N° 414233

Commune de l'Houmeau

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 1^{er} février 2019

Lecture du 18 février 2019

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Le simple fait de mentionner dans un certificat d'urbanisme informatif le classement de la parcelle concernée au PLU peut-il engager la responsabilité de l'administration lorsque ce classement se trouve être illégal ?

En vertu de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction issue de l'article 30 de la loi dite « SRU » n°2000-1208 du 13 décembre 2000), les certificats d'urbanisme permettent aux intéressés d'obtenir de l'administration des éléments, soit seulement sur les règles applicables à des parcelles soit, plus précisément, sur la possibilité d'y réaliser un projet. Les premiers sont dits « informatifs », les seconds « pré-opérationnels ».

Dans un cas comme dans l'autre, leur portée est plus limitée que ce que croient souvent leurs destinataires. Elle tient principalement à la cristallisation des règles qui y sont mentionnées pendant un certain délai et qui justifie d'ailleurs qu'ils fassent griefs dans tous les cas (6 juin 2012, M. et Mme V..., n°329123, T.). Mais ils ne constituent en aucun cas une garantie de se voir appliquer ces règles si elles devaient se révéler inapplicables ou illégales (v. 4 novembre 1994, SCI Le parc vosgien, n°102929 et 103109 T.) ni de se prémunir des règles dûment applicables qui y auraient été omises (22 janvier 2010, Commune de la Foye-Monjault, n°312425, T. ; 3 avril 2014, Commune de Langolen, n°362735 T.). C'est un mécanisme assez différent de ceux que l'on connaît par exemple pour les informations données par l'administration fiscale.

Il peut donc y avoir de mauvaises surprises à l'arrivée lorsque l'autorisation d'urbanisme n'est finalement pas délivrée ou bien lorsqu'elle l'est mais qu'elle est ensuite annulée par le juge ; avec, à la clé, de délicates questions de responsabilité.

En l'espèce, M. et Mme B... ont acquis, en 2006, une parcelle sur le territoire de la commune de L'Houmeau, face à l'île de Ré, en vue de l'édification d'une maison d'habitation. Leur vendeur avait obtenu quelques mois avant la transaction un certificat d'urbanisme faisant apparaître le classement d'une partie du terrain en zone constructible (UEB) du PLU et la loi Littoral. Une fois la vente faite, les époux B... ont obtenu un permis de construire en avril 2007 mais qui a été annulé pour méconnaissance de la bande des 100 mètres prévue par cette loi, que leur classement au PLU avait négligé.

Ils ont alors tenté, d'une part, d'obtenir la résolution de la vente et réparation de leur vendeur devant le juge judiciaire mais qui les a déboutés. Ils ont tenté, d'autre part, d'obtenir réparation du préjudice qu'ils estimaient avoir subi du fait des décisions administratives en cause et, en particulier, du fait de la délivrance du certificat d'urbanisme, dans une configuration assez inhabituelle, où la commune qui a délivré le certificat était triplement en retrait : le certificat n'était pas opérationnel mais seulement informatif ; il ne comportait aucun vice propre mais faisait seulement état du classement d'une parcelle au PLU, lui-même entaché d'illégalité ; enfin, l'élaboration du PLU illégal était non le fait de la commune mais de la communauté d'agglomération. Dans une telle configuration, on peut comprendre l'étonnement de la commune à se voir ainsi poursuivie au plan indemnitaire au titre de la délivrance de cette information.

Et les juges du fond ses sont d'ailleurs partagés sur la question.

Le TA a écarté la responsabilité de la commune, en refusant de faire jouer une exception d'illégalité entre le PLU illégal et le certificat qui l'avait mentionné dès lors que ce certificat « *ne constitu[ait] pas un acte d'application de la réglementation locale d'urbanisme* » et que « *l'information ainsi délivrée correspond[ait] fidèlement et précisément à la réglementation en vigueur* ». La CAA a au contraire retenu la responsabilité de la commune au titre de la délivrance du certificat mentionnant le classement illégal de la parcelle au PLU¹. C'est, schématiquement, entre ces deux thèses qu'il vous faudra choisir en examinant le pourvoi de la commune qui est recevable, contrairement à ce que soutiennent M. et Mme B..., celle-ci ayant justifié de la délégation donnée à son maire.

