

Veille juridique

JANVIER 2022



À NE PAS MANQUER CE MOIS-CI ...

DROIT DE L'URBANISME

- FOCUS sur la dématérialisation des autorisations d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022 – **Page 2**
- Le financement des travaux de voiries lors de la réalisation d'un programme immobilier, la limite des équipements propres – **Page 4**

TOURISME

- La responsabilité des offices de tourisme en cas de recrutements illégaux – **Page 11**

CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS

- Condamnation *in solidum* et caractère attractif des travaux publics – **Page 5**
- Groupement de commandes mixtes et détermination de la juridiction compétente – **Page 6**
- Les obligations légales du maître d'ouvrage à l'encontre de l'entrepreneur – **Page 7**
- Pour une vision renouvelée de l'habitat individuel – **Page 8**

COLLECTIVITES TERRITORIALES

- La légalité d'une servitude conventionnelle de droit privé sur le domaine public – **Page 9**
- L'impossibilité d'échanger une parcelle support d'un chemin rural affecté à l'usage du public – **Page 10**



FOCUS sur la dématérialisation des autorisations d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022

Cette nouvelle année marque l'entrée en vigueur de l'obligation de la téléprocédure relative aux autorisations d'urbanisme.

➤ Dans quel contexte s'inscrit cette dématérialisation ?

Il est important de préciser que, dès 2004, le Sénat évoquait déjà la dématérialisation et l'objectif d'une administration électronique généralisée et performante.

Ensuite, l'ordonnance 2013-1184 marque le premier pas officiel vers la dématérialisation. Pour rappel, cette ordonnance vient créer un portail national de l'urbanisme rendant accessibles les documents de planification de l'urbanisme en prévoyant d'une part qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, les autorités compétentes devaient transmettre à l'Etat et rendre accessibles leurs documents de planification de l'urbanisme et d'autre part, que les autorités compétentes devaient mettre en ligne sur une même plateforme tout document d'urbanisme approuvé à compter du 1^{er} janvier 2020.

Enfin, l'entrée en vigueur de l'article L. 112-8 du Code des relations entre le public et l'administration qui généralise la **saisine par voie électronique** (SVE) s'inscrit totalement dans cet objectif même si, en raison des difficultés à mettre en œuvre cette saisine, les élus ont obtenu le report de l'obligation de la SVE au 1^{er} janvier 2022, échéance qui coïncide avec l'obligation de la dématérialisation des instructions des autorisations d'urbanisme.

➤ Quel est le cadre légal de la dématérialisation ?

Le nouvel article L. 423-3 du Code de l'urbanisme dispose que **«Les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3500»** disposent d'une *téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} janvier 2022.*

Cette téléprocédure peut être mutualisée au travers du service en charge de l'instruction des actes d'urbanisme.

Un arrêté pris par le ministre chargé de l'urbanisme définit les modalités de mise en œuvre de cette téléprocédure».

Il est utile de préciser que cette obligation ne concerne pas non plus les demandes d'autorisation de travaux pour les Etablissement Recevant du Public et celles concernant les immeubles de grande hauteur.

Un décret du 23 juillet 2021 ainsi qu'un arrêté du 27 juillet sont venu préciser l'article précité.

Par exemple, le décret indique les informations obligatoires que doit comporter l'accusé de réception lorsque la demande de permis de construire ou de déclaration est effectuée par voie électronique.

Il indique également que, lorsque l'utilisateur adresse par voie électronique une

demande, une déclaration, un document ou tout autre information : les délais courant à compter du dépôt ou de la réception de la demande s'entendent comme courant à compter de l'envoi de l'accusé de réception électronique, que l'utilisateur est dispensé de produire les exemplaires supplémentaires requis et les copies des pièces qui y sont jointes.

L'arrêté précité définit les modalités de mise en œuvre de la téléprocédure.

Enfin, le nouvel article A. 423-5 du Code de l'urbanisme détaille les exigences fonctionnelles et les exigences techniques de la téléprocédure.

➤ **Avantages/inconvénients de cette dématérialisation ?**

Les avantages de cette démarche, tant du côté du pétitionnaire que des communes sont certains : gain de temps, souplesse, transparence dans le suivi du dossier, économies financières, fluidité dans les échanges avec l'administration, meilleure traçabilité du dossier etc.

Toutefois, si les avantages sont certains, il existe également inconvénients auxquels il convient de se préparer et d'anticiper pour réussir au mieux la mise en œuvre de cette démarche : par exemple, mise à niveau des équipements informatiques, formation des

agents à de nouvelles compétences pétitionnaire, budget pour s'équiper en informatique etc.

Au niveau des limites juridiques, plusieurs questions restent encore en suspens.

