
URBANISME & AMENAGEMENT : ACTUALITES JURISPRUDENTIELLES

DOCUMENTS D'URBANISME

Modification du PLU à la suite de la régularisation d'un vice de forme ou de procédure

CAA Marseille, 8 avril 2021, N° 16MA02277

Par cette décision, la Cour précise le régime de la régularisation des PLU entachés d'un vice de forme ou de procédure en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Cet arrêt précise l'étendue du droit de l'autorité compétente en matière d'urbanisme de tirer toutes les conséquences de la procédure de régularisation ouverte par le législateur.

La Cour considère ainsi que la tenue d'une enquête publique dans le cadre de la régularisation d'un PLU peut aboutir à la modification du plan, sous réserve que soient remplies les conditions posées par la jurisprudence en la matière, à savoir que la modification doit procéder de l'enquête et que l'économie générale du projet ne doit pas être remise en cause (CE 12 mars 2010, Lille métropole communauté urbaine, n° 312108).

Elle ajoute, reconnaissant en cela la possibilité d'aller au-delà de la seule régularisation, que les modifications procédant de l'enquête publique ne sont applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur de la délibération de régularisation et qu'elles peuvent être contestées par les parties à l'instance devant la juridiction ayant prononcé le sursis à statuer.

Cet arrêt contraste avec un précédent arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes (22 décembre 2020, 19NT05029), qui avait été jugé qu'une mesure de régularisation, revêtant un caractère réglementaire, produit des effets juridiques susceptibles de faire grief, mais que le tiers requérant ne peut, à l'appui de la contestation de l'acte de régularisation, soulever que des moyens de légalité externe pour soutenir qu'il n'a pas eu pour effet de régulariser le vice constaté par le jugement avant-dire droit. Le rapporteur public considérait en effet que les mesures prises sur le fondement de l'article L. 600-9, 2° du code de l'urbanisme sont des actes de pure régularisation qui n'ont pas pour objet, « *en principe, de modifier le contenu du document d'urbanisme* » (AJDA 2021 p. 871).

Un PLU n'a pas à être publié pour pouvoir opposer un sursis à statuer à une demande d'autorisation d'urbanisme ?

CE 21 avril 2021, Société Lidl, n° 437599

Cette décision concerne le mécanisme de sursis à statuer anciennement prévu à l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme (aujourd'hui repris à l'article L. 153-11 du même code), permettant à l'autorité compétente en matière d'urbanisme de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLU.

En l'espèce, la société Lidl s'est vue opposer un sursis à statuer par le maire de Talence sur sa demande de permis de construire portant sur un local commercial de trois niveaux, au motif que la vocation de la zone US 5 du futur PLU incluant le terrain d'assiette du projet ne permettait pas la réalisation d'un tel projet.

Le Tribunal administratif et la Cour administrative d'appel de Bordeaux ont validé la décision du maire de Talence. La Cour a notamment écarté comme inopérant le moyen tiré de l'illégalité des règles contenues dans le projet de PLU relatives à la zone US 5 soulevé par la société Lidl.

Cependant, le Conseil d'Etat par un revirement de jurisprudence du 22 juillet 2020 (*Commune de La-Queue-Les-Yvelines*, n° 427163), postérieur à la décision de la Cour, permet désormais au pétitionnaire s'étant vu opposer un sursis à statuer d'invoquer l'illégalité de la disposition du futur PLU qui fonde ce sursis.

En conséquence, le Conseil d'Etat censure l'erreur de droit de la Cour.

Il précise à cette occasion que le sursis à exécution peut être opposé sans qu'il soit nécessairement que le projet ait déjà été rendu public, et que le pétitionnaire peut donc utilement invoquer contre le sursis à statuer un moyen tiré de l'illégalité des règles contenues dans le futur PLU, quand bien même ne serait-il pas publié.

URBANISME COMMERCIAL

Les mesures de publicité de l'avis ou de la décision de la CDAC doivent comporter tous les éléments d'information nécessaires sur la nature et la consistance du projet en cause pour déclencher le délai de recours

CAA Douai 13 avril 2021, n° 19DA00896

La Cour administrative d'appel de Douai précise les éléments d'information que doivent comporter les mesures de publicité des avis et décisions de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) pour déclencher le délai de recours à leur encontre.

L'article R. 752-19 du code de commerce prévoit un double mécanisme de publicité des décisions et avis favorables de la commission : ils doivent être publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture

et un extrait doit être publié dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département, pour faire courir le délai de recours d'un mois prévu à l'article R. 752-30 du code de commerce.

La Cour précise que ces mesures de publicité n'ont pour effet de déclencher le délai de recours contre la décision ou l'avis de la CDAC que si elles comportent tous les éléments d'information nécessaires sur la nature et la consistance du projet en cause.

En l'espèce, l'extrait publié dans les journaux locaux a été regardé comme trompeur, l'extension de la surface de vente mentionnée étant incomplète et ne permettant pas aux tiers d'apprécier l'importance du projet en cause.

