

TOULOUSE  
CAPITOLE  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

*Chronique de droit de l'Urbanisme*

KALFLÈCHE GRÉGORY

Référence de publication : KALFLÈCHE (G.), « Chronique de droit de l'Urbanisme », *Revue juridique de l'environnement*, Vol. 40, n°4, 2015, p. 695-705. [Note de jurisprudence]

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

# Chronique de droit de l'Urbanisme

## Résumé

L'inflation normative est un problème extrêmement préoccupant en droit de l'urbanisme. Loin de permettre une évolution normale des pratiques, elle est aujourd'hui sans conteste une atteinte à la sécurité juridique. Loin d'être facilitée par un code à numérotation moderne, elle oblige aujourd'hui à appliquer différentes versions du code en parallèle, une pratique possible par la seule grâce de Légifrance et son suivi des différentes variantes – passées, présentes et à venir – d'un même article. Le droit de la planification évolue pour sa part non seulement avec les textes propres au droit de l'urbanisme (au premier rang desquels la loi ALUR dont les effets n'auront pas échappé aux lecteurs de cette revue), mais aussi du fait des textes relatifs aux collectivités territoriales et à leurs compétences. La loi Mandon a ainsi multiplié les dérogations afin de simplifier l'application du droit actuel relatif aux PLUi sans appliquer les règles de modification des plans actuels. Effet collatéral symbolique d'une volonté de bien faire créant des situations que l'on voulait éviter : certains POS seront maintenus jusqu'en 2020, vingt ans après la loi qui les a remplacés. En matière d'autorisations, la réforme de l'aménagement commercial et de l'aménagement cinématographique a modifié en maintenant l'essentiel, et la jurisprudence tend à permettre au juge de prendre une part de plus en plus importante dans la portée et les effets des annulations qu'il pro- nonce. En matière contentieuse enfin, le juge commence à s'appropriier et à apporter des interprétations très intéressantes aux modifications nombreuses qu'a subies le contentieux administratif de l'urbanisme l'année précédente.

**Mots clés :** planification, plans locaux d'urbanisme, fusion de commune, intercommunalité, adoption des PLUi, continuités écologiques, responsabilité pour classement en zone non-constructible, décharge et déchets, plan de gestion des déchets, résidences démontables, logements sociaux, autorisation d'exploitation commerciale, aménagement cinématographique, intérêt à agir du voisin, inviolabilité du domicile, permis valant démolition et construction, étude d'impact, documents complémentaires, permis modificatif, instruction terminée, Schéma de cohérence territoriale, notification des recours à l'auteur de l'acte.

## Summary

**One Year of urban planning law.** *The normative inflation is an extremely serious problem in urban planning law. Far from allowing the normal evolution of practices, it is now undoubtedly a breach of legal certainty. Far from being facilitated by a code organised to evolve, it now requires to implement different versions of the code in parallel, which is only possible thanks to the website Legifrance which propose all the different versions of every article of the code. The urban planning law evolves not only with special texts (first the ALUR law of march 24th 2014), but also because of the texts relating to local authorities and their skills. The Mandon law created derogations to simplify the application of the current law about PLUi (big urban plans for more than one little local authority). But, as a collateral effect, some POS (ancient plan for local authority) will be maintained until 2020, twenty years after the law replaced them. In Urban planning authorizations matters, the reforms of commercial development and film development has been modified, and the case law tends to allow the judge to control the effect of Authorization canceling. Finally, the judges give us very interesting interpretations of the many changes in procedure laws.*

*Keywords: planning, local development plan, local authorities fusion, local development plan adoption, intermunicipal, ecological continuities, responsibility for classification as non-buildable area, landfill and waste, waste management plan, removable residence, social housing, commercial authorization, film development operation, inviolability of the home, permits for both demolition and construction, impact assessment, additional documents, to author of an act.*

