

Mots clés : autorisation d'urbanisme, Permis de Construire

Permis de Construire illégaux : peut-on renvoyer la balle à l'EPCI ?

Lorsqu'une autorisation d'urbanisme illégale a été délivrée par le maire, mais qu'elle a été instruite par les services d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), qu'en est-il en termes de responsabilité ?

Dans cet arrêt, le Conseil d'État apporte des éléments de réponse. Le maire a délivré deux Permis de Construire (PC) dans un lotissement. Mais plus tard, il a indiqué aux bénéficiaires de ces autorisations que le Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles classait leurs terrains en zone inconstructible et que les travaux entrepris devaient être interrompus. **Le juge a alors condamné la commune à indemniser les bénéficiaires des autorisations d'urbanisme des préjudices subis par sa faute. Mais comme ce sont les services de la Métropole qui avaient instruit ces demandes, le juge l'a aussi condamnée à garantir la commune des condamnations prononcées à son encontre.**

En appel, la Métropole a obtenu l'annulation de sa condamnation.

Le Conseil d'État explique qu'« *une convention de mise à disposition des services d'un établissement public de coopération intercommunale au profit d'une de ses communes membres qui prévoit, [...], le remboursement des frais de fonctionnement du service instructeur, constitue un contrat prévoyant la rémunération d'une personne physique ou morale [...]* ».

Or cet article dispose que « **sont illégales les décisions et délibérations par lesquelles les communes renoncent soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit** ».

C'est pourquoi « **une telle convention ne peut donc légalement contenir de clause stipulant que la commune concernée renonce à exercer toute action en responsabilité à l'égard de l'établissement public de coopération intercommunale** ». La Métropole ne pouvait donc pas se prévaloir de cette clause qui était bien présente dans la convention en question. Le Conseil d'État a renvoyé l'affaire à la Cour Administrative d'Appel (CAA).

Par conséquent, lorsqu'un EPCI met à disposition d'une commune son service instructeur du droit des sols, dans le cadre d'une convention qui prévoit le remboursement des frais de fonctionnement du service instructeur, **la commune peut toujours se retourner contre l'EPCI en cas de recours contentieux.**

Cf. Conseil d'État, 17 avril 2025, req. n°489542

<https://www.conseil-etat.fr/fr/>

Mots clés : autorisation d'urbanisme, infraction, recours

Construction illégale : un trouble manifestement illicite ?

La réalisation de travaux sans autorisation d'urbanisme ou en violation des autorisations d'urbanisme obtenues constitue une infraction pénale, comme le prévoit l'article L.480-4 du Code de l'urbanisme.

Le Tribunal peut d'office, ou à la demande de la partie civile, ordonner la démolition des ouvrages et la remise en état des lieux, dans le cadre de poursuites pénales.

Au-delà de cette action pénale, l'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité de saisir le juge civil d'une demande de démolition ou de remise en conformité d'un ouvrage édifié sans autorisation : « *La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme **peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8*** ».

La Cour de Cassation tranche ici une question intéressante, à savoir si cette saisine du juge civil peut intervenir en référé, sur le fondement de l'article 835 du Code de procédure civile, afin de faire cesser un trouble manifestement illicite. Elle y répond par l'affirmative, en considérant que : « *L'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme, qui autorise la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme à saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le livre IV de ce code, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du même code, en violation de l'article L. 421-8, n'a ni pour objet ni pour effet de priver ces autorités de la faculté de saisir le juge des référés, sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile, pour faire cesser le trouble manifestement illicite ou le dommage imminent résultant de la violation d'une règle d'urbanisme et prescrire les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent* ».

Cf. Cour de Cassation, Civ. 3ème, 20 mars 2025, n° 23-11.527

<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/>

Mots clés : domaine public, voirie

Quand une route départementale traverse une commune, l'entretien des arbres revient au département ou à la commune ?

Réponse du Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation : À titre liminaire, il convient de rappeler que l'entretien des arbres situés sur des parcelles privées appartient aux propriétaires de celles-ci. À ce titre, « *seront punis d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe ceux qui [...] en l'absence d'autorisation, auront établi ou laissé croître des arbres ou haies à moins de deux mètres de la limite du domaine public routier* », en application de l'article R. 116-2 5° Code de la Voirie Routière (CVR).

