



Lexbase Hebdo édition publique n°434 du 20 octobre 2016

[Urbanisme] Jurisprudence**L'illégalité d'une autorisation d'urbanisme n'est pas suffisante pour ouvrir droit à indemnisation sur le seul fondement du préjudice anormal**

N° Lexbase : N4781BWY



par Benjamin Ingelaere, Avocat au barreau d'Arras

Réf. : CE 1^e et 6^e ch.r., 28 septembre 2016, n° 389 581, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A7337R4I)

Dans un arrêt rendu le 28 septembre 2016, la Haute juridiction vient apporter une précision d'importance quant à la notion de troubles anormaux ouvrant droit à indemnisation. Ainsi, la simple illégalité affectant une autorisation d'urbanisme ne saurait par elle-même suffire à caractériser l'anormalité du préjudice tiré de la proximité d'un ouvrage public.

Les grands principes de l'indemnisation du préjudice en raison d'un ouvrage public présentent bien des nuances dans leurs applications concrètes.

En effet, si les rédacteurs du Code de l'urbanisme se sont montrés particulièrement sourcilieux à certains égards sur les exigences formelles des demandes d'autorisation d'urbanisme, le non-respect de ces dernières entraîne des conséquences qui sont appréciées très variablement.

Si c'est bien le Code de l'urbanisme qui vient prévoir les sanctions à défaut de respecter ses exigences, il faut néanmoins puiser dans les grands principes du droit pour faire la démonstration du préjudice subi.

Nul ne peut nier, que depuis quelques années, un mouvement libéral s'est emparé des juridictions quant à l'appréciation du préjudice.

Le point culminant de cette dynamique étant sans doute l'arrêt "Danthony" (1), au terme duquel le Conseil d'Etat a clarifié la grille d'analyse du juge pour apprécier (trop ?) concrètement les conséquences d'un vice de procédure sur les décisions administratives.

Par cet arrêt passé à la postérité, le Conseil d'Etat a dégagé le principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être émis conformément aux règles de formes et procédures prévues par les différentes codifications, un vice entachant la procédure ne doit être sanctionné que s'il a réellement exercé une influence sur le sens de la décision où privé l'intéressé d'une garantie majeure.

A la lecture de l'arrêt rapporté, on ne peut s'empêcher de se livrer à un travail de mise en perspective de "l'esprit Danthony".

En effet, c'est désormais l'ensemble de la réflexion liée au préjudice du requérant qui paraît être irrigué par cette grille de lecture.

L'arrêt rendu le 28 septembre 2016 vient préciser l'anormalité du préjudice subi du fait du non-respect des dispositions du Code de l'urbanisme.

Dans cette affaire, les voisins d'un lotissement ont obtenu devant la cour administrative d'appel de Bordeaux la condamnation du propriétaire de cet ouvrage public à les indemniser pour la somme de 124 000 euros en raison du trouble anormal causé par sa présence (2).

En effet, la cour administrative d'appel a pu retenir que le permis de construire délivré était illégal, par voie de conséquence, le trouble anormal était constitué, de ce seul fait, pourrait-on lire.

Tel n'est pas l'analyse du Conseil d'Etat.

L'arrêt rapporté se montre à bien des égards assez critiques sur l'arrêt rendu par la cour.

Après avoir rappelé le principe selon lequel la responsabilité sans faute du propriétaire d'un ouvrage public à l'égard des tiers par rapport à cet ouvrage s'apprécie au regard de l'anormalité du préjudice, la Haute juridiction vient préciser que, toutefois, il convient de constater, pour opérer l'indemnisation, que la seule circonstance tirée de la méconnaissance des règles d'urbanisme applicables n'est pas suffisante.

Par l'arrêt commenté, le Conseil d'Etat précise qu'il convient d'apprécier si les troubles permanents qu'entraînent la présence de l'ouvrage public sont supérieurs à ceux qui affectent tout résidant d'une habitation située en zone urbanisée.

L'illégalité affectant une autorisation d'urbanisme ne saurait donc par elle-même suffire à caractériser l'anormalité du préjudice.

I — Des conditions usuelles de la responsabilité sans faute du propriétaire d'un ouvrage public à l'égard des tiers

Le droit de la responsabilité administrative sans faute se distingue de celle de la responsabilité civile à bien des égards car si cette dernière est présente de manière générale dans le Code civil, l'on ne trouve rien d'équivalent en matière administrative puisque cette responsabilité n'existe que dans des cas particuliers.

Il est ainsi apparu que le fonctionnement non fautif des services publics était de nature à engendrer des préjudices parfois particulièrement importants pour les administrés, et les juridictions ne pouvaient, bien entendu, laisser sans réponses ces difficultés.

Des arrêts de principes ont ainsi permis de distinguer plusieurs catégories de responsabilités sans faute de l'administration, la responsabilité pour risque ou dites des méthodes dangereuses (3), la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques (4) et bien entendu, la responsabilité de dommages de travaux et ouvrages publics.

A ce titre, en matière de "*troubles anormaux du voisinage*", la responsabilité sans faute du propriétaire d'un ouvrage public est régie par des grands principes intangibles, mais désormais précisés (II).

Comme nous le savons, il faut distinguer l'usager de l'ouvrage, du tiers.

Si l'usager bénéficie d'un renversement de la preuve particulièrement favorable, le régime de la preuve concernant le tiers de l'ouvrage public reste particulièrement favorable.

Une jurisprudence constante applique la règle immuable selon laquelle seul le maître d'ouvrage est responsable des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur simple fonctionnement qu'en raison de leur existence.

Cette responsabilité est susceptible d'engager financièrement les collectivités vis-à-vis des tiers, même sans faute.