Et bien qu'elle ne soit pas très intuitive, la solution à retenir ne nous semble pas douteuse. Votre jurisprudence sur les certificats d'urbanisme est en effet déjà **engagée** dans le sens de ce qu'a jugé la cour. Vous admettez depuis longtemps qu'un certificat d'urbanisme soit affecté par la norme illégale sur laquelle il s'appuie ou qu'il reproduit², non seulement, bien sûr, pour les certificats opérationnels (v. 2 décembre 1987, C..., n°70723 T. ; 30 juin 1993, Mme R..., n°100144 T. ; 26 février 2014, M. et Mme S..., n°352046 inédit) mais aussi pour les certificats informatifs (19 décembre 2007, Mme G..., n°297148 T. ; 6 juin 2012, M. et Mme V..., préc.). Jurisprudence³ que vous avez rappelée récemment en jugeant que la circonstance qu'un certificat ne soit qu'informatif ne s'opposait en rien à l'engagement de la responsabilité de son auteur lorsqu'il est illégal, dans un cas qui n'est pas sans lien avec celui de la présente espèce où la loi littoral avait bien été mentionnée mais sans en tirer les conséquences en termes d'inconstructibilité (26 juillet 2018, Les Hauts du golf, n°408149).

Outre le respect dû à une jurisprudence ancienne et récemment confirmée, il nous semble que cette approche repose sur de solides considérations de fond, au premier rang desquelles **l'office du maire** appelé à délivrer une autorisation d'urbanisme que le certificat ne fait logiquement qu'anticiper. Par votre avis M... du 9 mai 2005 (n°277280) rec. vous avez en effet combiné le principe général, issu de votre jurisprudence de section Ponard du 14 nov.

¹ Aucune responsabilité n'a en revanche été retenue au titre du classement illégal de la parcelle en zone constructible, le PLU ayant été établi par la communauté d'agglomération de La Rochelle, que M. et Mme B... ont donc dû attaquer parallèlement.

² Les certificats peuvent en outre comporter des vices propres, tenant à l'erreur qu'ils comportent sur le droit applicable. V. p. ex : 13 juin 1980, P..., n°12647, T. ; 24 juin 1988 Epoux B..., n°63019, rec.

³ Qui s'inscrit dans la continuité de celle que vous avez forgée en matière de renseignement délivré aux administrés Sect. 10 juill. 1964, Min. de la construction c. Duffaut, n°61054, rec. ; 17 déc. 1965, Jaquet, n°63158, rec. et 3 janv. 1975, Min. de l'aménagement du territoire c. Epx P..., n°92956, rec. ; 13 juin 1980, P..., n° 12647, T. ; 16 octobre 1989, P..., 71305, inéd. ; 7 mai 2007, Société immobilière de la banque de Bilbao et de Viscaya d'Ilbarritz, n° 282311.

1958 (n°35399) rec.⁴, selon lequel il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal, avec les règles propres au droit de l'urbanisme, en affirmant que le maire, appelé à délivrer une autorisation, devait écarter de lui-même un PLU illégal. Le maire ne pouvant donc faire application du PLU au stade de l'autorisation d'urbanisme, ce document ne peut plus être regardé comme faisant partie des « *dispositions d'urbanisme (...) applicables au terrain* » au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 410-1 précité sur les certificats d'urbanisme, même seulement informatifs.

Nous pensons que vous pourrez saisir l'occasion de cette affaire pour expliciter ce raisonnement et reprendre à cette fin les termes de votre avis M..., affirmant l'obligation du maire de ne pas appliquer les PLU illégaux sous réserve des illégalités pour vice de forme et de procédure qui ne seraient plus invocables par la voie de l'exception d'illégalité du fait de l'expiration du délai de 6 mois mentionné à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme. Certes, votre décision d'assemblée du 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n°414583 rec. va plus loin en écartant purement et simplement l'invocabilité de ces vices en exception d'illégalité comme en contentieux de l'abrogation.

Mais les dispositions de l'article L. 600-1 réservées par votre avis M... nous semblent trop précises pour s'effacer devant la nouvelle règle prétorienne, d'autant qu'elles sont parvenues à un équilibre sur lequel le Conseil constitutionnel a rendu une décision très vigilante (93-335 DC du 21 janvier 1994, rappelée par l'avis M...). Et ce, même si nous mesurons bien que cela a pour conséquence paradoxale de reléguer le droit de l'urbanisme du rang de précurseur à celui de retardataire sur ce point précis. Il n'y a, en tout état de cause, d'enjeu ici que pour la rédaction du « considérant de principe » - si vous nous autorisez encore l'expression - et non pour l'application à l'espèce, où le vice affectant le certificat d'urbanisme litigieux est, vous l'avez compris, de fond et non de forme ou de procédure.

