

N° 374695
M. et Mme A...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 13 janvier 2016
Lecture du 3 février 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La présente affaire va vous permettre de préciser le droit à indemnisation du lotisseur/constructeur dans le cas où lui est refusé le droit de construire certains lots.

II. Les faits sont les suivants.

Par un arrêté du 23 octobre 2006, le maire de la commune de S... (en Basse-Normandie) a délivré à M. et Mme A... une autorisation de lotir portant sur 20 lots, auxquels s'est ultérieurement ajouté un lot supplémentaire. Mais trois ans plus tard, par trois décisions des 2 et 7 avril 2009, il a refusé à M. et Mme A... la délivrance de permis de construire sur 3 lots (n° 15, 16 et 17) en se fondant sur les risques pour la salubrité publique résultant de la proximité d'une installation d'élevage laitier. Les refus ont été confirmés par un jugement du tribunal administratif de Caen du 25 mars 2010 devenu définitif.

M. et Mme A... ont alors entrepris d'obtenir la réparation des conséquences financières de ces refus.

Suite au rejet de leur réclamation par la commune, ils ont saisi le tribunal administratif de Caen qui, par un jugement du 3 avril 2012, après avoir estimé que la commune avait commis une faute en accordant l'autorisation de lotir pour les trois lots en cause, l'a condamnée à verser à M. et Mme A... la somme de 1.674 € sur les près de 126.000 € demandés. La cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par ces derniers par un arrêt du 15 novembre 2013, attaqué devant vous.

III. L'existence d'une faute tenant à l'illégalité partielle de l'autorisation de lotir n'est pas contestée devant vous. Le débat se concentre sur les préjudices indemnisables.

Il porte d'abord sur la perte des bénéfices escomptés de la vente des lots litigieux.

Mais vous ne verrez pas d'erreur de droit à avoir jugé que ce préjudice ne résultait pas directement de la faute commise par la commune. Votre jurisprudence est constante sur ce point : la cause adéquate de ce chef de préjudices réside dans les règles d'urbanisme, qui font obstacle au projet. L'autorisation de lotir n'ayant fait naître que l'illusion de bénéfices commerciaux, son illégalité n'est pas en lien direct avec la perte de ceux-ci. Voyez parmi de nombreux exemples, pour le permis de construire illégal, la décision du 21 septembre 1990,

SCI Hameau du Beauvoir (n° 67776, inédit) ; pour l'autorisation de lotir illégale, la décision 13 décembre 1996, SA Sorrelchamoux (n°119835, inédit) ; pour la création d'une ZAC qui n'était pas légalement possible, la décision du 6 février 2006, Sté d'aménagement de Port Leman (n° 268973, aux T.).

Relevons que vous admettez parfois d'indemniser la perte des bénéfices escomptés d'un projet dans la configuration où c'est le refus de l'autoriser qui est annulé par le juge : voyez la décision Compagnie pour l'équipement le financement et la construction du 11 mai 1983 (n° 33370, aux T. sur ce point), ou encore votre décision du 31 octobre 1986, Ministre de l'urbanisme c/ D..., n° 61356, inédite (mais mentionnée à la RFDA 1987 p.658, note Gilli). Et pour l'illégalité d'un refus de lotir : 12 décembre 2008, M... (n° 280554, aux T.). La portée de cette solution a cependant été réduite par votre jurisprudence de Section du 29 septembre 1989, Mme L... (n° 72331, au Rec. p.179), qui refuse l'indemnisation dans le cas où le projet de construction est rendu impossible par des modifications ultérieures des règles d'urbanisme. Vous estimez que les dispositions de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme font alors obstacle à ce que soient indemnisés les préjudices que vous regardez comme entièrement imputables à ces modifications.

IV. Vient ensuite la question du préjudice résultant des frais engagés pour la constitution de dossiers de permis de construire sur les lots concernés.

