'octroi de l'autorisation d'urbanisme sollicitée.

Le principe de précaution est d'origine législative, toutefois, la Charte de l'Environnement issue de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, et notamment son article 5, est venue donner un statut constitutionnel à ce principe.

Cependant, malgré le nouveau rang acquis par le principe de précaution, le juge administratif faisait primer le principe d'indépendance des législations, considérant que la « *méconnaissance de l'article 5 de la charte ne peut être invoquée à l'encontre de la décision* » d'autorisation d'urbanisme.

L'application par le juge administratif du principe d'indépendance des législations a même survécu à la réforme des autorisations d'urbanisme en 2007, qui a introduit dans le code de l'urbanisme (article R.111-15) des dispositions selon lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement, à savoir l'ensemble des règles environnementales, y compris le principe de précaution.

Avec l'arrêt précité du 19 juillet 2010, le Conseil d'Etat opère un revirement de jurisprudence en admettant l'application du principe de précaution en droit de l'urbanisme.

En pratique, cela signifie que les différents requérants souhaitant faire annuler la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pourront invoquer utilement la violation de ce principe pour faire censurer

ladite autorisation. Les conséquences de ce revirement dans le contentieux de l'urbanisme n'est pas à minimiser, ce nouveau moyen pouvant prospérer dans certains cas.

Néanmoins, rappelons-nous que le principe de précaution est enfermé dans des limites très restrictives puisqu'il ne régit que le cas de dommage hypothétique affectant de manière grave et irréversible l'environnement.

De fait, sa survenance apparaît relativement rare et l'annulation d'une autorisation d'urbanisme fondée sur le non-respect de ce principe sera assurément aussi rare !

➤ ***Mise en œuvre de la responsabilité d'une commune pour illégalité de son PLU***

Lorsqu'un document d'urbanisme s'avère illégal, il est par conséquent annulé, et la commune dont il s'agit peut voir engager sa responsabilité pour faute du fait de cette illégalité.

Dans ce cas, pour obtenir réparation, le requérant doit impérativement invoquer un préjudice suffisamment direct.

Entre autres, le classement en zone constructible d'une parcelle qui aurait dû être placée en zone NC, et qui, finalement, a fait l'objet d'une révision du POS en ce sens, est une faute susceptible d'engager la responsabilité de la commune.

Dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat a ainsi pu juger que c'est bien le classement initial en zone constructible qui est à l'origine du préjudice subi par les habitants, l'achat des terrains ayant été consenti à un prix supérieur à celui qu'ils auraient dû acquitter si la commune n'avait pas commis un classement fautif de la zone (*CE, 22 octobre 2010, Bernard et Tanter, n° 326949*).

En adoptant cette position, la haute juridiction rompt avec l'arrêt d'appel qui rejetait la demande des habitants au motif que la perte de valeur vénale avait pour origine directe la dernière révision du PLU, classant la zone en non constructible. Or, par nature le préjudice subi par la révision légale d'un PLU n'est pas indemnisable.

➤ ***Constitutionnalité de l'article L.121-9 du Code de l'urbanisme***

Après avoir été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel a déclaré l'article L.121-9 du code de l'urbanisme conforme à la Constitution (*Cons. Const., 28 janvier 2011, SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre, n° 2010-95 QPC*).

Les dispositions de cet article font référence à un autre article (article L.113-4), qui renvoie au Conseil d'Etat le soin de déterminer la nature des projets d'intérêt général et d'arrêter la liste des opérations d'intérêt national.

Or, ces procédures permettent à l'Etat d'imposer aux collectivités territoriales une modification de leurs documents d'urbanisme ou de limiter leurs compétences.

Tenant l'importance des dispositions qui doivent être ainsi insérées dans des textes réglementaires, les requérants en l'espèce ont invoqué la violation des articles 34 et 37 de la Constitution, estimant que le législateur aurait méconnu sa compétence issue de l'article 34, ce qui, de surcroît, affectait le principe de libre administration des collectivités territoriales protégé par l'article 72 de la Constitution, ainsi que le droit de propriété consacré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Cette démonstration a été rejetée par les Sages qui ont considéré que les décrets en Conseil d'Etat visés dans l'article L.121-9 du code de l'urbanisme n'ont pour but que de déterminer les conditions d'application des dispositions législatives contenues dans le code précité.

Au-delà de la portée réelle de cette décision, il convient de tirer un enseignement de celle-ci : la QPC est un instrument utilisé dans tous les domaines, et pas uniquement dans celui des droits de l'homme comme on aurait pu le croire au départ.

Les dispositions les plus techniques peuvent tomber sous le coup d'une invalidation par le biais d'une QPC... laissant aux seuls juges constitutionnels la responsabilité d'un bouleversement de la sécurité juridique.