## I- PLANIFICATION

### A) TEXTES

Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. PLU en cas de fusion de communes, loi littoral, adaptations, champ d'application. Les 36 500 communes qui composent notre pays sont majoritairement très petites. Une autre partie de ces collectivités est composée de communes moyennes qui ne peuvent bénéficier d'économies d'échelle et ressentent de manière de plus en plus forte l'intérêt de grandir. Les tentatives de fusion des années 1970 étant loin d'avoir porté leurs fruits, c'est par l'intercommunalité que ces économies sont aujourd'hui réalisées. Pourtant, lorsque des communes veulent fusionner, ça n'est pas toujours, comme on l'avance souvent, l'obstacle historique et culturel qui les en empêche, mais bien parfois des obstacles techniques. L'objet de la loi du 16 mars 2015 est précisément d'éviter ces obstacles techniques. Ainsi, deux séries de mesures urbanistiques ont été prises pour faciliter les fusions. D'abord, dans les cas de fusion entre une commune littorale et une qui ne l'était pas, l'article L. 321-2 C. env. prévoit que la fusion (L. 2113-2 CGCT) n'étend pas l'application de la loi littoral au territoire de celle qui n'y était pas soumise. L'application de cette loi à la nouvelle commune peut cependant avoir lieu sur demande du Conseil municipal. Ensuite, lors de la fusion des communes, les PLU ou cartes communales déjà en vigueur peuvent continuer à s'appliquer, et même être modifiés sur leurs territoires respectifs, jusqu'à ce qu'un des deux doive être révisé. Il faut alors créer un PLU applicable sur l'ensemble du territoire de la commune nouvelle (art. L. 123-1-1 et L. 124-1 C. urb.). Plus encore, au moment où les PLU anciens sont révisés pour n'en former qu'un, le nouvel article L. 123-1-3 C. urb. permet d'inscrire dans le PADD des règles paysagères, environnementales, architecturales ou patrimoniales propres à chaque ancienne commune, afin de garantir le maintien de spécificités qui auraient pu bloquer le processus de fusion.

Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives (dite « loi Mandon »). L'évolution d'un droit de l'urbanisme essentiellement communal à un droit de l'urbanisme bien plus intercommunal a impliqué une complexification des règles, et surtout un changement assez général pour que les collectivités ne se voient pas tout de suite remettre à plat leurs plans. Face au risque d'une réforme inappliquée avant plusieurs années, la loi Mandon a cherché à simplifier temporairement les dispositions des lois Grenelle 2 et ALUR afin d'inciter les collectivités à se mobiliser rapidement pour bénéficier de ces allègements de réglementation. Toutes les intercommunalités qui s'engagent dans un PLU avant le 31 décembre 2015 et respectent un calendrier précis se voient ainsi bénéficier d'avantages. Ce calendrier est réaliste puisque les orientations générales et le PADD doivent être débattues avant le 31 décembre 2017 et que le PLU doit être approuvé avant le 31 décembre 2019. Notamment, un certain nombre de délais s'appliquant aux PLU ou POS ne s'appliquent pas, afin que les services puissent se concentrer sur le nouveau PLU sans, en même temps, adapter les documents anciens. Même la caducité de l'ensemble des POS au 31 décembre 2015 est ainsi remise en cause dans ce cas. Par ailleurs, autre simplification de cette loi en matière d'urbanisme, les enquêtes publiques sont remplacées par une mise à disposition du public pour les permis de construire et d'aménager soumis à l'étude d'impact.

Décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Trames bleues et trames vertes, continuité écologique. La loi Grenelle 2

avait prévu que les dispositifs de protection des continuités écologiques prendraient la forme de « trames vertes » et « trames bleues ». Le présent décret vient en préciser les éléments nationaux en prévoyant, d'une part, les orientations nationales et, d'autre part, les schémas régionaux de cohérence écologique. C'est aussi ce texte qui prévoit un rapport de prise en compte entre ces deux niveaux normatifs nationaux et régionaux, ainsi qu'un autre rapport de prise en compte entre les schémas régionaux et les plans d'urbanisme (SCOT et PLU).

## B) JURISPRUDENCES

CE, 8 avril 2015, n° 367167, *Sté Masarin c. Cne de Crozon*, AJDA 2015 p. 1604 note D. Bailleul. Loi littoral, Responsabilité de l'État et de la commune, préjudice pour bénéficiaire d'un permis illégal, illégalité du classement en zone constructible, confiance légitime, modification du POS. La Société Masarin avait obtenu un permis de construire sur des terrains que la commune de Crozon venait de placer en zone constructible du POS (1NAc). Ce terrain se trouvant en zone littorale, ce nouveau classement avait été réalisé après avoir demandé l'avis du Préfet comme le prévoit la procédure fixée à l'article L. 146-4 C. urb. Le Tribunal administratif a cependant annulé le permis sur le fondement de l'article L. 146-4-I C. urb. La Société Masarin a alors demandé au juge administratif une indemnisation du préjudice qu'il avait subi du fait de l'achat de ces terrains en réalité non constructibles. Le Tribunal a accordé une indemnité, ensuite confirmée par la Cour administrative d'appel et, dans cet arrêt, par le Conseil d'État. Ce dernier confirme en effet le lien de causalité entre le préjudice (la différence entre la valeur des terrains non constructibles et ces mêmes terrains constructibles) et les deux personnes publiques que sont la commune et l'État. Il considère plus précisément que par la modification du POS en référence à l'article L. 146-4 C. urb., les personnes publiques ont donné une « assurance suffisante » (on pourrait parler ici de confiance légitime) de la constructibilité du terrain. Cet arrêt est important en ce qu'il écarte un certain nombre de motifs d'irresponsabilité soulevés par la Commune et l'État devant le juge, montrant ainsi une volonté d'apprécier plus largement ce lien de causalité. Ainsi, non seulement le fait que le constructeur soit un professionnel n'a pas été pris en compte, mais le fait qu'il n'ait pas inséré de clause résolutoire de la vente en cas de non-obtention du permis non plus. Le Conseil d'État procède donc à un découplage net entre la vente (qui a bien été réalisée et qui n'est pas par elle-même source du préjudice) et l'octroi du permis qui a été illégal du seul fait de la Commune et de l'État. On notera par ailleurs que l'État est responsable pour moitié alors qu'il s'agit d'un avis. Cela montre, de la part des juges administratifs, la recherche d'un compromis entre la responsabilité de la Commune (qui octroie le permis) et celle de l'État (dont on sait à quel point il apparaît important pour les communes de suivre l'avis).

