

URBANISME & AMENAGEMENT | FRANCE |

SEPTEMBRE-OCTOBRE 2020

#### UNE RENTRÉE DU CONSEIL D'ÉTAT MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES DÉCISIONS EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT

La qualité de bailleur d'un local commercial situé à proximité immédiate du projet contesté ne suffit pas à elle seule à conférer un intérêt à agir contre une autorisation d'exploitation commerciale.

CE 21 septembre 2020, n° 427941.

Par une décision du 21 septembre 2020, le Conseil d'Etat apporte des précisions sur l'intérêt à agir des professionnels souhaitant intenter un recours contre une autorisation d'exploitation commerciale.

L'article L. 752-17 du code de commerce réserve la possibilité de contester une décision de la CDAC relative à une demande d'exploitation commerciale à certaines catégories de personnes, et notamment à « tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet, est susceptible d'être affectée par le projet ». Les faits de l'espèce ont certes été analysés sous le prisme du régime antérieur à la loi ACTPE du 18 juin 2014, et non du régime actuel défini à l'article L. 752-17, mais ce dernier consacre l'ancienne jurisprudence.

En l'espèce, trois sociétés immobilières souhaitaient contester la décision de la CDAC autorisant la création d'un ensemble commercial, en se prévalant de leur qualité de « professionnelles de l'immobilier propriétaires de terrains situés à proximité du projet, ayant vocation à être exploités commercialement et donnés à bail » et, pour l'une d'entre elles, de « propriétaire de locaux commerciaux situés à proximité ».

Leurs recours administratifs successifs ayant été rejetés par la CDAC, puis par la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), les sociétés ont saisi le juge administratif. La cour administrative d'appel de Marseille (CAA Marseille 17 décembre 2018, 17MA01684) a jugé irrecevable leur requête tendant à l'annulation de la décision de la CDAC.

Saisi de l'affaire, le Conseil d'Etat confirme l'interprétation retenue par la Cour. Il indique d'abord qu'une « personne propriétaire de locaux commerciaux situés dans les limites de la zone de chalandise d'un projet d'équipement commercial n'a intérêt à demander l'annulation de l'autorisation d'exploitation commerciale de ce projet que s'il est susceptible d'affecter son activité de façon suffisamment directe et certaine ».

Il valide ensuite l'analyse de la Cour selon laquelle :

 d'une part, « ni la qualité de propriétaire bailleur de locaux commerciaux, ni la qualité de propriétaire de terrains situés à proximité immédiate du projet ne suffisent, à elles seules, à conférer un intérêt personnel, direct et certain à contester une autorisation d'exploitation commerciale »;



d'autre part, en l'espèce, « le commerce d'équipement mobilier « Alinéa » n'était pas susceptible de concurrencer le commerce d'articles de sport « Décathlon », locataire d'un des professionnels propriétaires, et (...) les difficultés de desserte routière alléguées n'étaient pas de nature à affecter l'activité de bailleur des sociétés requérantes » ;

avant de rejeter le pourvoi.

Précisions sur les conditions de délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif et sur le périmètre d'une « opération d'aménagement d'ensemble ».

CE 28 septembre 2020, n° 426961, mentionné aux tables.

Par une décision du 28 septembre 2020, le Conseil d'Etat apporte d'abord des précisions sur les conditions de délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif.

En l'espèce, un particulier a sollicité la délivrance d'un certificat d'urbanisme opérationnel en vue de la réalisation d'une opération de lotissement. Le maire de la commune a délivré un certificat d'urbanisme négatif au motif que le projet :

- méconnaîtrait les dispositions du règlement de la zone qui prévoit que les constructions remettant en cause l'orientation d'aménagement et non réalisées dans le cadre d'une opération d'ensemble sont interdites, étant précisé que ladite orientation d'aménagement et de programmation (OAP) précise que le secteur d'une superficie de 21,4 ha réservera une surface de 1,04 ha à des équipements publics, 20 % des logements devront être des logements locatifs sociaux et sur un volume estimé de 423 logements, 100 auront un caractère collectif;
- concernait un périmètre trop restreint.

Tant le Tribunal administratif que la Cour administrative d'appel ont rejeté la demande d'annulation de ce certificat d'urbanisme négatif.

Pour mémoire, l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme distingue deux types de certificats d'urbanisme : le certificat d'information et le certificat opérationnel. Ce dernier est, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, délivré si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.

