

N°449820

Mme C.

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mai 2023

Décision du 2 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire vous conduira à interroger la consistance des droits acquis nés d'un permis de construire.

Mme C. est propriétaire à Saint-Laurent-du-Var d'une parcelle de 5 000 mètres carrés sur laquelle a été édifié, en vertu d'un permis de construire délivré en 1959, un immeuble d'une surface de plancher de 115 mètres carrés, constitué de deux appartements au premier étage et de locaux industriels et commerciaux au rez-de-chaussée comprenant un atelier, des bureaux et des vestiaires-lavabos. A l'origine, le site était utilisé par le père de Mme C. et sa société pour y exercer une activité de concassage. Ayant reçu le bien en donation-partage en 1987, Mme C. l'a mis à bail successivement auprès de plusieurs entreprises, en dernier lieu la société automobile de Provence, pour un usage de bureaux, dépôt, parc de matériel et de véhicules.

Postérieurement à la délivrance du permis, des documents d'urbanisme ont réglementé l'utilisation des sols. Un premier plan d'occupation des sols édicté en 1979 a classé en terrain en zone agricole ; ce zonage a été maintenu lors de la dernière modification du plan local d'urbanisme intervenue en 2013. Aux termes du règlement du PLU applicable au litige, seules les constructions, affouillements et exhaussements liées et nécessaires aux exploitations agricoles y demeurent autorisés.

Par un courrier notifié en 2014 à la locataire des lieux, la société automobile de Provence, le maire de la commune a estimé que le stationnement de nombreux bus et véhicules sur la parcelle traduisait une utilisation du sol non conforme aux prescriptions du PLU. Devant la menace d'un procès-verbal, la société a résilié le bail.

Mme C. a alors demandé à la commune de l'indemniser du préjudice financier, évalué à 123 600 euros, résultant de la faute que constituait la délivrance d'informations erronées à son locataire, en faisant valoir que la commune avait méconnu les droits acquis tirés du permis de construire délivré en 1959 qui consacrerait la destination *industrielle et commerciale* des lieux. Le tribunal puis la cour ont rejeté ses conclusions et l'intéressée se pourvoit à présent en cassation.

Bien que la question ne soit pas soulevée par les parties, il est utile de dire un mot de votre compétence pour connaître du litige. En vertu de la loi, la sanction des infractions aux documents d'urbanisme relève de la compétence exclusive du juge judiciaire et le procès-verbal d'infraction dressé en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme a lui-même le caractère d'un acte de police judiciaire, le maire agissant alors en tant qu'auxiliaire de l'autorité judiciaire. Le tribunal des conflits en a déduit que le litige relatif à l'indemnisation du préjudice né de l'établissement du procès-verbal ou de sa transmission à l'autorité judiciaire relève de la juridiction judiciaire (TC 11 octobre 2021, *M. K...*, n°4220, aux tables et aux conclusions d'E. Bokdam-Tognetti)¹.

Néanmoins, deux éléments nous semblent rattacher le présent litige à la compétence du juge administratif.

D'une part, à la différence d'un éventuel procès-verbal d'infraction, la lettre litigieuse adressée par le maire ne se rattache pas à une procédure judiciaire : par cette lettre, le maire s'est borné à faire savoir à la société locataire que l'occupation du sol était non conforme, en l'invitant à « contacter ses services » et en l'avertissant de l'éventualité d'un procès-verbal.

D'autre part, l'affaire se range parmi les litiges indemnitaires résultant de la délivrance de renseignements erronés par l'administration que vous tendez à regarder comme une catégorie de contentieux indemnitaire propre, indépendamment de la matière des renseignements en cause (voyez en ce sens, au sujet de la détermination du degré de juridiction compétent pour connaître d'un jugement rejetant une action indemnitaire engagée par un agent public à raison de renseignements erronés sur ses droits à pension délivrés par sa caisse de retraite, votre décision *Mme X...*, du 10 juillet 2019, n° 416754, aux tables et aux conclusions d'E. Bokdam-Tognetti).

Nous pouvons à présent en venir à l'examen du pourvoi.

Par un premier moyen, Mme C. soutient que la cour aurait statué dans des conditions irrégulières en tenant compte des mémoires produits par la commune de Saint-Laurent-du-Var alors que l'action indemnitaire mettait en cause le maire en sa seule qualité d'autorité de l'Etat. Selon la requérante, la

¹ Vous n'avez cependant pas décliné votre compétence s'agissant de conclusions aux fins d'indemnisation du préjudice né de l'illégalité d'un arrêté d'interruption des travaux pris à titre conservatoire par le maire agissant au nom de l'Etat en sa qualité d'auxiliaire de l'autorité judiciaire en vertu de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme (CE 26 juin 2013, *SCI d'Anjou*, n°344.331, aux tables).

commune n'aurait été recevable qu'à *intervenir* au soutien d'un éventuel mémoire en défense du ministre qui, en l'occurrence, s'était abstenu de produire devant la cour.