CE, 30 mars 2015, n° 375117, *SITA Ile-de-France*. Projet d'intérêt général, centre de stockage de déchets, décharge, plan de gestion des déchets. La volonté d'une commune de refuser l'implantation d'une décharge de 1,5 million de mètres carrés sur son territoire peut se comprendre. Le NIMBY n'est en effet pas une pratique réservée aux personnes privées. En l'espèce, aidée par son POS qui interdisait les ICPE dans la zone NC sur laquelle devait se mettre en place ce centre de stockage, la Commune de Saint-Escobille refusait une telle implantation. Le Préfet décida donc de qualifier cette création de Projet d'intérêt général (PIG) afin de pouvoir l'imposer. La commune engagea alors un recours contre cette qualification en arguant du fait que la décharge n'était pas compatible avec le Plan de gestion des déchets. La Cour administrative d'appel avait fait droit à la demande de la commune en se fondant sur l'article L. 121-9 C. urb. qui exige, pour la mise en place d'un PIG, que celui-ci ait fait l'objet soit d'une décision permettant l'expropriation (une déclaration d'utilité publique principalement), soit d'une inscription dans un document de planification. Le Conseil d'État revient sur cette interprétation de l'article L. 121-9 C. urb. en estimant que la seconde exigence ne signifie pas que l'inscription dans le plan doit être antérieure à la qualification de PIG, celle-ci impliquant au contraire une modification du plan d'urbanisme. Par ailleurs, il estime que l'absence de plan d'élimination des déchets (prévu par l'article L. 541-14 C. env.) en Île-de-France n'empêche pas le préfet, après étude par ses services, de qualifier une décharge de Projet d'intérêt général.

## II) AUTORISATIONS

### A) TEXTES

Décret n° 2014-482 du 27 avril 2015 *portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols*. Application de la loi ALUR, résidences démontables, gens du voyage, compétence du préfet et logement sociaux. Ce décret en vigueur depuis le 1er juillet 2015 modifie le code de l'urbanisme afin de rendre applicables certaines parties de la loi ALUR. Ainsi, on notera d'abord une définition des « résidences légères de loisir » comportant expressément l'exigence qu'elles soient démontables. À cela s'ajoute un régime juridique spécifique limitant les types de campings dans lesquels on peut les trouver et la proportion de ce type d'hébergement que l'on peut trouver par rapport aux autres types d'hébergements. Ces résidences « démontables » ont par ailleurs un régime particulier lorsqu'elles constituent la résidence principale de leurs occupants (R. 111-46-1 et R. 441-6-1 C. urb.) puisqu'un permis devient obligatoire au-dessus de 40 m<sup>2</sup> de surface de plancher (le texte vise implicitement la mode des yourtes), et plus particulièrement quand il s'agit de la résidence de gens du voyage (R. 421-19 C. urb.). Deuxième apport du texte, il permet que le maire puisse demander le plan intérieur du bâtiment lorsque la demande de permis porte sur un immeuble collectif (R. 431-34-1 C. urb.). Le principe de la réforme des autorisations d'urbanisme consistant à ne pas demander les plans intérieurs a dû plier face au pragmatisme. Si le texte maintient le caractère non obligatoire de ces plans, puisque ceux-ci ne sont fournis que si le maire le demande et non obligatoirement, on notera que cela augmente significativement le temps de l'instruction du permis et les cas dans lesquels il faudra des permis modificatifs (le permis initial étant alors accordé en considération des plans intérieurs, un changement intérieur nécessitera un permis modificatif). Le troisième apport de ce texte a pour objectif de lutter contre les communes qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière de logements sociaux. Pour ce faire, le texte a transféré la compétence pour accorder le permis au Préfet pour les constructions à usage de logements situées dans les secteurs qu'il a déterminé en application de l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation issu de la loi ALUR (R. 422-2-g C. urb.). Le caractère extrêmement contraignant du CCH, renforcé par cet article du code de l'urbanisme est intéressant pour le droit de l'environnement. Comment, en effet, ne pas se dire qu'un tabou a été dépassé et que la défense du logement, comme celle de l'environnement, sont aujourd'hui susceptibles de justifier des législations très contraignantes pour les collectivités locales ? Cela se développe en matière de risques environnementaux (avec les plans de prévention des risques), on peut espérer d'autres applications pour d'autres objectifs.