A titre d'exemple, la loi ALUR n'évoque pas explicitement le cas des groupements de communes qui auraient mutualisé leur instruction des autorisations d'urbanisme. Il en est de même pour le cas de l'externalisation de l'instruction à des prestataires privés ou des sanctions en cas d'absence de mise en œuvre de la dématérialisation au niveau des communes concernées.

Enfin, force est de constater que la dématérialisation croissante des services publics présente aujourd'hui des réticences, elle donne le sentiment que l'administration se déshumanise et s'éloigne des citoyens, qu'elle complexifie les démarches (lorsque le parcours sur internet a été mal conçu), qu'elle éloigne encore davantage du service public les usagers ayant des difficultés avec l'utilisation des outils numériques (zone mal couverte en réseau internet ou parce qu'ils maîtrisent mal la langue française).

Si beaucoup de chemin reste à parcourir dans le cadre de cette dématérialisation ou de l'ère du numérique, l'obligation de la téléprocédure marque incontestablement une tournure dans l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Le financement des travaux de voiries lors de la réalisation d'un programme immobilier, la limite des équipements propres

Conseil d'Etat, 30 décembre 2021, n° 438832

La problématique du financement des travaux de voiries à l'occasion de la mise en œuvre d'importants projets immobiliers n'est pas nouvelle mais n'en demeure pas moins une source constante de contentieux.

C'est en tout cas ce qu'il est possible de déduire de cette décision du Conseil d'Etat, laquelle vient préciser le cadre réglementaire qui s'impose aux promoteurs et aux collectivités quant à ce financement.

Au cas d'espèce, une commune avait délivré en 2015 un permis de construire visant la réalisation de près de 80 logements et comprenant la réalisation d'une voie interne de circulation.

Dans le cadre de l'arrêté portant délivrance du permis, la commune avait mis à la charge du promoteur le financement de cette voirie au motif que cette dernière constituait, en application de l'article L. 332-15 du Code de l'urbanisme, un équipement propre.

Si l'affaire aurait pu s'arrêter là, c'était sans compter sur la demande effectuée par le promoteur à la fin des travaux visant à se faire rembourser des sommes engagées pour réaliser cette voirie.

Cette demande était motivée par l'inscription, dans le PADD du PLU de la Commune, d'une orientation prévoyant que la voirie en cause devait, après l'opération, être prolongée pour relier deux voies départementales.

Refusant le principe d'un tel remboursement, le promoteur a saisi les juridictions administratives, lesquelles ont toutes rejetées sa demande aux motifs que la vocation principale de la voirie était de desservir les logements construits par le promoteur et qu'il s'agissait donc bien d'un équipement propre à l'opération.

Le Conseil ne l'a pas entendu de cette manière et est venu censurer les décisions des premiers juges aux motifs que ne peut constituer un équipement propre l'ouvrage prévu pour satisfaire des besoins autres que ceux résultants du seul projet du pétitionnaire.

Le Conseil indiquant à cet égard « *qu'il en va ainsi des équipements que la collectivité prévoit, notamment dans son document d'urbanisme, d'affecter à des besoins excédants ceux du projet de construction* ».

Ainsi, bien que la voie soit réalisée par un opérateur privé et ne desserve, en l'état, que les constructions de son opération, cette dernière doit être considérée comme un équipement public si le PLU de la Commune prévoit qu'elle va permettre de satisfaire des besoins plus larges que ceux qui seul programme autorisé.

Condamnation in solidum et caractère attractif des travaux publics

Tribunal des conflits, 10 janvier 2022, n°4231

À la suite d'un marché public de travaux, l'acheteur constate l'existence de désordres et obtient la condamnation in solidum de la maîtrise d'œuvre ainsi que des entreprises de construction. Le tribunal avait réparti les condamnations entre l'ensemble des coobligés. Néanmoins, la maîtrise d'œuvre ainsi que deux des constructeurs étaient insolvable car placés en liquidés.

Un litige s'est alors élevé entre l'une des sociétés condamnées son assureur, qui avait indemnisé la commune et un autre constructeur.

Saisi par la société, le tribunal administratif a renvoyé au tribunal des conflits le soin de se prononcer sur la question de la compétence juridictionnelle.

En l'espèce, le tribunal des conflits estime que le litige est né de l'exécution d'un marché public et que les sociétés en cause n'étaient liées par aucun contrat de droit privé de sorte que la juridiction administrative est bien compétente pour connaître de ce litige.

Groupement de commandes mixtes et détermination de la juridiction compétente

Quelles règles s'appliquent à un groupement de commandes lorsqu'il est composé à la fois de personnes de droit public et de droit privé ?