Toutefois cette argumentation ne saurait prospérer, dès lors que les conclusions indemnitaires présentées par Mme C. étaient explicitement dirigées contre la commune : il appartenait donc bien à la cour de mettre en cause cette dernière, afin de lui permettre de se défendre et, précisément, faire valoir que les conclusions indemnitaires étaient mal dirigées – ainsi que l'a jugé la cour qui, au prix d'une certaine bienveillance, a fait l'effort de les reformuler pour y statuer également en tant qu'elles mettraient en cause la responsabilité de l'Etat.

Par voie de conséquence, Mme C. n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait commis une erreur de droit en accordant à la commune le versement des frais irrépétibles.

Le pourvoi fait ensuite grief aux juges d'appel de n'avoir pas répondu au moyen tiré de l'irrégularité du jugement que Mme C. aurait soulevé lorsque, en réponse au moyen d'ordre public communiqué par la cour et tiré de ce que le recours indemnitaire aurait dû être dirigé contre l'Etat, la requérante avait reproché au tribunal administratif de n'avoir pas transmis, par conséquent, sa réclamation au préfet. Toutefois il ressort des écritures d'appel que la requérante reprochait au tribunal, ce faisant, une erreur de droit, sans mettre en cause la régularité du jugement attaqué. L'arrêt est donc suffisamment motivé sur ce point.

Nous en venons au cœur du litige et à la question des droits acquis tirés du permis de construire.

Au préalable, on soulignera que le litige qui vous est soumis porte uniquement sur les effets juridiques du permis délivré en 1959 et non sur l'application de nouvelles règles d'urbanisme à des *situations* déjà constituées.

La Cour de cassation juge en effet que le délit de violation du document d'urbanisme² n'est pas caractérisé lorsque l'occupation irrégulière du sol a commencé antérieurement à l'entrée en vigueur du document (C. Cass. crim., 20 mars 1996, n°95-84.381 : JurisData n° 1996-001816 ; Bull. crim., n° 125, p. 361 ; BJD 5/1996, p. 345). Aux termes de cet arrêt, « *le délit d'utilisation du sol en méconnaissance des prescriptions du plan d'occupation des sols qui découle de la création illicite d'un dépôt de véhicules [dans une zone classée NA par le plan] s'accomplit non au moment où l'installation est utilisée, mais lorsque le dépôt est créé et que les travaux nécessaires sont réalisés* ». Transposée au cas d'espèce, cette jurisprudence aurait pu conduire à s'interroger sur la date à compter de laquelle le terrain a été aménagé (le cas échéant) et utilisé comme une vaste aire de stationnement, en examinant les règles d'occupation du sol alors applicables³, mais la

² Etant rappelé que la violation des règlements d'urbanisme peut être pénalement sanctionnée, indépendamment de toute violation d'autorisations d'urbanisme, notamment lorsqu'une telle autorisation n'est pas requise (Cass. crim., 9 nov. 1994 et Cass. crim., 23 nov. 1994, n° 94-80.962 : JurisData n° 1994-002663 ; JCP N 1995, I, p. 839 ; JCP G 1995, II, 22518, note Ricard).

discussion portée devant vous en cassation a trait exclusivement aux droits nés du permis de construire.

Au point de départ de la réflexion se situe le principe selon lequel un permis de construire crée des droits acquis au profit de son pétitionnaire, que l'adoption ou la révision d'un POS ou d'un PLU postérieure à sa délivrance ne saurait remettre en cause. C'est la raison pour laquelle la méconnaissance, par un permis modificatif, des nouvelles règles d'urbanisme ne peut entraîner son annulation que si elle a pour effet d'aggraver l'atteinte à cette réglementation telle qu'elle résultait déjà du permis initial (CE Sect. 26 juillet 1982, *Le Roy*, n° 23604, au recueil).

En particulier, les règles nouvelles régissant la destination des constructions autorisées sur chacune des zones délimitées par le document d'urbanisme ne sauraient affecter la légalité des constructions déjà édifiées en vertu d'un permis de construire régulièrement délivré sous le régime de l'ancienne réglementation.

En l'espèce, Mme C. faisait valoir que le permis de construire délivré en 1959 consacrait la destination industrielle et commerciale de l'immeuble et l'autorisait donc à continuer à exercer, notamment, une activité de garage de véhicules du type de celle faisant l'objet du bail en cours.