La motivation de la cour est assez lapidaire : elle se présente comme une position de principe par laquelle elle juge que la faute commise par l'administration en accordant une autorisation de lotir illégale n'est pas en lien direct avec le préjudice résultant des frais engagés pour la constitution ultérieure de dossiers de permis de construire sur les lots concernés et que, par suite, les requérants ne sauraient être indemnisés de ces chefs de préjudice. Et il est soutenu qu'elle a ainsi commis une erreur de droit.

Dans l'approche pragmatique qui est la vôtre dans le plein contentieux indemnitaire, il vous faut examiner si les frais ont été engagés dans le « cours normal des choses » qui surviennent après l'obtention de l'autorité de lotir.

V. Il n'y aurait évidemment pas de difficulté à admettre l'indemnisation des frais d'aménagement résultant de l'autorisation de lotir, que la jurisprudence désigne parfois sous la dénomination un peu floue d'« impenses » empruntée au droit civil¹.

Vous admettez ainsi de réparer les frais engendrés par des opérations d'urbanisme illégales : voyez sur ce point votre décision Sté d'aménagement de Port Leman de 2006 déjà citée.

Le caractère direct du lien de causalité est en revanche brisé si ce sont les acquéreurs des terrains et non l'aménageur qui demandent réparation, l'idée étant que les acquéreurs peuvent chercher réparation des préjudices résultant de l'inconstructibilité » des terrains en

¹ Cf. par exemple, Anrigo du 13 février 1987, n° 57032, au Rec, qui constitue l'un des rares exemples d'indemnisation de la servitude d'urbanisme fondée sur la réserve prévue par l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme en cas d'atteinte à des droits acquis, en l'espèce ceux tirés d'une autorisation de lotir.

poursuivant devant le juge judiciaire l'aménageur qui les leur a cédés (voyez 28 octobre 2009, Ministre des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer c/ Therme et commune du Rayol-Canadel, n° 299753-299779, aux T.).

VI. Les frais engagés pour la constitution de dossiers de permis de construire sur des lots qui s'avèrent inconstructibles ne sont certes pas dans une relation aussi directe avec l'autorisation de lotir. Il se rattache en effet à un nouvel acte, le permis de construire, qui en est distinct. Mais il ne nous paraît guère douteux que les frais exposés inutilement pour le dépôt du permis de construire un lot demeurent dans un lien direct avec l'illégalité du permis de lotir.

Vous faites en effet preuve de réalisme en acceptant de tirer toutes les conséquences de l'illégalité d'un acte qui participe à une opération de construction ou d'aménagement.

C'est le cas pour le certificat d'urbanisme : vous jugez que l'illégalité d'un tel certificat est en lien direct avec divers préjudices en relation avec les actions qui suivent normalement l'obtention de ce type de document : l'achat du terrain (perte de valeur vénale), les frais de viabilisation (frais de desserte en eau et électricité, dans une circonstance où le certificat conditionnait la constructibilité du terrain à de tels travaux) mais également les frais d'honoraires d'architecte et de géomètre engagés pour la constitution du dossier de permis de construire: voyez votre décision du 13 juin 1980, P..., n° 12647, aux T.

C'est également le cas pour cette modalité particulière d'autorisation des projets de construction qu'était l'accord préalable à la construction créé par le décret n° 61-1036 du 13 septembre 1961. En vertu des articles 3 et 4 du décret, l'accord préalable valait examen de la conformité du projet aux dispositions d'urbanisme. Il ne pouvant être remis en cause si le dossier était complété dans les délais prévus par le décret, l'accord définitif ayant pour objet de vérifier la conformité aux dispositions législatives et réglementaires en matière « de sécurité, d'hygiène, de construction et d'esthétique ».

Par votre décision du 17 juin 1983, Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ S.C.I. Italie-Vandrezanne (27694, au Rec.), vous avez jugé que la faute résultant de l'illégalité de l'accord préalable était en relation directe avec le préjudice constitué des sommes exposées inutilement pour la réalisation du projet, et notamment les frais d'étude exposés pour le projet.

Manifestant une plus grande libéralité encore, votre décision S.C.I. « Résidence Arcole », du 26 octobre 1973 (n° 87909, au Rec. p. 601) admet que la cause adéquate de préjudices de même nature puisse résider dans le comportement de l'administration qui a laissé croire à une société qu'un permis lui était acquis en poursuivant le recouvrement de participations financières attachées à sa délivrance.