Décret n° 2015-165 du 12 février 2015 *relatif à l'aménagement commercial*. Application de la loi Pinel, autorisation d'exploitation commerciale, insertion dans le dossier de permis de construire, droit transitoire, CDAC. Le droit de l'aménagement commercial est dans une situation d'instabilité depuis de nombreuses années avec des projets de réforme constants, même après la loi LME du 4 août 2008. Le décret du 12 février 2015, pris en application de la loi « Pinel » du 18 juin 2014, met en place en réalité une réforme assez profonde de l'aménagement commercial, en respectant par ailleurs l'esprit de l'ordonnance de 2005 qui diminuait les effets de l'indépendance des législations en faisant du permis un acte intégrant aussi d'autres autorisations. L'article L. 425-4 C. urb. issu de la loi Pinel prévoyait déjà que le permis vaudrait autorisation d'exploitation commerciale, c'est ce que vient mettre en œuvre ce décret (avec un mois et demi de retard par rapport à la date prévue par la loi). Cette réforme n'est pourtant pas une révolution de la matière. Loin de transférer complètement aux maires (ou intercommunalités) le contrôle des implantations commerciales, ces textes conservent pour l'essentiel les pouvoirs des CDAC (Commissions départementales d'aménagement commercial) puisque ces dernières doivent émettre un avis favorable avant que le maire n'octroie le permis. Dans le même sens, la CNAC (Commission nationale d'aménagement commercial) reste l'instance d'appel des avis des CDAC. L'avis que rendent ces commissions, même s'il prolonge le délai d'instruction du permis de 2 mois (art. R 423-25 C. urb.) plus 5 mois en cas de recours devant la CNAC (R. 423-36-1 C. urb.), ne peut par ailleurs être acquis que de manière expresse et le permis ne peut être délivré sans celui-ci. Cela montre bien que le décisionnaire de l'aménagement lui-même est bien la commission, et non la commune qui ne sera décisionnaire que sur l'aspect urbanistique du permis. En réalité, la commune se contente d'être un « guichet unique » qui transmet à la CDAC. Le maintien du système antérieur est encore plus visible lorsque l'implantation ne nécessite pas de permis de construire (par exemple par la reprise d'un ancien supermarché par une autre enseigne d'un autre type). Dans ces hypothèses, la CDAC et, éventuellement, la CNAC ne donnent plus seulement un avis, mais bien une autorisation d'aménagement commercial, comme aujourd'hui (c'est ce régime qui

s'applique aussi, temporairement, pour les demandes d'autorisations posées avant le 15 février 2015, le permis devant être demandé après cette autorisation). Le rôle des acteurs locaux n'est donc pas renforcé, et c'est peut-être heureux. D'ailleurs, la CNAC a désormais la possibilité de s'autosaisir des projets de plus de 20 000 m<sup>2</sup> afin, justement, de contrôler que des pressions sur des élus locaux n'ont pas conduit à une décision irrationnelle. Le décret du 12 février 2015 réécrit aussi en partie le code de commerce en prévoyant des modifications mineures de composition des CDAC et CNAC. (Cf. ci-dessous la partie « contentieux » pour des règles contentieuses spéciales issues de la loi Pinel et qui entrent en vigueur avec ce décret).