Le premier obstacle opposé par la commune en défense, que nous vous proposons de surmonter et qui n'a d'ailleurs pas arrêté les premiers juges, est tiré de ce qu'à la date de délivrance du permis, aucun texte ne faisait obligation à l'administration de fixer la destination du bâti dont elle autorisait la construction. Cette notion n'a été consacrée par le législateur qu'à compter de la loi du 3 janvier 1969, et les changements de destination n'ont été soumis au contrôle préalable de l'administration que sept ans plus tard.

Néanmoins, bien que non organisée par les textes et donc dépourvue d'effet juridique, l'indication de la destination de l'immeuble figurait en pratique souvent sur la demande de permis de construire⁴. En l'espèce, le formulaire de demande produit au dossier comportait une rubrique propre aux constructions à usage d'habitation et une autre aux constructions « à usage industriel, commercial, administratif ou social ». Les deux rubriques ont été renseignées et il est indiqué, pour la seconde, que la construction projetée sera en partie à usage industriel et commercial, avec la création d'ateliers, de bureaux et d'un garage. A la sous-rubrique « activité principale envisagée » figure la mention : « fabrication de sable et de gravier ».

³ Il semble toutefois ressortir des pièces du dossier, en particulier des éléments produits par la commune en défense, que les dispositions du POS du 30 mai 1979 excluaient l'utilisation des sols en tant qu'aire de stationnement et que le terrain n'a été utilisé à cette fin que postérieurement.

⁴ Voir sur ce point : Lamy-Willing S., *Les destinations en droit de l'urbanisme : point d'étape de la réforme de 2016*, Construction-Urbanisme n°9, sept. 2021, étude 8.

La circonstance que les textes applicables en 1959 n'imposaient pas la mention de la destination ne nous semble pas faire obstacle à ce que le titulaire du permis de construire puisse s'en prévaloir. En effet, comme le rappelle votre décision du 28 décembre 2018, *Lugagne-Delpon*, aux tables, n° 408743⁵, l'usage d'une construction résulte en principe de la destination figurant au permis de construire. Il importe peu, à notre sens, que cette mention ait figuré à titre facultatif ou obligatoire.

Une autre objection, que la cour a cru bon de relever – mais par des motifs qui peuvent être regardés comme surabondants – résulte du champ très étroit de l'activité renseignée dans le dossier de demande de permis, portant sur la fabrication de sable et de gravier, ce qui ferait obstacle à ce que Mme C. se prévale de droits acquis au titre d'une autre activité économique. Nous peinons néanmoins à suivre ce raisonnement dans la mesure où il conviendrait en tout état de cause, pour apprécier la violation des règles d'urbanisme, de se référer aux catégories, bien plus larges, de destination des constructions prévues par les dispositions du code de l'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le maire de la commune a délivré l'information litigieuse (ancien art. R. 123-9)⁶.

Mais en définitive, la question de la destination des constructions nous semble sans objet pour résoudre le litige qui se rattache, pour reprendre les termes de la distinction figurant à l'ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme (devenu l'art. L. 151-9) non à la *destination des constructions autorisées*, mais à l'*affectation des sols* selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la *nature des activités* qui peuvent y être exercées – s'agissant, ainsi qu'il ressort des termes du courrier du maire, de l'utilisation faite du vaste terrain entourant le bâtiment comme aire de parking pour de nombreux bus et véhicules de transport.

A cet égard, le permis de construire le bâtiment d'une surface au sol de 115 mètres carrés n'a pu, en dehors de cette construction et de ses dépendances immédiates, faire naître par lui-même de droit acquis en ce qui concerne l'utilisation du reste de la parcelle d'implantation.

Il en résulte qu'en jugeant que le maire de Saint-Laurent-du-Var n'avait méconnu aucun des droits acquis en vertu du permis délivré en 1959 en invitant la société locataire à cesser l'utilisation du terrain qu'il estimait contraire aux prescriptions du règlement du PLU, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les faits.

Par voie de conséquence, elle n'a pas commis d'erreur de droit ni inexactement qualifié les faits en jugeant que le maire n'avait pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat et en écartant, par les mêmes motifs, la possibilité d'une indemnisation, sur le fondement de l'article

⁵ qui réserve en revanche le cas, particulier à cette affaire (mais qui n'est pas celui de notre litige), de constructions édifiées à une époque antérieure à l'institution du permis de construire.

⁶ « Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. »

L. 105-1 du code de l'urbanisme, au titre des servitudes d'urbanisme portant atteinte à des droits acquis.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3.000 euros soit mise à la charge de Mme C. à verser à la commune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.