PLUi illégal : la commune est responsable !

Le transfert de compétence de la commune à l'intercommunalité en matière de PLU, ne modifie en rien le principe de responsabilité de la commune du fait des fautes commises par son maire dans la délivrance d'autorisations de construire illégales.

Par une décision du 18 février 2019, le Conseil d'État a rappelé le principe de la responsabilité d'une commune qui délivre une autorisation de construire illégale sur le fondement d'un PLUi entaché d'illégalités, sans que la commune puisse se retrancher derrière la circonstance qu'elle n'est pas elle-même compétente en matière de PLU (CE 18-02-2019, Commune de L'Houmeau : n° 414233).

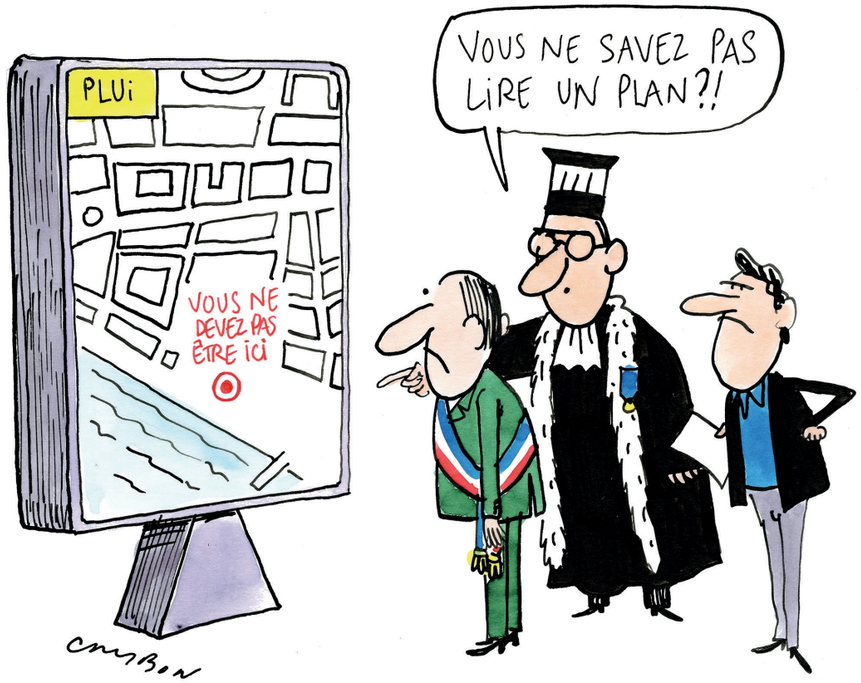
Par Me Frédéric Poncin, avocat au Barreau de Grenoble.

Il importe de rappeler que l'origine de l'affaire sur laquelle vient de se prononcer le Conseil d'État, se trouve dans une action indemnitaire engagée à l'encontre de la commune par le bénéficiaire d'un permis de construire en raison du préjudice qu'il estimait avoir subi, du fait de la faute commise par le maire de la commune en lui délivrant un permis de construire qui s'est avéré illégal, puisqu'il a été annulé de manière définitive par le juge administratif à la suite d'un recours d'un tiers (CAA Bordeaux 13-07-2017, Commune de L'Houmeau : n° 15BX02550).
Surtout, il ressort des décisions rendues par le juge administratif que ce permis de construire avait été annulé, non pas en raison de l'illégalité du classement au PLUi, mais seulement en considération des dispositions de la Loi Littoral interdisant les constructions nouvelles dans la bande des 100 mètres à compter du rivage.
Ce n'est en effet que dans le cadre de son recours indemnitaire que le bénéficiaire du permis a voulu rechercher la responsabilité de la commune en se prévalant du fait qu'elle aurait procédé à un classement illégal du terrain en zone U dans son PLU.