Décret n° 2015-268 du 10 mars 2015 *modifiant la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée et relatif à l'aménagement cinématographique*. Décret d'application de la loi Pinel, autorisations d'aménagement cinématographique, commissions nationales et départementales d'aménagement cinématographique. La loi Pinel du 18 juin 2014 a entendu différencier les autorisations d'exploitation commerciale des « autorisations d'aménagement cinématographique », ce qui explique l'existence de deux décrets d'application. La différence fondamentale entre les deux autorisations réside dans le fait qu'il n'y a aucune fusion entre le permis de construire et les autorisations d'aménagement cinématographique. Ces dernières doivent être déposées indépendamment du permis et restent, dans tous les cas, de vraies autorisations (elles ne deviennent pas des avis préalables aux permis comme les autorisations d'exploitation commerciale). Le permis de construire ou d'aménager doit simplement être déposé dans les deux ans de l'obtention de l'autorisation d'aménagement cinématographique. Le décret modifie la composition et les rôles des commissions départementales et nationales d'aménagement cinématographique, que l'on retrouve dans le code du cinéma et de l'image animée (art. R. 212-7 et s. CCIA, principalement). (cf. aussi la partie « contentieux » pour les modifications de la compétence juridictionnelle).

Arrêté 19 décembre 2014, NOR : ETL1414148A, *relatif aux caractéristiques des systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables mentionnés à l'article R. 111-50 du Code de l'urbanisme*. Environnement, énergie renouvelable, accord du permis de construire. La volonté de développer les énergies renouvelables a conduit le gouvernement à prendre cet arrêté dérogeant aux règles générales d'octroi des permis de construire. L'article L. 111-6-2 C. urb. qui prévoit cette possibilité vise les équipements écologiquement performants, précisé par un décret 2014-1414 du 27 novembre 2014 qui crée l'article R. 111-50 C. urb. L'arrêté commenté vient préciser la notion de « système de production d'énergie à partir de sources renouvelables, lorsqu'ils correspondent aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernée » que l'on peut trouver au 2° de l'article réglementaire. Il s'agit de système solaire thermique de production d'eau chaude correspondant à 5 m<sup>2</sup> par logement individuel ou 3 m<sup>2</sup> par logement dans un immeuble collectif, ainsi que les systèmes photovoltaïques d'au plus 3 kWc par tranche de 100 m<sup>2</sup>.

## **B) JURISPRUDENCES**

TA Versailles, Ord. 16 juin 2015, n° 150267. Intérêt à agir du voisin, application de l'art. L. 600-1-2 C. urb. Cette ordonnance du TA de Versailles constitue l'une des premières applications du nouvel article L. 600-1-2 C. urb. issu de l'ordonnance 2013-638 du 18 juillet 2013 qui était venu limiter fortement l'intérêt à agir contre les permis. En dehors des personnes publiques et des associations, les recours ne sont en effet ouverts qu'aux personnes pour lesquelles « la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien ». L'esprit du texte consistant à vouloir éviter les recours abusifs trouve peut-être ici ses limites : le Tribunal refuse en effet l'intérêt à agir d'un voisin contre le permis d'un immeuble, en arguant du fait que le requérant n'a fait valoir que sa qualité de voisin, sans expliquer en quoi l'immeuble affecterait ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien. On n'a pourtant pas de mal à imaginer les atteintes à son ensoleillement, les vues qui pourraient l'affecter ou, au moins, un quelconque préjudice esthétique. En tout état de cause, l'irrecevabilité est une sanction qui nous semble disproportionnée pour un tel manque en l'espèce. Il serait pourtant du rôle du juge d'adapter les exigences de preuve de l'attente au cas d'espèce.

CE 22 mai 2015, n° 385183, *Préfet de la Haute-Corse*. L. 600-5-1 C. urb. Régularisation d'un permis en cours d'instance, possibilité ouverte au juge, différence entre le juge des référés et le juge du fond. Dans cet arrêt, le Conseil d'État précise son interprétation de l'article L. 600-5-1 C. urb., issu de la réforme de 2013. Ce texte autorise le juge administratif à décider de surseoir à statuer afin de permettre à l'administration d'accorder le permis (de construire, de démolir ou d'aménager) en cours d'instance, s'il estime que le vice peut être régularisé par un permis modificatif. L'objectif de cet article est clair : éviter une partie des recours contre les permis qui n'ont pour objet que de retarder les travaux (et d'impliquer un abandon du projet), et gagnant du temps par rapport au fait d'attendre une décision d'annulation du juge, puis un nouveau permis purgé de ses irrégularités vénielles. L'accord du permis qui aurait eu lieu *in fine* est ici en réalité accéléré. L'apport de l'arrêt Préfet de la Haute Corse est que l'usage de cet article est réservé aux décisions au fond, et non aux décisions en référé dans lesquelles le juge « statue en urgence » (il s'agissait en l'espèce du référé suspension spécial du préfet de l'article L. 554-1 CJA). On notera que le juge précise même, parce que la question était au cœur de l'affaire, que cette interdiction faite au juge de référé d'avoir usage de l'article L. 600-1-5 C. urb. s'applique « même dans l'hypothèse où le moyen de nature à créer un doute sérieux est relatif à une illégalité qui serait susceptible d'être régularisée en application de ces dispositions ». Si l'on comprend que le juge de l'urgence, sur le principe, n'analyse que l'évidence et non le fond de manière poussée, on peut aussi regretter que le recours le plus rapide ne permette pas de lutter encore plus efficacement contre les abus.