Précisons enfin que l'affirmation d'une responsabilité propre de celui qui, délivrant un certificat d'urbanisme même seulement informatif, y mentionne une norme illégale, est cohérente avec les principes à l'œuvre en présence de **circulaires réitérant des textes illégaux**, motif qui justifie leur annulation et l'engagement de la responsabilité de leur auteur, sauf dans le cas très particulier où la norme illégale réitérée est une norme de droit européen (v. votre décision de Section du 12 mai 2004, Sté Gillot, n°236834, rec. et les conclusions très éclairantes de F. Seners). C'est qu'en effet il y a bien en principe une faute propre de celui qui réitère, que ce soit dans une circulaire ou dans un certificat d'urbanisme, la norme illégale. L'idée étant que l'autorité administrative qui délivre l'information n'agit pas comme un service de documentation faisant état des textes qu'elle a pu recenser mais plutôt à la manière d'un service juridique qui ne délivre pas une information sans en avoir vérifié la validité.

C'est évidemment **exigeant pour l'autorité « réitérante »**, surtout lorsqu'il s'agit d'une petite commune qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour opérer un contrôle de légalité fin des différentes normes applicables. Mais cette charge lui incombera bien en tout état de cause au stade des demandes d'autorisation d'urbanisme, qu'il lui faudra examiner en faisant nécessairement ce contrôle de légalité des normes susceptibles de s'appliquer. Et cette exigence est nécessaire vis-à-vis de l'administré qui, en définitive, trouve dans cette voie indemnitaire la seule véritable garantie contre les insuffisances du certificat qui lui a été délivré puisqu'il n'en tire aucune sur le fond du droit.

⁴ Confirmé par 9 mars 1966, Sieur Meyer, n°63782, rec. ; Sect. 8 nov. 1968, Min des finances c. Menez, n°72371, rec. : 26 avril 1974, Sieur V..., n°85597, rec.

Cela n'implique pas que toute la responsabilité repose sur l'autorité qui a réitéré la norme illégale. Des **partages** sont évidemment possibles, notamment si c'est une autre personne publique qui est l'auteur de la norme litigieuse. Le cas n'est sans doute pas très fréquent en matière de certificats d'urbanisme, généralement délivrés par une autorité relevant de la même personne publique que celle qui a édicté le PLU, encore que cette situation puisse se rencontrer plus souvent avec les mouvements affectant aujourd'hui les intercommunalités. Mais la situation est banale s'agissant des circulaires qui font fréquemment état de normes élaborées par d'autres personnes publiques. Cette idée d'éventuel partage de la responsabilité *in fine* n'exclut pas toutefois l'engagement de la responsabilité du réitérant pour le tout, au moins dans un premier temps, vis-à-vis de l'administré notamment lorsque, comme ici, il a participé de près à l'élaboration de la norme illégale réitérée (dans le cadre d'une procédure consultative), ce « réitérant » conservant le cas échéant une action contre l'auteur de la norme illégale⁵.

Nous pensons donc que la cour n'a pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée en retenant ici la responsabilité de la commune dans la délivrance de ce certificat d'urbanisme informatif mentionnant un classement de la parcelle au PLU méconnaissant la loi Littoral, que la seule mention sèche de cette loi aux côtés de celle du PLU ne pouvait suffire à signaler.

Si vous nous suivez, il vous restera à examiner les deux autres moyens du pourvoi mais qui ne vous retiendront pas. D'une part, il n'y a aucune contradiction de motifs à juger que la commune n'est pas responsable de l'illégalité du PLU mais bien de sa réitération dans le certificat d'urbanisme, compte tenu de ce que l'on vient d'indiquer. D'autre part, il n'y a aucune difficulté sur l'évaluation du préjudice à laquelle a procédé la cour, qui a calculé la différence entre le prix d'acquisition effectif des parcelles et la valeur qui était les leurs une fois leur inconstructibilité totale révélée. Cette méthode est en effet conforme à la jurisprudence : 13 juin 1980, P..., n°12647, T., 7 mai 2007, Sté immobilière de la banque de Bilbao et de Viscaya d'Ibbaitz, n°282311 inédit. Et la circonstance que, dès le stade d'acquisition des terrains, une large part de ceux-ci ait été inconstructible n'y change rien, la possibilité de construction sur l'autre partie ayant logiquement augmenté la valeur des m² constructibles qui s'y trouvaient.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que la commune verse une somme de 3000 euros à M. et Mme B....

⁵ V. pour un rappel des cas dans lesquels, alors qu'il y a plusieurs co-auteurs du dommage, une personne publique peut être poursuivie pour le tout, les ccl de J. Lessi dans l'affaire du 9 nov. 2016, Mme F... - Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, n°393902, 393926 T.