

URBANISME & AMENAGEMENT : ACTUALITES LEGISLATIVES ET  
JURISPRUDENTIELLES**FOCUS PARIS****Maintien du seuil de soumission à autorisation d'exploitation commerciale à 400 m<sup>2</sup> à Paris jusqu'au 31 décembre 2021**

En principe, le seuil au-delà duquel la création et l'extension d'un magasin de commerce ou d'un ensemble commercial est soumis à autorisation d'exploitation commerciale est de 1.000 m<sup>2</sup> (article L. 752-1 al. 4<sup>o</sup> du code de commerce).

Toutefois, l'article 59 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain dispose qu' « à titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter du 1er janvier 2018, les seuils de surface de vente, mentionnés aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, à la seconde phrase du 3<sup>o</sup> et aux 4<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup> de l'article L. 752-1 du code de commerce, à partir desquels certains projets d'exploitation commerciale sont soumis à une autorisation sont ramenés, à Paris, à 400 mètres carrés ».

Autrement dit, à Paris, et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le seuil à partir duquel une autorisation d'exploitation commerciale était requise pour la création et l'extension d'un magasin de commerce ou d'un ensemble commercial était abaissé à 400 m<sup>2</sup> de surface de vente.

L'expérimentation a pris fin au 31 décembre 2020.

Toutefois, une proposition de loi a été déposée au Sénat le 9 novembre 2020, en vue du prolongement de l'expérimentation pour une nouvelle période de trois ans.

Or, l'article LO 1113-6 du CGCT dispose qu'« avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, la loi détermine selon le cas :

- les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;
- le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;
- l'abandon de l'expérimentation.

**Le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi ayant l'un de ces effets proroge cette expérimentation jusqu'à l'adoption définitive de la loi, dans la limite d'un an à compter du terme prévu dans la loi ayant autorisé l'expérimentation. Mention est faite de cette prorogation au Journal officiel de la République française.**

*En dehors des cas prévus ci-dessus, l'expérimentation ne peut être poursuivie au-delà du terme fixé par la loi qui l'avait organisée ».*

En d'autres termes, le simple dépôt au Parlement d'une proposition de loi en vue du prolongement de l'expérimentation pour une nouvelle période de trois ans, a eu pour effet de prolonger cette expérimentation jusqu'au 31 décembre 2021.

Le dépôt de cette proposition de loi a été publié dans le JORF du 11 novembre 2020 (sans mention explicite de la prorogation d'un an du seuil de 400 m<sup>2</sup>).

Dès lors que les services de la préfecture d'Ile-de-France (Unité Départementale de l'équipement et de l'aménagement de Paris (UDAP) - Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA) ont confirmé la prolongation de l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2021, le seuil d'autorisation des projets commerciaux à Paris doit être considéré comme demeurant fixé à 400 m<sup>2</sup> **jusqu'au 31 décembre 2021**.

## **Prescription de la révision du PLU de Paris : attention aux sursis à statuer dès la fin de l'année**

Par délibération n° 2020-DU-104 en date des 15, 16 et 17 décembre 2020, le Conseil de Paris a prescrit la révision du PLU et approuvé les objectifs poursuivis et les modalités de concertation.

L'annexe n° 1 de la délibération liste les objectifs poursuivis par la révision : au nombre de cinq, ils répondent à l'ambition de la Ville de Paris d'adopter une PLU Bioclimatique :

- Paris, ville inclusive ;
- Paris, ville aux patrimoines et paysages préservés ;
- Paris, ville durable, vertueuse, résiliente et décarbonée ;
- Paris, ville attractive et productive ;
- Paris, ville actrice de la métropole.

L'annexe n° 2 fixe les modalités de la concertation tenant, d'une part, à l'information du public, *via* la page dédiée du site internet de la ville et des supports d'informations matériels (dépliant, expositions, affiches) et, d'autre part, au débat, lors de réunions publiques organisées, mais également par la mise en place d'une plateforme internet de participation et un registre de la concertation.

En termes de calendrier, le site dédié prévoit notamment les échéances suivantes :

- **Décembre 2021** : débat au Conseil de Paris sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- **Décembre 2022** : arrêt du projet de PLU ;
- **Courant 2023** : enquête publique et approbation du PLU.