Conformément à l'article L. 131-2 du CVR, il incombe au département d'assurer l'aménagement et l'entretien des routes départementales. **Sur une route départementale traversant une commune, le département exerce la compétence voirie en tant que propriétaire et gestionnaire de la voie.**

Le département est compétent pour opérer tous travaux d'aménagement ou d'entretien de son domaine public routier à l'intérieur des agglomérations, **ce qui inclut au premier chef l'entretien de la chaussée, mais également, tous les accessoires indissociables de la voie dont les arbres** (CE, 28 juillet 1999, Commune de Chalou-Moulineux, n° 194385).

En outre des obligations pèsent également sur le maire s'agissant des routes départementales en agglomération. En effet, **le maire exerce la police de la circulation sur l'ensemble des voies à l'intérieur de l'agglomération, incluant les routes départementales**, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation, en vertu de l'article L. 2213-1 du CGCT.

Par ailleurs, l'article L. 2212-2 du même code confie au maire le soin d'assurer la sûreté et la commodité du passage. À ce titre, **il peut édicter, par arrêtés, des mesures générales ou individuelles imposant aux propriétaires riverains de procéder à l'élagage ou à l'abattage des arbres menaçant de tomber sur les voies publiques.**

Un manquement à un tel arrêté peut donner lieu à une amende administrative, dans les conditions prévues à l'article L. 2212-2-1 du CGCT, lorsque ce manquement présente un risque pour la sécurité des personnes et a un caractère répétitif ou continu. Après avoir prononcé cette amende, le maire peut faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. En tout état de cause, le maire peut, en cas de danger grave ou imminent, prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances (article L. 2212-4 du CGCT).

Cf. Question écrite de Christine Herzog, n°01552, JO du Sénat du 6 février
<https://www.senat.fr/questions/>

Mots clés : habitation légère de loisir, environnement, protection

La construction d'habitations légères de loisirs est incompatible avec les sites patrimoniaux à préserver

En avril 2021, la commune d'Agde a cédé à une société l'exploitation du camping municipal. La pinède qui s'y trouve est inscrite depuis 1943, avec les dunes voisines longeant la plage, à l'inventaire des sites dont la conservation présente un intérêt général. Elle constitue un secteur du site patrimonial remarquable, et est incluse dans une ZNIEFF.

En septembre 2021, la société a présenté une DP prévoyant la construction de quarante habitations légères de loisirs. Le maire a établi un certificat indiquant qu'il ne faisait pas opposition à cette DP. Mais par un jugement en suivant, rendu à la demande d'une association de défense environnementale, le Tribunal Administratif a annulé la décision de non-opposition. La société ainsi que la commune d'Agde ont fait appel du jugement.

Pour rejeter les demandes des requérants, la cour s'est référée à l'**avis défavorable de l'ABF qui relève que le projet est prévu dans la pinède du site, pour laquelle le règlement impose le maintien des espaces libres et leur caractère non bâti**. Par conséquent, l'implantation de constructions, même légères et démontables, ne pouvait être acceptée, car elles porteraient atteinte au caractère des lieux. *« La seule circonstance que l'article en cause n'exclut pas la possibilité de réaliser certains aménagements dans le secteur de la pinède, notamment au sein des campings existants, ne saurait [être entendu comme la possibilité] d'y implanter des constructions nouvelles, même légères »*, rappelle la cour.

Même si le terrain du projet, ajoute cette dernière, est bordé par un secteur urbanisé, il reste compris dans les espaces et milieux remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral à préserver. **L'implantation d'habitations légères de loisirs ne figure pas dans la liste limitative des aménagements légers susceptibles d'être implantés dans ces espaces, et le projet ne rentre pas non plus dans les conditions de l'article R. 121-5 du Code de l'urbanisme dès lors qu'il s'agit de la construction de nouveaux bâtiments et non de la réfection de bâtiments existants.**

Cf. CAA de Toulouse, 17 avril 2025, n° 23TL00808
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta>

Mots clés : autorisation d'urbanisme, Permis de Construire, réseaux

Refus de Permis de Construire : le juge revient sur la question du raccordement aux réseaux

L'article L. 111-11 du Code de l'urbanisme dispose que *« lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure*

d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés. (...) »