Dans la veine de cette jurisprudence réaliste, nous mentionnons une décision que votre formation connaît bien, Min Eqpt c/ Commune de Crozon et Société Masarin du 8 avril 2015 (367167, aux T.), par laquelle vous avez admis l'existence d'un lien direct de causalité entre la modification illégale du plan d'occupation des sols d'une commune et le préjudice résultant pour le propriétaire de la différence entre le prix d'acquisition des terrains et leur valeur réelle, la solution reposant sur l'assurance suffisante donnée à l'acquéreur de la constructibilité des terrains en cause.

VII. Convient-il de réserver les effets de l'autorisation de lotir, au motif que cet acte disposerait d'une forme d'autonomie qui lui serait particulière, tenant notamment à son objet qui serait restreint à autoriser la division du terrain.

Nous relevons que votre jurisprudence n'est pas engagée dans cette voie.

Vous avez ainsi admis de réparer, à raison de l'autorisation de lotir délivrée fautivement sans réserve sur l'existence d'un risque d'éboulement, et après prise en compte de l'imprudence de la victime, les travaux de remise en état des habitations et du lotissement, les honoraires d'expertises et les indemnités diverses dues aux acquéreurs des lots et à leurs cocontractants : c'est votre décision Société en nom collectif Sanz-Samenayres et autres du 3 novembre 1989 (n° 80974, aux T.).

Par votre fameuse décision S.C.I. « Les jardins de Bibémus » du 26 novembre 1993 (n° 108851, au Rec.), vous avez admis l'existence d'un lien direct entre l'illégalité de l'autorisation de lotir et la résiliation de la vente d'un lot. Cette décision tempère donc la décision Ville des Sables d'Olonne du 9 novembre 1984 (n° 41068, aux T.), qui avait refusé d'établir un lien direct entre l'illégalité de l'autorisation de lotir et le préjudice résultant de la résiliation judiciaire de la vente d'un lot, au double motif que l'arrêté d'autorisation de lotir n'emporte pas octroi de permis de construire mais également, ce qui paraît déterminant au cas d'espèce, parce que le lotisseur n'établissait pas être dans l'impossibilité d'utiliser le terrain pour la réalisation d'opérations d'urbanisme conformes à la réglementation en vigueur.

Vous ne serez pas non plus troublés par la décision du 13 décembre 1996, SA Sorrel-Chamoux (n° 119835, inédit), qui rappelle également que la délivrance d'une autorisation de lotir n'emporte pas, par elle-même, droit de construire et écarte ensuite l'existence d'un lien direct entre la faute que commet l'administration en accordant une autorisation de lotir illégale et le préjudice résultant de la perte de la valeur vénale des terrains du lotissement. Mais, comme le précise la décision et l'explique très clairement JH Stahl dans ses conclusions en se référant à la jurisprudence de section Mme L... de 1989, c'est parce que cette perte de valeur « ne résulte que d'un changement des règles relatives à la constructibilité des terrains » du fait d'une modification du POS entre-temps intervenu.

VIII. La nature même de l'autorisation de lotir n'incite pas non plus à penser qu'elle crée une rupture nette entre le lotissement et la construction.

Certes, comme nous l'avons déjà dit, l'autorisation de lotir n'emporte pas droit à construire. Mais l'autorisation de lotir est bien délivré en vue de construire. C'est en effet une technique consistant à diviser une ou plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments (cf. l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme). C'est au vu de cette finalité que vous avez jugé, par votre décision de Section H... du 27 juillet 2012 (n° 342908, au Rec.), que les auteurs du PLU ne peuvent en interdire par principe l'usage, le lotissement étant une « faculté qui participe de l'exercice de leur droit [celui des propriétaires] à disposer de leurs biens ».