Si la révision effective du PLU ne devrait pas aboutir avant plusieurs années, la maire de Paris aura la possibilité de surseoir à statuer sur toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme de nature à « *compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution d'un futur plan* », dès que le débat sur le PADD aura eu lieu, c'est-à-dire en fin d'année 2021 (article L. 153-11 du code de l'urbanisme).

Dans ce contexte, il peut s'avérer pertinent d'obtenir des certificats d'urbanisme avant cette date qui, sous certaines conditions, peuvent geler les droits à construire pendant 18 mois (article L. 410-1 du code de l'urbanisme).

## IMMOBILIER PUBLIC

### Précisions sur les conditions d'une vente parfaite d'un bien du domaine privé d'une commune

#### CE 26 janvier 2021, n° 433817, mentionné aux tables

Par une décision du 26 janvier 2021, le Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles la vente d'un terrain privé d'une commune doit être considérée comme parfaite.

En l'espèce, à la suite d'une offre d'achat d'une société privée relative à un terrain situé sur le domaine privé de la commune de Châteaubourg, le conseil municipal de la commune a approuvé, par délibération du 22 septembre 2011, le principe de la vente du terrain, à un prix provisoire de 6,14 euros HT le mètre<sup>2</sup>, qui incluait le coût estimatif des travaux de viabilisation des parcelles cédées à réaliser par la commune, et qui était révisable, à la hausse ou à la baisse, en fonction des futurs appels d'offres.

Par une nouvelle délibération du 17 octobre 2013, le conseil municipal a confirmé les modalités de cession et révisé le prix à 7,88 euros HT/ m<sup>2</sup>, sous réserve d'une révision de ce prix, à la hausse ou à la baisse, toujours en fonction du coût réel de la viabilisation des parcelles cédées et, également de la réalisation d'un aménagement routier.

Toutefois, par une troisième délibération du 13 janvier 2016, le conseil municipal a décidé d'abroger les deux délibérations précitées au motif notamment que l'acquéreur n'avait jamais donné suite, qu'aucun prix définitif n'avait été fixé et que le projet ne pouvait plus être réalisé en raison de motifs d'ordre public liés à la sécurité et la tranquillité publique.

L'acquéreur a contesté cette dernière délibération devant le Tribunal administratif de Rennes, qui a rejeté sa requête. Il a alors interjeté appel devant la Cour administrative d'appel de Nantes qui l'a également débouté.

Saisi du litige, le Conseil d'Etat indique d'abord que la vente est parfaite entre les parties, , dès lors qu'elles sont convenues de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé (article 1583 du code civil).

Il censure ensuite l'arrêt de la Cour administrative d'appel au motif qu'elle ne pouvait pas, sans commettre d'erreur de droit, juger que la commune avait pu légalement, par la délibération attaquée, retirer les deux délibérations antérieures, sans rechercher s'il résultait de ces délibérations qu'une vente parfaite avait été conclue entre la commune et l'acquéreur et si des droits avaient ainsi été créés au profit de celui-ci.

Réglant l'affaire au fond, le Conseil d'Etat énonce qu'« *un prix doit être regardé comme suffisamment déterminé s'il est déterminable en fonction d'éléments objectifs ne dépendant pas de la volonté d'une partie* ».

Il conclut que la vente doit être regardée comme parfaite en l'espèce puisque :

- l'offre d'achat acceptée par délibérations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013 vaut accord entre les parties, d'une part, sur une chose suffisamment désignée dans sa quotité, d'autre part, sur un prix initial objectivement déterminable et ajustable à la marge en fonction de l'issue de procédures de passation des marchés publics nécessaires pour la réalisation des travaux de viabilisation ;
- la modification de la consistance des travaux et du prix engendrée par la délibération du 17 octobre 2013 a été acceptée par l'acquéreur par courrier du 13 mai 2015.

Dès lors que la vente est parfaite, les délibérations des 22 septembre 2011 et 17 octobre 2013 ont créé des droits au profit de l'acquéreur et ne pouvaient être retirées, fût-ce pour le motif d'intérêt général dont la commune se prévalait.