Le juge explique que ces dispositions poursuivent notamment le but d'intérêt général d'éviter à la collectivité publique ou au concessionnaire d'être contraints, **par le seul effet d'une initiative privée, de réaliser des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics, sans prise en compte des perspectives d'urbanisation et de développement de la collectivité, et de garantir leur cohérence et leur bon fonctionnement.**

Si ces dispositions n'imposent pas que l'autorité délivrant le permis soit en mesure de fixer la date précise d'achèvement des travaux, **l'intention de les réaliser doit pouvoir être établie.** Tel peut être le cas si les procédures nécessaires à leur réalisation ont été engagées à la date de délivrance du PC ou d'aménager litigieux.

Par ailleurs, le juge rajoute que **le Plan Local d'Urbanisme (PLU) peut prévoir que les autorisations de construction au sein d'une zone à urbaniser seront délivrées, dans les conditions qu'il précise, lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble.** Une telle opération peut ne porter que sur une partie seulement des terrains de la zone concernée, sauf si le règlement du PLU en dispose autrement ou si les conditions d'aménagement et d'équipement définies par ce règlement et par les Orientations d'Aménagement et de Programmation du PLU impliquent nécessairement que l'opération porte sur la totalité des terrains de la zone concernée.

Cf. CAA de Marseille, 3 avril 2025, req. n°23MA02262

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/>

Mots clés : autorisation d'urbanisme, risques, environnement, eau

GEMAPI, IOTA et urbanisme : il faut prendre en compte les dangers... de ce qui protège

Dans cette affaire, un préfet s'est opposé à une DP, exigée par l'article L. 214-3 du Code de l'environnement (Installations, Ouvrages, Travaux et Activités (IOTA) susceptibles d'avoir un impact sur la ressource en eau) dans le cadre d'un projet de lotissement.

La décision du préfet a été censurée par le Tribunal Administratif puis par la Cour d'appel, mais le Conseil d'État n'a pas été du même avis. En effet, il rappelle que, dans ces cas, le préfet doit d'une part **apprécier si le projet ne présente pas d'incompatibilité avec les dispositions du SDAGE et du SAGE** et d'autre part, **s'assurer qu'il ne porte pas aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du même code une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier.**

Or, la Cour avait estimé que le risque d'inondation pour cet ouvrage de protection Gemapien restait raisonnable au regard des critères usuels, mais anciens, pré-gemapiens, de crue centennale.

Mais pour le Conseil d'État, ce raisonnement est erroné. *« En second lieu, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour retenir que les travaux projetés n'apparaissaient pas, à raison du seul fait de leur localisation, comme portant atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, la cour s'est fondée sur ce que la crue de référence de l'Agly en 2013 était de nature centennale. Toutefois, les pièces du dossier soumis aux juges du fond faisaient état de ce que cette crue de 2013 était d'occurrence comprise entre vingt et cinquante ans et que son débit maximal avait alors été estimé à un niveau inférieur de plus de 50 % au débit d'un évènement centennal. Il s'ensuit que la cour a entaché son arrêt d'une dénaturation des pièces du dossier. »*

Mais ce n'est pas tout. Le Conseil d'État a en effet jugé qu'il faut **prendre en compte le risque propre induit par la présence de cet ouvrage de protection**. En somme, si on est en aval d'une digue, il faut prendre en compte le fait que celle-ci peut rompre ou, plus simplement, entraîner des dégâts propres au fait qu'elle pourrait être « dépassée », submergée ou qu'elle pourrait donner lieu à des lâchages. C'est ainsi que le Conseil d'État exprime son raisonnement : « À ce titre, pour apprécier les risques d'inondation pesant sur le terrain situé derrière un ouvrage de protection, comme dans le présent litige, **doit être pris en compte non seulement la protection qu'un tel ouvrage est susceptible d'apporter mais aussi le risque spécifique qu'un tel ouvrage est susceptible de créer en cas de sinistre d'une ampleur supérieure à celle pour laquelle il a été dimensionné ou en cas de rupture, dans la mesure où la survenance d'un tel accident n'est pas dénuée de toute probabilité**. En ne prenant pas en considération ce risque spécifique tenant, la présence de l'ouvrage de protection, la cour a commis une erreur de droit. »

Cf. Conseil d'État, 25 mars 2025, n° 474489

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/>