Saisi du litige, le Conseil d'Etat considère que l'autorité compétente doit délivrer un certificat d'urbanisme négatif lorsque le terrain ne peut être utilisé pour l'opération envisagée, compte tenu de la localisation et de la destination du ou des bâtiments projetés et des modalités de desserte par les équipements publics existants ou prévus.

En revanche, puisqu'aucune disposition n'impose de préciser ce point dans la demande de certificat, le certificat d'urbanisme négatif ne peut être fondé sur la circonstance que le dossier de la demande ne permet pas de s'assurer du respect de la proportion de logements sociaux prévue par une OAP.

Partant, en jugeant que le refus de délivrer la délivrance d'un certificat d'urbanisme positif négatif était justifiée par l'absence d'engagement du pétitionnaire de respecter les 20 % de logements locatifs sociaux requis par l'OAP, et alors que cette orientation d'aménagement pouvait simplement être rappelée dans le certificat, la Cour a commis une erreur de droit.



Réglant ensuite l'affaire au fond, le Conseil d'Etat précise le périmètre d'une « opération d'aménagement d'ensemble » au sens de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme (ex article R. 213-6).

Il rappelle que cet article autorise les PLU à prévoir que les autorisations d'urbanisme soient délivrées, au sein d'une zone à urbaniser (AU) et dans les conditions qu'ils précisent, lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble et ajoute qu'« une telle opération peut ne porter que sur une partie seulement des terrains de la zone concernée, sauf si le règlement du plan local d'urbanisme en dispose autrement ou si les conditions d'aménagement et d'équipement définies par ce règlement et par les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme impliquent nécessairement que l'opération porte sur la totalité des terrains de la zone concernée ».

En l'espèce, bien que le règlement du PLU prévoie que les autorisations d'urbanisme soient, dans le secteur concerné, délivrées à l'occasion d'une opération d'aménagement d'ensemble, puisque ni le règlement, ni l'OAP, ni les auteurs du PLU n'ont entendu imposer que l'opération porte sur la totalité des terrains du secteur, le certificat d'urbanisme négatif ne pouvait se fonder sur la circonstance que l'opération envisagée ne porte que sur un quart dudit secteur.

## La rétrocession d'un bien illégalement préempté impossible en cas d'atteinte excessive à l'intérêt général.

CE 28 septembre 2020, n° 436978, publié au Recueil.

Par une décision du 28 septembre 2020, publiée au Lebon - publication réservée aux arrêts dont la portée est majeure -, le Conseil d'Etat est venu préciser l'office du juge pour l'exécution d'une décision juridictionnelle annulant une décision de préemption.

En l'espèce, la société SCIFIM avait signé avec la propriétaire d'un immeuble une promesse de vente en vue d'acquérir ce bien. La Ville de Paris avait alors exercé son droit de préemption urbain (DPU) sur cet immeuble en vue de la réalisation de logements sociaux, décision qui a toutefois été annulée par le Tribunal administratif de Paris.

La société SCIFIM a alors demandé au maire de Paris, sur le fondement de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme, de prendre acte de l'annulation de la décision de préemption et de proposer l'acquisition de l'immeuble à l'ancienne propriétaire, puis en cas de refus de celle-ci, à la société elle-même, en tant qu'acquéreur évincé.

Son recours administratif ayant été rejeté, la société a saisi le Tribunal administratif de Paris qui a annulé cette décision mais rejeté les conclusions aux fins d'injonction. En appel, la Cour administrative d'appel de Paris a accepté la demande d'injonction considérant qu'il ne saurait être opposé au demandeur « d'autre motif qu'un motif impérieux d'intérêt général, résultant de l'impossibilité de procéder effectivement à la rétrocession » (CAA Paris 24 octobre 2019, n° 18PA02363).

Saisi de l'affaire, le Conseil d'Etat vient préciser les conditions dans lesquelles le juge peut, en vertu des pouvoirs qu'il tient des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures qu'implique l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, d'une décision de préemption.



Il considère ainsi qu'il appartient au juge, « <u>après avoir vérifié, au regard de l'ensemble des intérêts en présence, que le rétablissement de la situation initiale ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général, de prescrire au titulaire du droit de préemption qui a acquis le bien illégalement préempté, s'il ne l'a pas entre-temps cédé à un tiers, de prendre toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée et, en particulier, de proposer à l'ancien propriétaire puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé d'acquérir le bien, à un prix visant à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle ».</u>

Autrement dit, si le juge administratif a le pouvoir d'enjoindre au titulaire du droit de préemption de proposer le bien illégalement préempté à l'ancien propriétaire puis à l'acquéreur évincé, ce n'est que dans le cas où le rétablissement de la situation initiale ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

Le Conseil d'Etat préfère donc la notion d' « atteinte excessive à l'intérêt général » à celle de « motif impérieux d'intérêt général, résultant de l'impossibilité de procéder effectivement à la rétrocession » dégagée par la Cour, et censure son arrêt pour erreur de droit.