Cons. Constitutionnel, 9 avril 2015, 2015-464 QPC, droit de visite de l'administration, sanction à la limitation, atteinte à la liberté individuelle et au respect de l'inviolabilité du domicile. Le Conseil constitutionnel avait été saisi par la Cour de cassation (Cass. crim., 10 février 2015, n 14-84.940, n° 651 FS-D) de la constitutionnalité de l'article L. 480-12 C. urb. qui sanctionne pénalement (3 750 euros d'amende) le fait de s'opposer au droit de visite de l'administration, prévu pour sa part à l'article L. 461-1 C. urb. Ce droit permettant une visite des constructions en cours et la mise à disposition des documents techniques de la construction, la Cour se posait la question de la conformité de cette disposition pénale à la liberté individuelle. Après avoir estimé que la liberté impliquait le respect de la vie privée et, partant, le respect de l'inviolabilité du domicile (on appréciera la filiation de principes constitutionnels de même valeur juridique), le Conseil estime dans un considérant rapide « qu'en égard au caractère spécifique et limité du droit de visite », la disposition pénale est constitutionnelle.

CE, 16 mars 2015, n° 380498, *Ville de Paris*. Permis valant démolition et construction, Architecte des bâtiments de France, avis portant sur l'ensemble de l'opération. Un propriétaire voulant à la fois rehausser son immeuble et reconstruire des habitations sur un bâtiment à usage d'ateliers avait demandé et obtenu un permis portant à la fois sur la démolition et la construction comme l'autorise l'article L. 451-1 C. urb. L'avis de l'Architecte des bâtiments de France était cependant requis puisque l'immeuble se situait en site inscrit (R. 425-18 C. urb.). Cet avis avait bien été obtenu, mais il ne visait pas expressément la démolition, ce qui avait conduit le tribunal administratif et la cour administrative d'appel à annuler ledit permis à la suite d'un recours. Le Conseil d'État ne suit pas les juges du fond dans ces exigences formelles. Il estime en effet que le fait que le permis lui-même distingue nettement les deux parties démolition et construction ne laisse pas de doute sur le fait que, même s'il ne mentionne pas la démolition, l'avis de l'ABF « doit être regardé comme portant sur l'ensemble de l'opération projetée ». Si ce considérant laisse une petite marge d'appréciation concernant la clarté du dossier de demande de permis (un juge pouvant estimer que la demande de permis ne distingue pas bien démolition et construction), il tire surtout toutes les conséquences de la création, par l'ordonnance du 8 décembre 2005, des permis qui valent à la fois construction et démolition, ou même aménagement, construction et démolition. Une solution proche avait d'ailleurs été prise par le TA de Dijon qui avait considéré que si la demande portait sur la démolition et la construction, un permis qui ne visait formellement que la construction impliquait aussi l'accord sur la démolition (TA Dijon, 14 oct. 2014, n° 1301256, SAS Auxerdis Distribution, *Constr.-Urb.* 2015, comm. 38, obs. L. Santoni).

CE, 25 février 2015, n° 367335, *Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines*. Étude d'impact, code de l'environnement, principe d'indépendance des législations, limitation de l'exigence d'une étude d'impact dans la demande de permis au titre du droit de l'urbanisme. Les études d'impact sont des éléments essentiels à la rationalité et à l'efficacité du droit de l'environnement. Leur nombre n'a cessé d'augmenter, en application d'exigences

internes et européennes, parce qu'elles ont un intérêt de fond autant qu'un intérêt démocratique et de transparence. Leur développement aurait pu laisser penser que le juge administratif voudrait leur donner une place importante en droit de l'urbanisme. Tel n'est pourtant pas le cas, le Conseil d'État faisant une interprétation stricte des limites que le législateur apporte au principe d'indépendance des législations. En effet, l'article R. 431-16 C. urb. pré- voit que les pétitionnaires doivent joindre l'étude d'impact à une demande de permis de construire « lorsqu'elle est prévue en application du code de l'environnement ». Une interprétation large voudrait que soient visés tous les cas dans lesquels le code de l'environnement prévoit une telle étude d'impact. Mais le Conseil précise que cet article ne vise que les cas dans lesquels le code de l'environnement exige l'étude d'impact du fait de projets soumis à autorisation d'urbanisme (le plus souvent de grande ampleur). En l'espèce, l'étude d'impact ICPE n'avait pas été donnée en même temps que le permis et les juges du fond avaient estimé illégale la demande de permis. Le Conseil d'État annule ces jugements et renvoie à la Cour administrative d'appel en lui demandant officiellement d'analyser la source de l'obligation d'étude d'impact pour les ICPE, et en pratique de constater que celle-ci n'est pas liée à la dimension des constructions, ce qui rattacherait l'étude d'impact au code de l'urbanisme.