Pour se prononcer, le Tribunal des conflits indique dans un premier temps que, la compétence de l'une ou l'autre des juridictions dépend, en toute logique, de la nature du contrat dont la passation ou la conclusion est l'objet du litige. La difficulté existe, d'une part, lorsqu'il existe des référés précontractuels ouverts aussi bien devant la juridiction judiciaire que la juridiction administrative ; d'autre part, lorsque les membres du groupement peuvent signer aussi bien des contrats administratifs que des contrats de droit privé. Il revenait alors au Tribunal des conflits de mettre fin à cette situation en instaurant une règle simplifiée.

Partant, si le groupement de commandes est composé d'au moins une personne publique et que plusieurs contrats sont prévus, il revient au juge du référé précontractuel de la juridiction administrative de connaître du litige. Le Tribunal des conflits fait ici valoir une clause légale de compétence au profit de la juridiction administrative comprise dans l'ancien article 3 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 encore en vigueur en l'espèce, désormais reprise dans le code de la commande publique.

En conclusion, la RATP coordonnateur du groupement de commandes est une personne publique et plusieurs contrats portés par ledit groupement sont prévus. Ce faisant, le juge du référé précontractuel compétent était donc celui de la juridiction administrative.

Par un arrêt en date de 17 novembre 2021, la Cour de cassation s'est prononcée sur les obligations du maître d'ouvrage à l'égard de l'entrepreneur principal.

En espèce, la société Amplitude BTP titulaire d'un marché de travaux conclu avec la société Spirit immobilier maître de l'ouvrage, a conclu deux contrats de sous-traitance avec la société SGB construction. Le maître d'ouvrage avait en effet accepté le sous-traitant et agréé les conditions de paiement.

Selon les dispositions de l'article 14-1 de la loi du 31 décembre 1975, le sous-traitant étant accepté et les conditions de paiement agréées par le maître d'ouvrage doit bénéficier soit de la mise en place d'une délégation de paiement, soit d'une caution. En vertu de ces textes, en l'absence d'une délégation de paiement, il appartient au maître d'ouvrage de s'assurer que l'entrepreneur principal a produit une caution au sous-traitant.

En cas d'espèce, il résulte qu'aucune caution n'a été fournie. Or, la société BPCC en qualité de maître d'œuvre, agissant au nom et pour le compte du maître d'ouvrage

avait demandé à l'entreprise principale de lui transmettre ce justificatif de caution. Ensuite le maître d'ouvrage avait procédé à une mise en demeure.

N'ayant pas obtenu son paiement, le sous-traitant a utilisé toutes les voies de recours.

En effet la cour d'appel a jugé que « *la loi ne met pas à la disposition du maître d'ouvrage aucun moyen de coercition pour faire respecter l'obligation d'acceptation et d'agrément des conditions de paiement du sous-traitant* ».

Elle a retenu que sa responsabilité ne pouvait pas être engagée, parce qu'il découle que le maître d'ouvrage avait au moins essayé d'obtenir une copie de justification de l'entrepreneur principal par le maître d'œuvre.

En revanche, la Cour de cassation a considéré que le maître d'ouvrage *doit veiller à l'efficacité des mesures mises en œuvre*, rappelant qu'une simple mise en demeure ne serait pas suffisante...

Pour une vision renouvelée de l'habitat individuel

Le 15 novembre 2021, un groupe de travail composé de professionnels, notamment de représentants d'architectes, géomètres, architectes, constructeurs, urbanistes, a délivré à la ministre déléguée auprès de la Ministre de Transition écologique, chargée du Logement Emmanuelle Wargon, un rapport qui porte sur le renouvellement de l'habitat individuel.

Ce rapport est composé de propositions et de solutions pour des logements plus sobres en foncier. Ainsi, le groupe constate en premier lieu que le logement individuel est le plus préféré par les Français et constitue la résidence principale des 66% d'eux.

Ils estiment tout d'abord de rétablir la qualité des documents d'urbanisme vu que les collectivités les trouvent souvent beaucoup complexes et font régulièrement l'objet d'inquiétude et de contentieux.

Dans un deuxième temps, ils accordent une attention particulière à la densification, demandant de renforcer son approche opérationnelle et professionnelle et d'interdire toute pratique qui consiste à lui faire obstacle.

Ils réclament que les dispositions dans le Code de l'urbanisme qui sollicitent la densification des opérations d'aménagement ou de constructions ne sont pas assez pratiquées par les collectivités.

Enfin, ils considèrent qu'il est nécessaire de lutter contre l'artificialisation des sols d'outils fiscaux afin de combattre la rétention financière.

Toutes ces propositions visant donc à rendre l'habitat plus confort et d'améliorer le cadre de vie, ont été bien accueillies par la Ministre.