Réglant l'affaire au fond, il considère alors que compte tenu du fait que :

- la décision de préemption n'a été contestée que tardivement ;
- elle n'a été annulée que parce que la Ville de Paris n'était pas en mesure d'établir sa transmission au préfet ;
- l'acquéreur évincé ne fait état d'aucun projet sur le bien litigieux ;
- des logements locatifs sociaux et très sociaux ont été créés sur le terrain ;

« la revente de ce bien à la société requérante, qui remettrait en cause la vocation sociale des logements créés, porterait à l'intérêt général une atteinte excessive qui ne serait pas justifiée par l'intérêt qui s'attache à la disparition des effets de la décision annulée ».

Précisons que le Conseil d'Etat a immédiatement mis en pratique cette nouvelle jurisprudence dans deux affaires jugées le même jour :

- compte tenu tant de la nature du bien préempté (une maison d'habitation ainsi qu'une grange et un garage), que du projet poursuivi par la commune (l'aménagement d'une salle permettant l'accueil de diverses activités) et des travaux entrepris à cette fin (en l'occurrence aucun travaux modifiant substantiellement l'immeuble), la cession du bien à l'acquéreur évincé ne pouvait être regardée comme portant une atteinte excessive à l'intérêt général (CE 28 septembre 2020, n° 432063);
- compte tenu de la nécessité de la préservation des milieux naturels et de la sauvegarde du patrimoine historique local (parcelles situées sur l'île aux Moines), et alors que les décisions de préemption avaient été annulées au seul motif qu'elles étaient insuffisamment motivées en droit et que les pièces du dossier n'établissaient pas la réalité de l'intention du requérant d'ouvrir le site au public, la cession du bien à l'acquéreur évincé devait être regardée comme portant une atteinte excessive à l'intérêt général (CE 28 septembre 2020, n° 430951).



Précisions sur la portée de la régularisation des autorisations d'urbanisme : le point sur la procédure de sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

CE Section, avis, 2 octobre 2020, n° 438318, publié au Recueil.

Dans un avis rendu le 2 octobre 2020, le Conseil d'Etat est venu préciser les contours de la notion de « permis régularisable » ainsi que des pouvoirs du juge de surseoir à statuer.

Un permis de construire avait été délivré en vue de la création d'une annexe de bar, d'une terrasse et de l'extension d'une terrasse existante sur les bords du lac d'Hossegor.

Le Tribunal administratif de Pau, saisi d'un recours contre ce permis, a informé les parties de l'éventuelle mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de la régularisation du permis.

Le demandeur a alors soutenu qu'il n'était pas possible de recourir à la procédure de régularisation puisque celle-ci conduirait à porter atteinte à l'économie générale du projet.

Le Tribunal administratif de Pau a alors saisi le Conseil d'Etat de la question de savoir si la procédure de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme pouvait être mise en œuvre lorsque la régularisation porte atteinte à la conception générale du projet. Cette question recouvre deux sous-questions :

- la mise en œuvre de la procédure du sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation prévue par l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme est-elle obligatoire ?
- quels sont les vices pouvant être régularisés, dans ce cadre ?

A la première de ces sous-questions, le Conseil d'Etat retient qu'il résulte de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi ELAN du 23 novembre 2018 « éclairée par les travaux parlementaires, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, d'une part si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, d'autre part, si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. »

En d'autres termes, la procédure de régularisation doit être mise en œuvre dès lors qu'une telle régularisation est possible sauf :

- si le juge recourt au mécanisme de l'annulation partielle prévu à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ;
- si le bénéficiaire de l'autorisation ne souhaite pas profiter d'une mesure de régularisation.

# GIDE

S'agissant de la seconde sous-question, précisons d'emblée que la notion « d'atteinte à la conception générale du projet », employée par le Tribunal administratif de Pau, est le critère de distinction utilisé pour distinguer nouveau permis et permis modificatif (v. en ce sens CE 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 374338).