En effet, concernant les nuisances de travaux publics vis-à-vis des tiers, si la charge de la preuve repose sur le requérant, il lui suffit cependant de démontrer un lien de causalité entre l'ouvrage public et le dommage anormal et spécial subi.

Il appartient alors au tiers de rechercher la responsabilité soit du maître de l'ouvrage qui en la garde, soit de la collectivité publique en assurant l'entretien (5)

Les cas de figure envisageables sont extrêmement nombreux et ont pu donner lieu à une multitude d'appréciations, tant la preuve du lien de causalité est dépendante de la nature des travaux et donc du préjudice subi.

C'est néanmoins une lecture homogène qui était livrée jusqu'alors par les juridictions.

A cet égard, l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux apporte une lecture conforme aux attentes jurisprudentielles, les riverains d'un ouvrage public étant reconnus recevables à rechercher la responsabilité du propriétaire de cet ouvrage à raison de sa mauvaise implantation ou de son fonctionnement défectueux, notamment au cas où les préjudices allégués procéderaient de la méconnaissance des règles d'urbanisme.

Toutefois, alors que la cour administrative d'appel de Bordeaux fait de l'anormalité du préjudice une conséquence directe de l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme, le Conseil d'Etat vient juger du contraire, le fait générateur du préjudice, à savoir l'illégalité de la décision à l'origine de l'ouvrage, ne pouvant suffire à lui seul à indemniser les requérants.

II – Une appréciation restrictive du préjudice anormal : de la prédominance de l'état initial de la situation des requérants, vers une exigence d'un préjudice "anormalement grave" ?

Dès 2001, au terme d'un colloque tenu au Palais du Luxembourg, le Professeur Pontier expliquait ainsi que la jurisprudence administrative se dirigeait vers une "gradation" des préjudices (6).

Apparaissait ainsi, la notion de préjudice "anormalement grave", exigeant pour entrer en voie de sanction, un "dommage sans rapport avec l'état initial".

Cette exigence "d'extrême gravité" du dommage, qualifiée à l'époque de "nouvelle", est entrée visiblement dans le logiciel du Conseil d'Etat et s'applique désormais à toutes les matières avec le risque "d'introduire une gradation au sein des préjudices susceptibles d'entraîner la responsabilité sans faute de l'administration".

L'arrêt rendu en est le parfait exemple.

Si le caractère anormal d'un préjudice laisse place à bien des interprétations, le simple fait que le préjudice ait été généré par une décision illégale ne permet pas, selon le Conseil d'Etat, d'ouvrir droit sur ce seul motif, à indemnisation.

Ainsi, la circonstance qu'une construction méconnaît les règles d'urbanisme applicables ne permet pas, sur ce seul fondement, de caractériser le trouble et le préjudice subi par les tiers de l'ouvrage public.

Le Conseil d'Etat retient le défaut d'anormalité pour rejeter les demandes des requérants, au motif que, compte tenu de l'emplacement de leur immeuble, les usagers ne pouvaient que s'attendre à une construction imposante constituée de logements collectifs :

"[...] pour retenir la responsabilité sans faute du propriétaire d'un ouvrage public à l'égard des tiers par rapport à cet ouvrage, le juge administratif apprécie si le préjudice allégué revêt un caractère anormal ; qu'il lui revient d'apprécier si les troubles permanents qu'entraîne la présence de l'ouvrage public sont supérieurs à ceux qui affectent tout résident d'une habitation située dans une zone urbanisée, et qui se trouve normalement exposé au risque de voir des immeubles collectifs édifiés sur les parcelles voisines ; que l'illégalité affectant une autorisation d'urbanisme ne saurait par elle-même suffire à caractériser l'anormalité du préjudice [...] pour juger que les troubles de voisinage qu'entraînait, pour les consorts D..., la seule présence de l'ouvrage public érigé par l'OPH Gironde Habitat créaient un dommage permanent de nature à engager la responsabilité sans faute de l'office, à leur égard, la cour administrative d'appel de Bordeaux s'est bornée à relever que le permis de construire avait été accordé en méconnaissance des règles d'urbanisme applicables et que les intéressés ne pouvaient, dès lors, s'attendre à une telle réalisation sur le terrain contigu à leur propriété ; qu'en se fondant sur cette seule circonstance, sans rechercher si le préjudice résultant de la proximité d'un ensemble immobilier par rapport à la parcelle où résidaient les intéressés revêtait, dans les circonstances de l'espèce, un caractère anormal, la cour a commis une erreur de droit".

On ne peut que souligner toutefois, la libéralité bienveillante retenue au bénéfice de la personne publique, bien heureuse de ne pas indemniser les riverains malgré l'illégalité manifeste de son autorisation d'urbanisme, surtout lorsque l'on sait avec quelle sévérité un particulier peut être sanctionné civilement, voir pénalement, lorsqu'il ne respecte pas les dispositions du Code de l'urbanisme...

La technicité des décisions du Conseil d'Etat présente parfois le bénéfice de ne pas alimenter le sentiment d'une justice à deux vitesses que peuvent parfois ressentir les administrés face à la puissance publique.

(1) CE, 23 décembre 2011, n° 335 033, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A9048H8M).

(2) CAA Bordeaux, 1ère ch., 19 février 2015, n° 13BX01 410 (N° Lexbase : A6399NDD).

(3) CE, 28 mars 1919, n° 62 273 (N° Lexbase : A8937B8I) ; CE. 24 juin 1949, n° 87 335 (N° Lexbase : A6696B8I).

(4) CE, 23 avril 2008, n° 309 685 (N° Lexbase : A1725D8E).

(5) CE, 3 mai 2006, n° 261 956 (N° Lexbase : A2334DP7).

(6) Voir sur le site du Sénat.