Le Conseil d'Etat prononce donc l'annulation de la délibération du 13 janvier 2016 abrogeant les deux délibérations précitées.

Cette décision s'inscrit dans la lignée de celle du 15 mars 2017, *Société Bowling du Hainaut*, n° 393407, par laquelle le Conseil d'Etat a jugé qu'une délibération par laquelle un conseil municipal autorise la cession à une société d'un terrain de son domaine privé à un prix déterminé, sans subordonner cette cession à aucune condition, a pour conséquence de parfaire la vente et de transférer la propriété à l'acquéreur.

Elle confirme ainsi, dans l'intérêt des opérateurs immobiliers, l'impossibilité pour les collectivités de remettre ultérieurement en cause une telle cession.

## **Présomption simple d'urgence à suspendre un arrêté de cessibilité, y compris après intervention de l'ordonnance du juge de l'expropriation**

CE 27 janvier 2021, n° 437237, mentionné aux Tables

Par une décision du 27 janvier 2021, le Conseil d'Etat a institué une présomption simple d'urgence à suspendre un arrêté de cessibilité, même lorsque l'ordonnance d'expropriation est intervenue.

Dans cette affaire, le projet de réalisation d'une ZAC avait été déclaré d'utilité publique par arrêté du préfet de la Vendée du 27 juin 2019. Les parcelles appartenant aux époux C avaient ensuite fait l'objet d'un arrêté de cessibilité le 19 septembre 2019.

Cet arrêté a été contesté par les époux C dans le cadre d'un référé suspension, auquel le Tribunal administratif de Nantes a fait droit par ordonnance du 16 décembre 2019.

Entretemps, l'ordonnance d'expropriation transférant la propriété des parcelles des époux C est intervenue le 4 décembre 2019.

Saisi du pourvoi contre cette ordonnance, le Conseil d'Etat juge qu'eu égard à l'objet d'un arrêté de cessibilité et à ses effets pour les propriétaires concernés, la condition d'urgence à laquelle est subordonné l'octroi d'une mesure de suspension en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée, en principe, comme remplie, sauf à ce que l'expropriant justifie de

circonstances particulières, notamment si un intérêt public s'attache à la réalisation rapide du projet qui a donné lieu à l'expropriation.

Il en va ainsi alors même que l'ordonnance du juge de l'expropriation procédant au transfert de propriété est intervenue.

## URBANISME

### **Une simple procédure de modification du PLU ne permet pas au maire de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme**

**CE 28 janvier 2021, n° 433619, mentionné aux tables**

Le code de l'urbanisme permet aux collectivités qui élaborent ou révisent leur plan local d'urbanisme (PLU) de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme dont la réalisation serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLU.

Cette faculté, qui autorise l'administration de différer sa réponse sur la demande d'autorisation, ne peut s'exercer qu'après le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, c'est-à-dire à un stade où le projet d'urbanisme est suffisamment abouti (article L. 153-11 du code de l'urbanisme).

Une réponse ministérielle était déjà venue affirmer que la procédure de modification du PLU n'ouvrant pas la possibilité de modifier le PADD et donc de débattre de ses orientations, le mécanisme du sursis à statuer ne pouvait être utilisé au cours et dans le cadre de cette procédure (rép. min. n° 377, JO Sénat Q 19 avril 2018, p. 1920).

Cette position est donc confirmée par le Conseil d'Etat.

### **Régularisation en cours d'instance d'un permis de construire au bénéfice d'une dérogation au PLU.**

**Conseil d'Etat 17 décembre 2020, n° 432561, mentionné aux tables**

Aux termes d'une décision du 17 décembre 2020, le Conseil d'Etat a précisé qu'une autorisation d'urbanisme peut être régularisée en cours d'instance au moyen d'une dérogation au plan local d'urbanisme applicable.

En application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, lorsque le juge administratif est saisi de conclusions dirigées contre une autorisation d'urbanisme et estime, « *après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer [...] jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux* ».

Selon le Conseil d'Etat, cette mesure de régularisation « *peut, le cas échéant, prendre la forme d'une dérogation aux règles d'urbanisme applicables (...) à la condition que le pétitionnaire ait formé une demande en ce sens conformément aux dispositions de l'article R. 431-31-2 du code de l'urbanisme* ».