Or, dans la rédaction de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme issue de la loi ELAN, la notion de « permis modificatif » a été remplacée par celle de « mesure de régularisation », laissant donc entendre que le champ de la régularisation était alors substantiellement élargi.

Le Conseil d'Etat prend acte de cet élargissement et considère qu' « un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même ».

Le critère n'est donc plus l'atteinte à la « conception générale du projet » ou la « remise en cause de l'économie générale du projet » mais le « bouleversement tel qu'il change la nature même du projet ».

Cette notion n'est évidemment pas encore précisément définie. Toutefois, le rapporteur public précise dans ses conclusions que « pour porter cette appréciation, vous pourrez prendre en compte plusieurs indices relatifs au projet, notamment sa destination, ses dimensions, son implantation ou encore les caractéristiques principales de son insertion dans l'environnement. L'important est que les modifications qui devraient être apportées à ces éléments soient telles qu'elles conduisent à rompre le lien avec le permis initial » et cite un certain nombre d'exemples dont les modifications, bien que constituant une atteinte à l'économie générale du projet, pourraient constituer une mesure de régularisation dans le cadre de l'article L. 600-5-1 :

- un projet surélevé d'un étage, passant de 40 à 27 logements et supprimant les locaux commerciaux initialement prévus (CE 5 juillet 1978, SCI du Château, n° 01492);
- la modification d'une quinzaine de mètres de l'implantation d'une porcherie tout en restant sur la même parcelle (CE 8 novembre 1985, n° 45417) ;
- l'augmentation de la pente de la toiture et de l'augmentation de la surface hors œuvre nette de 200 à 300 m² d'un entrepôt de fruits et légumes (CE 1er décembre 1993, *Ville de Beaune*, n° 110339) ;
- un projet dont le recul par rapport à la voie publique passe de 11 à 6 mètres (CE 30 mai 1994, Commune de Châtel-Saint-Germain, n° 112794) ;
- l'implantation latérale est modifiée d'1 mètre et le faîtage est surélevé d'un mètre (CE 19 janvier 1990, n° 98001) ;
- la modification de l'implantation d'un projet et de réduction de la surface habitable de 150 m² à 80 m² (CE 24 juillet 1981, *Société Maurice Cauvi*, n° 11703).



### Précisions sur l'incidence de l'annulation d'un PLU sur les autorisations d'urbanisme

CE Section, avis 2 octobre 2020, n°436934, publié au Recueil.

Dans un avis rendu le 2 octobre 2020, le Conseil d'Etat précise l'articulation des articles L. 600-12 et L. 600-12-1 du code de l'urbanisme.

Alors que l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme pose le principe de la remise en vigueur du document d'urbanisme immédiatement antérieur en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un SCOT, d'un PLU ou d'une carte communale, l'article L. 600-12-1, quant à lui, prévoit que les annulations ou les déclarations d'illégalité de l'un de ces documents sont, par elles-mêmes, sans incidence sur les autorisations d'urbanisme délivrées antérieurement à leur prononcé, dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet.

En l'espèce, un permis de construire autorisant l'implantation d'un bâtiment de six logements et la démolition partielle d'une salle était contesté par la SCI du Petit Bois devant le Tribunal administratif de Lille. Celui-ci a rejeté la requête puis, dans le cadre d'un autre contentieux, a annulé le PLUi sur le fondement duquel avait été délivré le permis attaqué. L'un des motifs d'annulation était le vice tiré des modifications irrégulièrement apportées aux règles de hauteur postérieurement à l'enquête publique. Selon le rapporteur public, il s'agissait donc « d'un vice de légalité externe ayant une résonance sur une disposition de fond applicable au projet ».

La SCI du Petit Bois a alors interjeté appel en soulevant le moyen tiré de l'illégalité du permis de construire en raison de l'annulation du PLUi et en faisant valoir que l'autorisation était également illégale au regard des dispositions du POS remis en vigueur.

La Cour administrative d'appel de Douai a sursis à statuer et posé deux questions au Conseil d'Etat :

- que faut-il entendre par « *motifs étrangers aux règles d'urbanisme applicables au projet* » au sens de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme ?
- comment faut-il appliquer et articuler les articles L. 600-12-1 et L. 600-12 du code de l'urbanisme ?
- > Sur l'appréciation de la notion de « motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet »

Le Conseil d'Etat rappelle, au sujet de l'article L. 600-12-1, que lorsque l'exception d'illégalité du document local d'urbanisme est soulevée à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, le juge doit vérifier d'abord si l'un au moins des motifs d'illégalité du document est en rapport direct avec les règles applicables à l'autorisation d'urbanisme litigieuse.