### III) CONTENTIEUX

#### A) TEXTES

Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 *relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « loi Pinel »*. Urbanisme commercial, expérimentation, recours en premier et dernier ressort devant la Cour administrative d'appel, art. L. 600-10 C. urb. et L. 212-10-3 du Code du cinéma et de l'image animée. Parmi bien d'autres éléments, la loi Pinel crée deux articles L. 600-10 C. urb. et L. 212-10-3 CCIA. Ces articles, qui entrent de fait en vigueur en même temps que la réforme de l'urbanisme commercial et celle de l'aménagement cinématographique (cf. ci-dessus, partie II relative aux autorisations pour le commentaire des décrets rendant applicables ces réformes), prévoient une compétence en premier et dernier ressort des Cours administratives d'appel pour les nouveaux permis valant autorisation d'exploitation commerciale et les autorisations d'aménagement cinématographique. Trois remarques. D'abord, on notera que cet article s'applique étonnamment aux autorisations d'aménagement cinématographique, et cela alors qu'elles ne sont pour leur part pas intégrées dans la demande de permis de construire. Deuxième remarque dans la continuité, on se demande alors pourquoi les autorisations d'exploitation commerciale qui ne sont pas liées à un permis (parce qu'il n'y a pas de nécessité de demander un permis) ne sont pas elles aussi de la compétence en premier et dernier ressort des CAA. Enfin, on peut regretter que ces questions de compétences soient réparties entre deux codes différents, même si cela se justifie par le code dans lequel est créée l'autorisation. C'est à notre connaissance les seuls cas de compétence en premier et dernier ressort des CAA, la compétence en premier et dernier ressort étant traditionnellement celle du Conseil d'État. Une nouvelle fois, le contentieux de l'urbanisme (au sens large) est le lieu des expérimentations du contentieux administratif général, la compétence en dernier ressort de la CAA permettant un recours en cassation devant le Conseil d'État, ce qui n'est pas possible quand le Conseil d'État est compétent, lui, en premier et dernier ressort.

#### B) JURISPRUDENCES

CE 8 avril 2015, Mme B. A..., n° 365804, recevabilité des recours, demande de pièces complémentaires, décision implicite d'opposition à déclaration préalable. La question de l'ouverture des recours contre un refus implicite de déclaration préalable en cas d'absence de réponse à une demande de pièce complémentaire (prévu à l'art. R. 423-39) n'avait pas encore fait l'objet d'une décision contentieuse. L'arrêt du 8 avril 2015 répond à cette question en prévoyant qu'une telle décision fait bien grief et que le recours est bien ouvert à celui-là même qui n'a pas répondu à la demande de pièce complémentaire. Le Conseil d'État rappelle cependant que l'annulation de la décision implicite d'opposition à déclaration préalable ne conduit pas à avoir une décision de non-opposition à déclaration préalable. Par ailleurs, et c'était le cas en l'espèce, lorsque le requérant ne demande que l'annulation de la demande de pièce complémentaire, cela n'implique pas une annulation de la décision implicite d'opposition à déclaration préalable. Ces précisions, attendues, ne surprendront pas.



CE, 30 mars 2015, n° 369431, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*. Régularisation d'un permis par un permis modificatif, instruction clôturée, obligation de rouvrir l'instruction. La stabilité des permis nécessite, dans l'esprit de la loi et dans celui du juge, que ceux dont l'illégalité peut être gommée puissent perdurer afin que les constructions puissent être réalisées. L'arrêt du 30 mars 2015 va dans ce sens en jugeant que si un recours est porté contre un permis et que l'instruction est close (celle-ci se clôturant traditionnellement par le prononcé des conclusions du Rapporteur public), elle doit néanmoins être rouverte si, dans une note en délibéré, l'une des parties produit un permis modificatif. Cette décision est fondée sur le fait que les informations fournies avec la note en délibéré (en l'espèce un avis du ministre de l'aviation civile et les trois permis modificatifs qui en ont découlé) constituent une circonstance de fait ou de droit suffisamment importante pour que la solution de l'affaire en soit modifiée, et que ces éléments n'ont pas pu être produits avant la clôture de l'instruction. Ces critères posés par l'arrêt du Conseil d'État du 12 juillet 2002, n° 236125, Laniau, sont donc repris en matière d'urbanisme.