En l'espèce, le tribunal administratif était saisi de requêtes dirigées contre un permis de construire portant sur la réalisation d'une résidence pour étudiants et un permis de construire modificatif autorisant l'apposition d'une œuvre d'art urbain sur l'un des murs pignons de la construction. Considérant que le vice tiré de la méconnaissance des dispositions du règlement du PLU relatives aux modalités d'implantation des constructions vis-à-vis des limites séparatives était susceptible d'être régularisé, le juge administratif a sursis à statuer et accordé au pétitionnaire un délai de deux mois pour obtenir un permis de régularisation.

La société pétitionnaire a alors déposé une demande valant à la fois permis de construire modificatif et mesure de régularisation, sollicitant le bénéfice d'une dérogation sur le fondement de l'article L. 152-6 5° du code de l'urbanisme, lequel permet qu'il soit dérogé, dans certaines communes et dans le respect d'un objectif de mixité sociale, aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives « *pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant* ».

Le permis de construire modificatif ainsi délivré, accordant au projet le bénéfice de cette dérogation, a ainsi pu valablement régulariser le vice de légalité relevé par le tribunal administratif.

Le Conseil d'Etat précise par ailleurs les modalités d'application de la dérogation visée à l'article L. 152-6 5° du code de l'urbanisme, en considérant que :

- le juge de premier ressort a pu, sans commettre d'erreur de droit, se reporter à la classification des destinations et sous-destinations opérée par l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme pour juger que « *la construction projetée, consistant en une résidence pour étudiants comportant 67 logements, constituait une construction destinée principalement à l'habitation au sens du 5° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme* » ;
- le respect de l'objectif de mixité sociale - auquel est subordonnée ladite dérogation - « *doit être apprécié tant au regard de la nature du projet que de sa zone d'implantation* », et relève de l'appréciation souveraine des juges du fond.

## **Précisions sur les contours de la notion de projet en matière d'évaluation environnementale.**

Conseil d'Etat 1<sup>er</sup> février 2021, Société Le Castellet-Faremberts, n° 429790, mentionné aux tables

Par sa décision du 1<sup>er</sup> février 2021, le Conseil d'Etat précise les modalités d'assujettissement d'un projet de construction à la réalisation d'un examen au cas par cas, susceptible d'aboutir - le cas échéant - à la réalisation d'une évaluation environnementale, et plus particulièrement les conditions dans lesquelles il doit être tenu compte des projets adjacents.

Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, « *les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas* ».

Au sens de ces dispositions, la notion de « *projet* » est définie comme « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ». Afin d'apprécier ses incidences sur l'environnement dans leur globalité, le projet doit être « *appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage* ».

Dans sa rédaction applicable au permis de construire contesté, le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement soumet à examen au cas par cas les « *travaux, constructions et opérations d'aménagement constitués ou en création qui soit créent une surface de plancher supérieure ou égale à 10 000 m<sup>2</sup> et inférieure à 40 000 m<sup>2</sup> et dont le terrain d'assiette ne couvre pas une superficie supérieure ou égale à 10 hectares, soit couvre un terrain d'assiette d'une superficie supérieure ou égale à 5 ha et inférieure à 10 ha et dont la surface de plancher créée est inférieure à 40 000 m<sup>2</sup>* ».

En l'espèce, le projet autorisé portait sur la réalisation de 120 logements sociaux, d'une surface de plancher totale d'environ 9.000 m<sup>2</sup>, sur un terrain d'assiette d'une superficie de près de 3,3 ha. Au regard des critères susmentionnés, ces seuls travaux ne relevaient en principe pas du champ d'application de l'examen au cas par cas.