Le Conseil d'Etat établit ensuite une distinction entre :

 les vices de légalité externe, qui sont en principe étrangers à ces règles, sauf s'ils ont été de nature à exercer une influence directe sur les règles d'urbanisme applicables au projet.



A titre d'exemple, le rapporteur public mentionne « l'insuffisance de l'évaluation environnementale peut avoir eu une incidence sur le classement de certaines parcelles » ou encore, comme dans les faits à l'origine du litige « des modifications irrégulièrement intervenues postérieurement à l'enquête publique peuvent être susceptibles d'affecter les règles de fond concernées ».

- les vices de légalité interne, qui en principe ne sont pas étrangers à ces règles, sauf s'ils concernent des règles qui ne sont pas applicables au projet.

#### > Sur les règles des documents antérieurs prises en compte

Sur la seconde question, le Conseil d'Etat analyse l'hypothèse dans laquelle le document local d'urbanisme est annulé ou déclaré illégal pour un ou plusieurs motifs non étrangers aux règles applicables au projet en cause. Dans ce cas, les juges distinguent trois cas de figure :

- Si ces motifs affectent la légalité de la totalité du document d'urbanisme, alors la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard de l'ensemble du document immédiatement antérieur à celui annulé ou déclaré illégal;
- Si ces motifs affectent seulement une partie divisible du territoire couvert par le document d'urbanisme, alors la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard des dispositions divisibles relatives à cette zone du document d'urbanisme immédiatement antérieur à celui annulé ou déclaré illégal;
- Si ces motifs n'affectent que certaines règles divisibles du document d'urbanisme, alors la légalité de l'autorisation contestée ne s'apprécie, au regard du document immédiatement antérieur, que pour les seules règles équivalentes nécessaires pour assurer le caractère complet et cohérent du document.

Le Conseil d'Etat précise alors que, s'agissant d'un PLU, une disposition du règlement ou une partie du document graphique qui lui est associé n'est divisible que si le reste du plan forme avec les éléments du document d'urbanisme immédiatement antérieur le cas échéant remis en vigueur, un ensemble complet et cohérent.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin qu'il ne suffit pas de soulever l'exception d'illégalité du document d'urbanisme, il convient également de soutenir que l'autorisation d'urbanisme contestée méconnaît les dispositions pertinentes remises en vigueur.



Les avocats de notre équipe Urbanisme & Aménagement sont à votre disposition pour répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir à ce sujet, notamment :



Alexandre Gauthier Associé Paris T +33 (0)1 40 75 99 78 M +33 (0)6 63 74 42 38 gauthier@gide.com



Emmanuel Vital-Durand Associé Paris T +33 (0)1 40 75 36 77 M +33 (0)6 07 49 81 50 vital-durand@gide.com



Lucie Pernet
Counsel
Paris
T +33 (0)1 40 75 29 09
M +33 (0)6 66 36 04 85
lucie.pernet@gide.com

CONTACTS

**EMMANUEL VITAL-DURAND** 

Associé

vital-durand@gide.com

ALEXANDRE GAUTHIER

Associé

gauthier@gide.com

LUCIE PERNET

Counsel

lucie.pernet@gide.com

 $Vous\ pouvez\ consulter\ cette\ lettre\ d'informations\ sur\ notre\ site\ Internet,\ rubrique\ Actualit\'es\ \&\ Publications\ :\ \textbf{gide.com}$ 

Cette lettre d'informations est une publication électronique périodique éditée par le cabinet Gide Loyrette Nouel (le "Cabinet") diffusée gratuitement auprès d'un nombre limité de personnes ayant une relation directe ou indirecte avec le Cabinet. Cette lettre d'informations est réservée à l'usage privé de son destinataire et n'a qu'une vocation d'information générale non exhaustive. Elle ne saurait constituer ou être interprétée comme un acte de conseil juridique. Le destinataire est seul responsable de l'usage qu'il fait des informations fournies dans la lettre d'Informations et le Cabinet ne pourra être tenu responsable envers le destinataire de quelconques dommages directs ou indirects découlant de l'utilisation de ces informations. Conformément à la loi "informatique et libertés" n° 78-17 modifiée, vous pouvez demander à accéder, faire rectifier ou supprimer les informations vous concernant traitées par notre service Communication (privacy@gide.com).