Le tribunal administratif, puis la cour administrative d'appel, avaient écarté cette argumentation en rappelant que la responsabilité de la commune (qui était seule recherchée par le requérant) ne pouvait pas être engagée de ce fait, car le PLU avait été approuvé par un établissement public de coopération intercommunale, dont la responsabilité n'était pas mise en cause.
Surtout, ils avaient relevé que le permis de construire illégal avait été délivré à la suite d'un certificat d'urbanisme qui rappelait certes que le terrain était classé en zone U, mais aussi et principalement que le terrain était soumis aux dispositions de la Loi Littoral, lesquelles sont directement opposables à tous travaux et cela nonobstant les dispositions d'un PLU ou d'un PLUi.
Or, c'est au regard de la délivrance fautive du permis de construire et à la lumière des éléments contenus dans le certificat d'urbanisme, que la responsabilité de la commune a été engagée.
Le juge administratif n'a donc fait que retenir le principe juridique selon lequel la faute engage la responsabilité de celui qui la commet.
En effet, la délivrance irrégulière d'un permis de construire, a fortiori fondé sur un certificat d'urbanisme reposant sur des informations erronées ou illégales, engage la seule responsabilité de l'auteur de ces décisions, à savoir le maire de la commune.
Il serait particulièrement surprenant, alors que l'acte à l'origine du préjudice invoqué est un permis de construire illégal signé par le maire, que ce soit l'intercommunalité compétente en matière de PLU mais pas en matière d'autorisations individuelles, qui verrait sa responsabilité recherchée.
D'ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler que le juge administratif a déjà considéré que le maire ne pouvait s'exonérer de sa responsabilité en invoquant une faute des services de l'État, lorsqu'ils sont services instructeurs de la demande car, dans cette hypothèse, le maire conserve le contrôle de la vérification de la légalité de l'autorisation qu'il accorde en signant le permis. Il ne peut en aller différemment qu'en cas de « faute lourde » du service instructeur, c'est-à-dire que, lorsqu'alerté par le maire lui-même sur l'illégalité éventuelle du projet de décision qu'il propose à la signature, le service instructeur incite malgré tout l'autorité administrative à accorder l'autorisation illégale.

Le passage du PLU au PLUi ne crée pas une situation juridique nouvelle, ni une insécurité juridique supplémentaire, pour les communes. La commune pouvait-elle se retrancher, pour s'exonérer de sa responsabilité dans la délivrance d'un permis de construire illégal, derrière le classement irrégulier du terrain dans le PLUi ?
La réponse est négative et, là encore, le principe posé par le Conseil d'État dans son arrêt du 18 février 2019 selon lequel *« il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal »* ne crée pas une situation juridique nouvelle.

Ce principe a déjà été posé le 9 mai 2005 par le Conseil d'État dans son avis Marangio (n° 277280), qui est d'ailleurs cité comme décision à rapprocher dans les abstracts de l'arrêt rendu le 18 février 2019.
Certes, cette décision avait été rendue à l'époque au regard d'un document d'urbanisme communal, mais elle posait déjà le principe que l'autorité qui délivre un permis de construire doit constamment s'assurer que la règle d'urbanisme sur laquelle elle se fonde est légale et qu'à défaut, elle doit purement et simplement en écarter l'application. Le cadre juridique est donc posé depuis plus de quinze ans.



Dans le cas de la commune de L'Houmeau, la question de la légalité du classement en zone U était en réalité secondaire, car les dispositions de la Loi Littoral qui s'appliquent nonobstant le PLU, faisaient obstacle à la délivrance du permis et le maire ne pouvait pas l'ignorer, puisqu'il avait rappelé dans le certificat d'urbanisme précédemment délivré que le terrain était soumis aux dispositions de ladite loi.
Il lui appartenait donc d'écarter de sa propre initiative le classement du terrain en zone U pour appliquer les seules dispositions de la Loi Littoral dans le cadre de la délivrance du permis de construire, dont il ne pouvait dès lors pas ignorer qu'en autorisant la construction, il délivrait un permis de construire illégal.

La situation juridique est-elle différente dès lors qu'il s'agit d'un PLUi plutôt que d'un PLU ?
Bien évidemment non, puisque le transfert de compétence de la commune à l'intercommunalité en matière de PLU ne modifie en rien le principe de responsabilité de la commune du fait des fautes commises par son maire dans la délivrance d'autorisations de construire illégales.
D'ailleurs, la responsabilité de la commune était strictement la même et les principes juridiques applicables étaient identiques à l'époque où les PLU étaient seulement communaux.
Dans ces conditions, la généralisation des PLUi ne crée pas une situation juridique nouvelle et le passage du PLU au PLUi ne génère pas pour les communes membres un risque d'insécurité nouveau ou supplémentaire, au regard de leur responsabilité dans la délivrance des autorisations de construire illégales.
Aujourd'hui comme avant, les maires doivent s'assurer, lorsqu'ils délivrent un permis de construire ou quand ils refusent un permis de construire, que la règle d'urbanisme sur laquelle ils entendent fonder leur décision est légale. À défaut, ils doivent en écarter l'application.
Ainsi, l'arrêt du Conseil d'État du 18 février 2019 ne crée pas de nouveauté juridique, mais ne fait que rappeler les principes juridiques applicables en la matière. ●