Au vu du lien étroit qu'il existe entre la division et la construction, vous avez même jugé que les lotissements doivent respecter les règles tendant à la maîtrise de l'occupation des sols édictées par le code de l'urbanisme ou les documents locaux d'urbanisme, même s'ils

n'ont pour objet ou pour effet, à un stade où il n'existe pas encore de projet concret de construction, que de permettre le détachement d'un lot d'une unité foncière. Et vous en avez déduit qu'il appartient à l'autorité administrative de s'opposer à une déclaration préalable portant sur un lotissement situé dans un secteur inconstructible (voyez 17 décembre 2014, M. P... et commune du Lavandou, n° 367134 et 367160, aux T.). Les règles qui affectent la légalité du permis de construire le lot rétroagissant sur la légalité de l'autorisation de lotir, afin justement d'éviter que le lotisseur s'engage dans une opération qui a toute chance d'échouer au stade de la construction, il serait paradoxal de considérer que les dépenses engendrées par le permis de construire sont sans relation directe avec l'illégalité de l'autorisation de lotir.

En réalité, le lien nous paraît plus fort qu'entre celui que votre décision Poisson a admis d'établir entre le certificat d'urbanisme et le projet de construction avorté. L'autorisation de lotir conduit de façon plus sûre et donc plus certaine à la construction, ce qui justifie d'ailleurs une protection plus forte des droits à construire : l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant l'achèvement des travaux d'aménagement, quand le certificat d'urbanisme ne produit ses effets de cristallisation du droit applicable que pour un délais de 18 mois (cf. art. L. 410-1).

IX. Nous vous proposons donc de censurer pour erreur de droit l'arrêt attaqué qui écarte par principe l'existence d'un lien direct entre la faute commise par l'administration en accordant une autorisation de lotir illégale et le préjudice résultant des frais engagés pour la constitution des dossiers de permis de construire sur les lots.

Le moyen conduit à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il statue sur ce chef de préjudices.

Il appartiendra à la cour de déterminer en l'espèce si le préjudice est certain, eu égard notamment à la circonstance que certains lots sont partiellement constructibles, ce qui peut permettre de réutiliser au moins en partie les dossiers de permis existants.

Il lui appartiendra par ailleurs de déterminer si la responsabilité de l'administration doit être atténuée du fait que l'intéressé était en mesure de déceler les obstacles qui existaient à la construction des lots en cause (cf. la décision Société en nom collectif Sanz-Samenayres et autres, déjà citée).

X. Vous pourrez accueillir un autre moyen d'annulation, tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant irrecevable la demande que M. et Mme A... ont présenté en appel tendant à ce que la commune soit condamnée à leur verser les sommes correspondant aux taxes foncières acquittées pour les 3 lots en cause.

La cour a en effet ignoré votre jurisprudence H... du 31 mai 2007 (n° 278905, au Rec., , fichée sur ce point) par laquelle vous avez jugé que « la personne qui a demandé en première instance la réparation des conséquences dommageables d'un fait qu'elle impute à une administration est recevable à détailler ces conséquences devant le juge d'appel, en invoquant le cas échéant des chefs de préjudice dont elle n'avait pas fait état devant les premiers juges, dès lors que ces chefs de préjudice se rattachent au même fait générateur et que ses prétentions demeurent dans la limite du montant total de l'indemnité chiffrée en première

instance, augmentée le cas échéant des éléments nouveaux apparus postérieurement au jugement, sous réserve des règles qui gouvernent la recevabilité des demandes fondées sur une cause juridique nouvelle ».

Vous pourrez donc annuler également l'arrêt en tant qu'il statue sur ce chef de préjudices.

XI. Les autres moyens, qui portent sur le préjudice résultant de la pose de clôtures autour des trois parcelles en cause et de leur entretien et sur le préjudice moral, pourront être aisément écartés.

Et par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il a statué sur les deux chefs de préjudice que nous avons mentionnés (frais engagés pour la constitution des dossiers de permis de construire et remboursement des taxes foncières), et au renvoi de l'affaire dans cette mesure à la cour ;

- à ce que la commune de Sideville verse aux requérants la somme de 3.000 € en application des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- au rejet du surplus du pourvoi rejeté et des conclusions présentées par la commune au titre de l'article L. 761-1.