Le tribunal administratif saisi d'une requête dirigée contre cette autorisation d'urbanisme a toutefois jugé que le permis de construire aurait dû être précédé d'un examen au cas par cas, en considérant que le projet, au sens des dispositions du code de l'environnement, devait s'entendre d'une part, des travaux autorisés par le permis de construire litigieux et, d'autre part, du projet - à ce stade « *hypothétique* » - envisagé sur une parcelle adjacente. Le juge a en effet considéré que ces deux opérations formaient « *un projet global commun* » excédant les seuils susmentionnés, aux motifs que :

- elles poursuivaient la même finalité de construction de logements sociaux ;
- les plans de la demande du permis de construire contesté faisaient apparaître deux passages menant à la parcelle adjacente ;
- ces projets « *s'inscrivaient dans le projet d'urbanisation de la zone tel qu'il ressort du plan local d'urbanisme* ».

Le Conseil d'Etat censure cette analyse pour erreur de droit, en considérant que le tribunal aurait dû rechercher « *s'il existait entre eux des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique* ».

Sur ce point, les conclusions du rapporteur public énoncent que « *le fait que le PLU ait envisagé un certain zonage pour certains types d'aménagements* » ne peut pas « *être un indice de ce que plusieurs projets réalisés ou réalisables dans le cadre de cette planification d'urbanisme constitueraient en réalité un seul projet fractionné* ».

Le Conseil d'Etat avait d'ores et déjà censuré le raisonnement tenu par le juge des référés, selon lequel un projet de lotissement s'inscrivait dans le cadre d'un projet plus vaste au sens des dispositions du code de l'environnement, « *aux seuls motifs que la modification du plan local d'urbanisme de la commune avait prévu l'aménagement d'une zone en plusieurs étapes et que le projet de lotissement s'inscrivait dans le cadre de cet aménagement* » (CE 28 novembre 2018, n° 419315).

Partant, des projets adjacents ne forment un projet unique - justifiant le cas échéant la réalisation d'une évaluation environnementale systématique ou d'un examen au cas par cas - que si ces opérations présentent entre elles des liens caractérisant le fractionnement, dans le temps et dans l'espace, d'un seul projet. A cet égard, la seule circonstance que ces opérations participent de l'urbanisation d'une même zone ne saurait caractériser l'existence d'un projet unique.

## URBANISME COMMERCIAL

### **L'ouverture au public des surfaces commerciales n'est plus subordonnée à l'achèvement des travaux autorisés par le permis de construire**

**CE 29 décembre 2020, n° 433292**

Saisi par le Conseil national des centres commerciaux (CNCC), le Conseil d'Etat a annulé le c) du 2° de l'article R. 752-44-1 du code de commerce.

Cette disposition prévoyait que, pour les projets commerciaux soumis à permis de construire, la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux au permis de construire (DAACT) devait être jointe au certificat de conformité à l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

Le certificat de conformité devant être transmis aux autorités administratives un mois avant la date de l'ouverture au public, sous peine que l'exploitation de l'équipement soit réputée illicite, l'achèvement des travaux devait, en conséquence, intervenir plus d'un mois avant l'ouverture au public des surfaces de vente.

Le Conseil d'Etat a annulé cette disposition au motif que l'achèvement des travaux autorisés par le permis de construire n'est pas, en soi, une condition légale de l'ouverture d'un équipement commercial, laquelle requiert seulement la transmission aux autorités administratives compétentes du certificat de conformité à l'AEC.

Le Conseil d'Etat a, en outre, estimé que le refus de délivrance d'un certificat de conformité par les organismes habilités était susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux.

Enfin, le Conseil d'Etat a confirmé la légalité du certificat de conformité. A ce titre, rappelons qu'il avait déjà refusé, le 29 janvier 2020 et dans la même affaire, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la constitution des dispositions législatives instituant ce certificat.



Les avocats de notre équipe **Urbanisme & Aménagement** sont à votre disposition pour répondre à toutes vos questions 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



**Alice Le Neel**

Collaborateur  
Paris  
T +33 (0)1 40 75 99 78  
M +33 (0)6 86 16 49 14  
alice.leneel@gide.com



**Caroline Pineau**

Collaborateur  
Paris  
T +33 (0)1 40 75 36 77  
M +33 (0)6 98 41 68 45  
caroline.pineau@gide.com

Vous pouvez consulter cette lettre d'informations sur notre site Internet, rubrique Actualités & Publications : [gide.com](http://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](mailto:privacy@gide.com)).