

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article8951>

Classement illégal de parcelles en zone constructible : une commune condamnée à verser plus de 2,5 millions d'euros !

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : mardi 15 décembre 2020

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous

droits réservés

L'illégalité d'un classement de parcelles en zone constructible du PLU engage-t-elle la responsabilité de la commune ?

Oui, le classement illégal de parcelles en zone constructible du PLU peut engager la responsabilité pour faute de la commune s'il existe un lien de causalité suffisamment direct entre les fautes commises par la commune et le préjudice subi. En l'espèce, une commune (moins de 2000 habitants) est condamnée à verser plus de 2,5 millions d'euros (!) pour réparer les préjudices subis par des acquéreurs des parcelles riveraines d'un lac de montagne qui avaient été classées à tort en zone constructible par méconnaissance de la loi Littoral.

[1]

En 2011, plusieurs parcelles de plus 10 000 m² sont acquises par un couple et par une société (SAS) dont l'un des deux est le dirigeant. Le prix d'achat est conséquent : 4 700 000 euros. Il faut dire que l'emplacement en bordure de lac est idéal. Les acheteurs prennent la précaution d'insérer une clause résolutoire : la vente tombera si le conseil municipal refuse le classement des parcelles en zone constructible.

Fin 2011, la commune approuve son plan local d'urbanisme et classe ces terrains en zone constructible. Dans le prolongement, d'autres parcelles sont acquises par la couple entre 2012 et 2013 sans précaution particulière cette fois.

Mais lorsque les permis de construire sont sollicités, le maire oppose un refus aux requérants au motif que les projets méconnaissent les dispositions des anciens articles L.146-2 et L.146-4 du code de l'urbanisme (ces dispositions relatives à l'aménagement et à la protection du littoral sont désormais codifiées aux articles L.121-1 et s. du code de l'urbanisme).

Les requérants demandent dans un premier temps l'annulation des refus de permis de construire. Mais, par un jugement devenu définitif, le tribunal administratif de Grenoble rejette leur demande.

L'inconstructibilité des terrains révélée par ces refus de permis de construire, pousse les acquéreurs à former une requête indemnitaire en réparation des préjudices subis du fait de l'illégalité du classement des parcelles litigieuses par le PLU. Les intéressés réclament plus de 6 millions de dommages-intérêts à la commune !

Classement illégal en zone constructible

Le tribunal administratif de Grenoble condamne la commune à verser aux requérants une somme avoisinant les 1,5 millions d'euros.

La cour administrative d'appel de Lyon confirme la faute commise par la commune dans le classement des parcelles en zone constructible (illégalité fautive au regard des dispositions de la loi Littoral) :

« La délibération (...) du conseil municipal (...) était entachée d'illégalité, au regard des dispositions des articles L. 146-2 et L. 146-4 du code de l'urbanisme, en ce qu'elle classait en zone constructible les parcelles cadastrées formant le terrain d'assiette des demandes de permis de construire. »

Cette faute engage la responsabilité de la commune.

Dans un arrêt rendu en 2015 (CE, 08 avril 2015 : n°367167), le Conseil d'Etat avait statué dans le même sens en soulignant que, dans cette hypothèse, « la responsabilité d'une personne publique n'est susceptible d'être engagée que s'il existe un lien de causalité suffisamment direct entre les fautes qu'elle a commises et le préjudice subi ». En l'espèce le Conseil d'Etat avait retenu l'existence d'un lien de causalité

direct
entre les
illégalités
commises
par
l'administr
ation
(terrains
classés en
zone
constructib
le en
méconnais
sance de
la loi
Littoral) et
le
préjudice
subi par
l'acquéreur
qui avait
lors de
l'acquisitio
n des
parcelles
une
assurance
suffisante
de leur
constructib
ilité. Dans
cette
espèce la
responsabi
lité de la
commune
avait été
partagée
avec celle
de l'Etat, le
préfet,
sollicité sur
le
fondement
des
disposition
s du II de
l'article L.
146-4 du
code de
l'urbanism
e alors

applicable,
ayant
donné son
accord à
l'extension
de
l'urbanisati
on dans le
secteur
considéré.

2,5 millions d'indemnités à la charge de la commune !

L'arrêt retient une cause exonératoire de responsabilité à savoir l'imprudence fautive des acquéreurs : compte tenu de la nature et de l'importance de l'opération, les acquéreurs ont agi en professionnels de l'immobilier qui ne pouvaient ignorer l'application des dispositions applicables aux communes.

Dès lors, les pétitionnaires ont commis des imprudences fautives « en faisant l'acquisition des premiers terrains, sous seule réserve de l'approbation du plan local d'urbanisme, qui devait intervenir quelques jours plus tard, et les terrains suivants, sans condition résolutoire de délivrance d'un permis de construire, alors qu'ils ne pouvaient ignorer l'application à ces terrains des dispositions applicables aux communes littorales, dont faisait mention le certificat d'urbanisme informatif qui avait été délivré le 25 octobre 2011 ».

Ces fautes exonèrent ainsi la commune de la moitié de sa responsabilité. Malgré tout, la note reste particulièrement salée pour la commune qui est condamnée à verser aux requérants plus de 2,5 millions d'euros ! Trois chefs de préjudice sont en effet retenus :

- l'indemnisation de la perte de la valeur vénale des terrains que le PLU a à tort classé en zone constructible, laquelle correspond à « la différence entre le prix d'acquisition effectif des parcelles et leur valeur une fois leur inconstructibilité totale révélée » ;
- la réparation du préjudice financier résultant de l'acquittement des intérêts financiers suite à la souscription d'un crédit immobilier en vue de l'acquisition des terrains ;
- le remboursement des sommes inutilement exposées pour la réalisation du projet (sommes acquittées au titre du contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage et au titre des frais d'architecte).

Attention : lorsqu'un élu commet une faute personnelle, sa responsabilité personnelle peut être engagée. Or une faute personnelle n'est pas nécessairement conditionnée à la preuve d'un enrichissement personnel ou de la poursuite d'un intérêt personnel. Une faute d'une particulière gravité peut en effet caractériser une telle faute. Ainsi la chambre civile de la Cour de cassation (Cour de cassation, chambre civile 1, 25 janvier 2017, N° 15-10852) a annulé un arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui avait exclu la responsabilité civile personnelle d'un maire recherchée par un propriétaire mécontent d'un refus d'allotir qui lui avait été opposé. L'administré avait obtenu gain de cause devant les juridictions administratives mais demandait au maire de l'indemniser personnellement de son préjudice résultant du retard pris dans les travaux. Les juges du fond avaient écarté la responsabilité civile personnelle du maire en soulignant l'absence de tout intérêt personnel. La Cour de cassation censure cette position reprochant aux juges d'appel de ne pas avoir examiné la gravité de la faute imputée au maire et ce même en l'absence d'intérêt personnel poursuivi par celui-ci :
« en se déterminant ainsi, sans rechercher, comme elle y était invitée, si, quel qu'en ait été le mobile, les agissements de M. Y... ne revêtaient pas, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils avaient été commis, une gravité telle qu'ils étaient détachables de l'exercice de ses fonctions de maire, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ».

Cour administrative d'appel de Lyon, 15 décembre 2020 : NA 19LY00121

Classement illégal de parcelles en zone constructible : une commune condamnée à verser plus de 2,5 millions d'euros !

[1] Photo : Andrew Stapleton sur Unsplash