La Cour ajoute que les informations omises présentaient un caractère substantiel, de sorte que ne pouvaient jouer en l'espèce ni la théorie de la connaissance acquise ni celle du délai raisonnable de recours (CE 13 juillet 2016 Czabaj, n° 387763).

Application de la jurisprudence *Préfet des Yvelines* aux avis favorables de la CNAC

CAA Lyon 15 avril 2021, n° 20LY03702,

Par cet arrêt, la Cour administrative d'appel de Lyon applique la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'injonction de délivrer une autorisation d'urbanisme après annulation du refus de la délivrer (CE 25 mars 2018, *Préfet des Yvelines*, n° 417350), à la délivrance de l'avis sur une autorisation d'exploitation commerciale.

La Cour considère que cette jurisprudence trouve à s'appliquer en matière d'urbanisme commercial eu égard aux dispositions de l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme, aux termes duquel « *les dispositions du présent livre sont applicables aux recours pour excès de pouvoir formés contre les permis de construire qui tiennent lieu d'autorisation au titre d'une autre législation, sauf disposition contraire de cette dernière* ».

Elle l'étend donc à l'hypothèse de la contestation d'un avis défavorable rendu par la CNAC, alors même qu'il ne s'agit ni d'un permis de construire ni, contrairement à ce que prévoit l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme, d'une autorisation en tenant lieu au titre d'une autre législation. La solution repose sur la circonstance que l'avis favorable de la commission est un préalable obligatoire à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (sur l'articulation des procédures : CE 23 décembre 2016, n° 398077).

On peut également relever que la Cour applique la jurisprudence du Conseil d'Etat aux termes de laquelle une demande d'injonction tient lieu de demande de confirmation de la demande au sens de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme (CE 23 février 2017, *Société Côte d'Opale*, n° 395274).

Ainsi, bien que la Cour ne mentionne pas l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, qui fait obligation à l'autorité compétente de faire connaître au pétitionnaire tous les motifs susceptibles de fonder le rejet de la demande d'autorisation d'urbanisme et qui ne semble pas applicable en l'espèce, elle considère implicitement qu'une telle obligation s'impose à l'administration.

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Annulation du Décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale

CE 15 avril 2021, Association France nature environnement et autres, n° 425424, mentionné aux Tables

La directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévoit que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être soumis à une procédure de demande d'autorisation et d'évaluation de leurs incidences.

En application des articles 2 et 4 de cette directive, les Etats membres peuvent soumettre certains projets à une évaluation environnementale sur la base d'un examen au cas par cas ou sur la base de seuils et critères qu'ils fixent. Ces seuils et les projets soumis à un examen au cas par cas doivent être déterminés au regard des incidences que le projet est susceptible d'avoir, ainsi que de ses caractéristiques et de sa localisation.

Ces dispositions ont été transposées au II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement et à l'article R. 122-2 du code de l'environnement auquel est annexé un tableau recensant les seuils à partir desquels un projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas ou systématiquement.

Dans ce cadre, l'association France Nature Environnement a saisi le Conseil d'Etat de la légalité :

- de certaines dispositions du décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 modifiant ce tableau ; et
- du refus implicite du Ministre de la transition écologique et solidaire de modifier ce décret pour mettre en place un dispositif de clause filet, en vue de soumettre à étude environnementale des projets ne devant pas faire l'objet d'un examen au cas par cas au regard des seuils du tableau, mais susceptibles d'avoir un effet notable sur l'environnement.

Pour faire droit à cette dernière demande et annuler le refus implicite du ministre, le Conseil d'Etat constate que « *les seuils en-deçà desquels les projets sont dispensés de toute évaluation environnementale sont principalement fondés sur un critère relatif à leur dimension, telles que la taille ou la capacité de l'installation projetée, alors même que [...] la question de savoir si un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la santé humaine peut également dépendre d'autres caractéristiques du projet, telles que sa localisation* », en méconnaissance de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 à laquelle renvoie l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

En effet, la CJUE a déjà eu l'occasion de juger que la fixation de seuils au regard de la seule dimension des projets méconnaît le droit de l'Union européenne (CJUE, 20 nov. 2008, Commission c/ Irlande, C-66/06, p. 64 ; CJUE 24 mars 2011, Commission c/ Belgique, C-435/09, p. 50 et s. à propos de la Directive 85/337/CEE relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement abrogée par la directive 2011/92/UE).

En conséquence, le Conseil d'Etat annule le décret attaqué « *en tant qu'il exclut certains projets de toute évaluation environnementale sur le seul critère de leur dimension, sans comporter de dispositions permettant de soumettre à une évaluation environnementale des projets qui, en raison d'autres caractéristiques telles que leur localisation, sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine.* ».

Enfin, il enjoint le Premier ministre à remédier à cette illégalité dans un délai de neuf mois à compter de la notification de la décision.

Les modifications pourraient ainsi par exemple porter sur la nécessiter d'effectuer une étude environnementale lorsqu'un projet ne dépasse pas les seuils du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, mais est situé à proximité d'une zone vulnérable d'un point de vue environnemental (marais, zone humide, site remarquable) et susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

FISCALITE DE L'URBANISME

Redevance pour création de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage appliquée aux *data centers*

CE 27 avril 2021, Société d'études et de développement patrimonial de la RATP, n° 441652

La société d'études et de développement patrimonial de la RATP s'est vue attribuer un permis de construire pour la réalisation d'un *data center* et a été assujettie à la **redevance pour création de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage en Ile-de-France** (prévue par l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme).