La légalité d'une servitude conventionnelle de droit privé sur le domaine public

Tribunal des Conflits, 05/07/2021, C4218

Une servitude conventionnelle de droit privé constituée avant l'entrée en vigueur du CG3P peut être maintenue sur une parcelle appartenant au domaine public.

Cette possibilité est possible sous deux conditions :

- avoir été consentie antérieurement à l'incorporation de cette parcelle dans le domaine public,
- être compatible avec son affectation.

Il en va ainsi d'une servitude conventionnelle d'alimentation en eau par le passage souterrain d'une canalisation sur

les parcelles appartenant au domaine public routier d'une commune.

En effet, la servitude :

- a été consentie antérieurement à l'incorporation de ces parcelles dans le domaine public,
- cette incorporation étant antérieure à l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2006, du CG3P,
- elle est compatible avec leur affectation à usage de parking public.

S'agissant d'une servitude de droit privé, le litige relatif à son exercice relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

L'impossibilité d'échanger une parcelle support d'un chemin rural affecté à l'usage du public

CAA de NANCY, 21/10/2021, 19NC03523

Le principe d'inaliénabilité du domaine public fait obstacle, en l'absence de désaffectation et de déclassement préalables, à ce que le conseil municipal d'une commune puisse légalement approuver le transfert de propriété d'une parcelle support d'un chemin rural affecté à l'usage du public par voie d'échange, et ce, même dans l'intérêt public.

Cependant, lorsqu'un chemin rural cesse d'être affecté à l'usage du public, la vente peut être décidée après enquête par le conseil municipal.

Il résulte des dispositions de l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime que le législateur n'a pas entendu ouvrir aux communes, pour l'aliénation des chemins ruraux, d'autres procédures que celle de la vente dans les conditions précisées à cet article.

TOURISME

La responsabilité des offices de tourisme en cas de recrutements illégaux

Conseil d'Etat 17 juin 2021 n°438528, arrêt inédit

En droit, le directeur de l'office de tourisme constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial est recruté par contrat de droit public pour une durée de 3 ans, renouvelable par reconduction expresse, et depuis 2015, pour une durée maximale de 6 ans, (article R133-11 Code du tourisme).

Le Conseil d'état a eu a jugé une affaire dans laquelle un agent contractuel avait été recruté par un office de tourisme communal sous la forme d'EPIC par un contrat de travail de 3 ans en qualité de directeur de cet office.

Avant le terme de ce contrat de 3 ans, la compétence tourisme avait été transféré à la communauté d'agglomération de sorte que l'office de tourisme communal a été dissout et le personnel de cet office a été affecté au nouvel office de tourisme communautaire.

L'ancien directeur de l'office de tourisme communal s'est vu proposer un contrat pour une durée de six mois en tant que directeur général par intérim.

Ce contrat de 6 mois a finalement été jugé illégal par un jugement du Tribunal administratif qui n'a fait l'objet d'aucun recours. A la suite, l'ancien directeur a sollicité en vain sa réintégration puis a adressé à l'office de tourisme communautaire une réclamation préalable tendant au versement d'une indemnité en réparation des préjudices causés.

A la suite, la procédure contentieuse est allée jusqu'au Conseil d'Etat.

En premier lieu, dans son arrêt du 17 juin 2021, le Conseil d'Etat a rappelé qu'en principe, un agent public contractuel ne bénéficie pas d'un droit au renouvellement

de son contrat, ni d'un droit au maintien de ses clauses en cas de renouvellement.

Toutefois, le refus de renouveler le contrat ou de proposer à l'agent sans son accord un nouveau contrat substantiellement différent du précédent ne peut être fondé que sur un motif tiré de l'intérêt du service.

Si le refus est motivé un motif qui n'est pas tiré de l'intérêt du service, l'agent public peut solliciter le versement d'une indemnité en réparation du préjudice subi.

Dans ce cas, il appartient au juge d'accorder à cet agent une indemnité versée pour solde de tout compte et déterminée en tenant compte notamment :

- de la nature et de la gravité de l'illégalité,
- de l'ancienneté de l'intéressé,
- de sa rémunération antérieure,
- des troubles dans ses conditions d'existence.

En deuxième lieu, dans son arrêt du 17 juin 2021, le Conseil d'Etat a jugé que la circonstance que l'agent avait connaissance de l'illicéité du contrat avant même sa signature, ne fait pas obstacle à ce que soit caractérisé un lien direct entre l'illégalité fautive, invoquée à l'encontre de l'administration, et le préjudice allégué.

En troisième lieu, dans le même arrêt, le Conseil d'Etat a estimé que lorsqu'une personne publique conclut un contrat illégal, c'est l'illégalité fautive du contrat qui est à l'origine du préjudice de l'agent lésé, et non le choix de l'agent de signer le contrat illégal.