CAA Nantes, 11 mai 2015, 13NT03248, M. A... C... ; CAA Nantes, 29 décembre 2014, n° 13NT03248, *Saint-Michel-Chef-Chef & CAA Lyon*, 27 janvier 2015, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, 14LY01961. Application de l'article L. 600-9, régularisation d'un SCOT, stabilité des situations juridiques, Loi ALUR. Les trois arrêts des Cours administratives d'appel de Nantes et Lyon ci-dessus référencés apportent, dans des circonstances de fait différentes, des applications opposées du nouvel article L. 600-9 du Code de l'urbanisme issu de l'article 137 de la loi ALUR. Cet article prévoit que si une illégalité visant un plan d'urbanisme (SCOT, PLU/POS ou carte communale) est soulevée devant le juge administratif, mais que cette illégalité est jugée régularisable par le juge, il peut surseoir à statuer et donner un délai pour qu'un acte de régularisation soit pris, évitant ainsi la censure ab initio, l'instabilité juridique et les difficultés que cela crée. Les 1° et 2° de l'article viennent ensuite limiter l'usage de cet article. Dans les arrêts du 11 mai 2015 et 29 décembre 2014, tous deux rendus par la Cour de Nantes et sous le même numéro de requête, le sursis a été accordé. Dans les deux cas, l'illégalité était constituée d'une insuffisance de la note explicative de synthèse transmise aux conseillers avant un vote (comme l'impose l'article L. 2122-12 CGCT). Comme il s'agit d'une irrégularité postérieure au débat sur le PADD du plan, condition requise au 2° de l'article L. 600-9 C. urb., le juge suspend 3 mois le traitement du litige afin de donner à la commune le temps de prendre une délibération rectifiant cette absence de note explicative. Dans l'arrêt de la CAA de Lyon en revanche, l'illégalité résultait de l'absence de délibération sur « les objectifs poursuivis par la révision du POS et sa transformation en PLU », ce qui a provoqué, nous dit la Cour, un vice de légalité interne à la révision en retirant à la concertation qui a suivi la délibération la sincérité nécessaire. Or, ce type d'illégalité est insusceptible de se régulariser en application du 1° de l'article L. 600-9 C. urb. (cet article listant les procédures de régularisation permettant l'usage du sursis). On le voit, ces jurisprudences nous présentent vraisemblablement la forme que prendra l'usage de ce futur « classique » du contentieux de l'urbanisme.

CE, 13 mars 2015, n° 358677, *Mme A c. Mairie de Nice*. Recours d'une autorisation par son titulaire, intérêt à agir, article R. 600-1 C. urb. Notification à l'auteur de l'acte (non). Les restrictions apportées à l'intérêt à agir sont nettement anti-démocratiques, même si d'aucuns les estiment justifiées par les excès de certains requérants et la nécessaire stabilité des situations juridiques (ce qui ne manque pas de faire sourire tant le code de l'urbanisme pourrait servir à l'explication du mouvement perpétuel). Les limites aux recours ne doivent pourtant pas être trop ridicules et c'est cette limite que ne veut pas franchir le Conseil d'État. En l'espèce, c'est le bénéficiaire du permis qui intente le recours, non pas contre l'acte dans son ensemble, mais contre des prescriptions que la mairie a ajoutées lors de l'accord de l'autorisation. S'agissant d'une décision de non-opposition à déclaration préalable visant au ravalement de trois immeubles, la mairie avait imposé des prescriptions relatives aux peintures des fenêtres. Or, le bénéficiaire a exercé le recours pour annuler ces prescriptions, mais sans respecter l'article R. 600-1 C. urb. imposant de prévenir l'auteur de l'acte de tout recours sous peine d'irrecevabilité. Le Conseil d'État va d'abord rappeler la possibilité qu'a le juge d'annuler une prescription de ce type dès lors « qu'une telle annulation n'est pas susceptible de remettre en cause la légalité de l'autorisation d'urbanisme et qu'ainsi ces prescriptions ne forment pas avec elle un ensemble indivisible ». Il va ensuite estimer que le bénéficiaire d'un permis ou d'un acte de non-opposition à déclaration préalable a toujours intérêt à agir à l'annulation de l'autorisation qu'il a demandée ou d'une prescription dont il est assorti, et que l'article R. 600-1 n'est pas applicable dans ce cas. Cette absence d'obligation

de notification est notable, tant elle est rare. Il faut dire que dans ces hypothèses, c'est le bénéficiaire lui-même qui porte atteinte à sa propre sécurité juridique, il n'est donc pas nécessaire de le protéger contre son gré.