Saisi par cette société, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a prononcé la décharge de cette redevance en se fondant sur le fait que ce *data center* constitue un établissement industriel au sens de l'article 1499 du CGI et qu'en conséquence, il ne pouvait pas être qualifié de locaux de stockage au sens de l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme.

Ces locaux sont définis par renvoi, aux 1°, 2° et 3° du III de l'article 231 ter du code général des impôts (CGI). Il s'agit « *des locaux ou aires couverts destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens et qui ne sont pas intégrés topographiquement à un établissement de production* ».

Les établissements industriels au sens de l'article 1499 du CGI sont quant à eux définis comme « *les établissements dont l'activité nécessite d'importants moyens techniques, non seulement lorsque cette activité consiste dans la fabrication ou la transformation de biens corporels mobiliers, mais aussi lorsque le rôle des installations techniques, matériels et outillages mis en œuvre, fût-ce pour les besoins d'une autre activité, est prépondérant* » (CE 27 juillet 2005, n° 261899, définition aujourd'hui reprise à l'article 1500 du CGI ; applicable également aux entrepôts de stockage équipés de moyens techniques permettant une manipulation entièrement informatisée et mécanisée des produits CE 20 juin 2007, n° 290265).

Le Conseil d'Etat, saisi en cassation du jugement du TA, précise que le fait qu'un établissement puisse être qualifié d'établissement industriel pour la détermination de la valeur locative à retenir en vue de l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne fait pas obstacle à ce que la construction puisse être assujettie à la redevance prévue à l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme.

Il casse donc le jugement et renvoi l'affaire devant le tribunal administratif qui sera donc chargé de définir si un data center peut être qualifié ou non de locaux de stockage.

ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC

L'Etat doit être mis en cause lors d'un recours indemnitaire portant sur le refus d'un maire d'autoriser des travaux au sein d'un établissement recevant du public

CAA Lyon 29 avril 2021, SAS Han, n° 19LY00688

En application de la police des établissements recevant du public (ERP), des travaux d'aménagement ou de modification d'un ERP ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative, même si ces aménagements ou modifications ne sont pas soumis à permis de construire (L. 111-8 du code de la construction de l'habitation et futur article L. 122-3 du CCH au 1^{er} juillet 2021).

Dans cette espèce, lors d'une visite de l'établissement de la société exploitant un bar restaurant discothèque, la commission de sécurité compétente a constaté la réalisation de travaux effectués sans cette autorisation et constaté divers anomalies en matière de sécurité.

Le maire, autorité compétente en application de l'article R. 111-19-13 du CCH, a donc ordonné la fermeture administrative de cet ERP puis, par une seconde décision, refusé de faire droit à la demande d'autorisation déposée par la société pour régulariser l'exécution des travaux.

La société a demandé la suspension de cette seconde décision devant le tribunal administratif qui a fait droit à sa demande. En exécution de cette décision, le maire a retiré sa décision et autorisé les travaux.

Estimant avoir subi un préjudice financier du fait du refus illégal du maire d'autoriser les travaux, la société a formé un recours indemnitaire contre la commune pour obtenir réparation de ce préjudice.

En premier lieu, pour annuler la décision du tribunal administratif ayant rejeté la demande de la société, la Cour administrative d'appel de Lyon relève d'office que le tribunal aurait dû mettre en cause l'Etat.

Cette solution est justifiée par le fait que le maire, dans le cadre de la police des ERP, agit au nom de l'Etat (R. 111-19-13 du CCH), la cour précise que, dans ce cas, une demande préalable présentée à la commune sur le fondement de cette police spéciale doit être regardée comme adressée à la fois à la commune et à l'État. L'Etat doit alors statuer sur cette demande par une décision distincte de la commune. La réclamation est considérée comme rejetée implicitement par l'Etat en l'absence de réponse dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, quand bien même le maire l'aurait déjà rejetée.

En second lieu et statuant sur la demande indemnitaire, la cour administrative d'appel constate que la réouverture de l'ERP était non seulement conditionnée par la régularisation de la situation administrative de l'établissement mais aussi par la levée des autres non conformités constatées par la commission de

sécurité et la mise en œuvre de nouvelles prescriptions émises au cours de l'instruction de la demande de régularisation des travaux. Or la société concernée ne rapportant pas la preuve de la mise en conformité de son établissement avec ces prescriptions à la date à laquelle le maire a refusé de délivrer l'autorisation au titre de l'article L. 111-8 du CCH, la fermeture administrative ne pouvait donc être levée à cette date.

Au regard de ce qui précède, la requête de la société ne pouvait qu'être rejetée en l'absence de lien de causalité entre la décision illégale et le préjudice résultant de la fermeture administrative de l'établissement .



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



Caroline Pineau
Collaboratrice
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](https://www.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).