

AdDen anime des formations de Business Immo sur les procédures d'autorisations d'urbanisme



Nelson Correia, avocat **AdDen avocats**, assure la formation de **Business Immo** : « *Autorisations d'urbanisme : aspects juridiques et pratiques* », qui aura lieu le **6 novembre 2019** à Paris.

Cette formation inclut les dernières nouveautés introduites



**BUSINESS
IMMO**

par la loi ELAN.

Objectifs

A l'issue de la formation, les participants seront capables de :

- Être à jour des réformes en matière d'autorisation d'urbanisme
- Identifier la ou les autorisations d'urbanisme nécessaires à la réalisation d'un projet
- Établir un dossier de demande d'autorisation en fonction des règles d'instruction
- Suivre les étapes clefs de la décision à l'achèvement des travaux
- Identifier les taxes et participations d'urbanisme générées par l'autorisation du projet
- Estimer les évolutions d'un projet

Pour retrouver le programme et s'inscrire, c'est par [ici](#)

AdDen anime des formations urbanisme commercial et autorisations d'urbanisme de Business Immo



Anne Davy, avocate associée **AdDen Grand Ouest**, assure la formation « *Urbanisme commercial : construire et modifier un commerce ou un ensemble commercial* », qui aura lieu le **3 octobre 2019** à Paris.

Cette formation inclut les dernières nouveautés introduites par la loi ELAN.

Pour retrouver le programme et s'inscrire, c'est par [ici](#)

Les inscriptions seront bientôt closes !

La loi Littoral, entre assouplissement législatif et rigueur prétorienne



Découvrez l'article d'Alexia Robbes, associée AdDen avocats, publié dans Le Moniteur du 16 août 2019 : « [La loi Littoral, entre assouplissement législatif et rigueur prétorienne](#) ».

Procédures d'intervention foncière – Caducité des clauses des cahiers des charges (art. L. 442-9 du code de l'urbanisme)

[CE 24 juillet 2019 avis n° 430362 : mentionné dans les tables du recueil Lebon](#)

L'avis commenté, mentionné au Recueil, est l'occasion pour le Conseil d'État d'apporter des précisions concernant la

caducité des clauses du cahier des charges du lotissement, prévue par l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme.

Le Conseil d'État vient ici répondre à une question posée par le tribunal administratif de Nantes dans un jugement du 2 mai 2019 ((TA Nantes 2 mai 2019, req. n° 1607197.)), dans le cadre d'un contentieux portant sur l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision de non-opposition à déclaration préalable de création de quatre lots sur un terrain compris dans un lotissement.

Plus précisément, la question était de savoir si « la mention relative au nombre maximal de lots contenue dans un cahier des charges approuvé d'un lotissement constitue une règle d'urbanisme susceptible d'être frappée de caducité en application de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme ».

Pour mémoire, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée, l'article [L. 442-9](#) du code de l'urbanisme dispose, en ses trois premiers alinéas, que :

« Les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé, deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

De même, lorsqu'une majorité de colotis a demandé le maintien de ces règles, elles cessent de s'appliquer immédiatement si le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dès l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Les dispositions du présent article ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports entre colotis

définis dans le cahier des charges du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes ».

L'article [L. 442-10](#) du même code prévoit, en son premier alinéa, que :

« Lorsque la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie le demandent ou l'acceptent, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé. Cette modification doit être compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable ».

Et l'article [L. 442-11](#) du même code précise que :

« Lorsque l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient postérieurement au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable, l'autorité compétente peut, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement et délibération du conseil municipal, modifier tout ou partie des documents du lotissement, et notamment le règlement et le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé, pour mettre en concordance ces documents avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, au regard notamment de la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles du document d'urbanisme ».

Précisons enfin qu'en application de l'article [R. 442-21](#) du code de l'urbanisme :

« Les subdivisions de lots provenant d'un lotissement soumis à permis d'aménager sont assimilées aux modifications de

lotissements prévues aux articles L. 442-10 et L. 442-11 sauf :

a) Lorsqu'elles consistent à détacher une partie d'un lot pour la rattacher à un lot contigu;

b) Lorsque ces subdivisions interviennent dans la limite du nombre maximum de lots autorisés, et résultent d'une déclaration préalable, d'un permis d'aménager, d'un permis valant division ou d'une division réalisée en application du a de l'article R. 442-1 dès lors que le lotisseur atteste de son accord sur cette opération par la délivrance d'une attestation ».

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord la décision du 19 octobre 2018 ((CC 19 octobre 2018 n°2018-740-QPC, ayant fait l'objet d'un article au sein de notre [blog](#).)), par laquelle le Conseil constitutionnel a considéré que l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme autorise uniquement la modification des clauses des cahiers des charges, approuvés ou non, qui contiennent des règles d'urbanisme mais ne permettent pas de modifier des clauses étrangères à cet objet, intéressant les seuls colotis.

Le Conseil d'État transpose ensuite cette solution aux dispositions de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, considérant que celles-ci prévoient la caducité des seules clauses des cahiers des charges, approuvés ou non, qui contiennent des règles d'urbanisme.

Enfin, le Conseil d'État juge que la mention relative au nombre maximal de lots contenue dans le cahier des charges approuvé d'un lotissement constitue une règle d'urbanisme au sens de l'article L. 442-9 précité. Ceci eu égard à son objet et à ses effets, comme au fait qu'il s'agit d'un des éléments soumis à autorisation lors de la création d'un lotissement.

En conséquence, dès lors cette mention d'un nombre maximal de lots constitue bien une règle d'urbanisme, il en déduit qu'une

telle limitation du nombre de lots cesse de s'appliquer, au terme d'un délai de 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir, lorsque le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu, de sorte que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ne peut l'opposer au pétitionnaire.

Bien que caduque, cette stipulation reste toutefois applicable dans les relations entre les colotis. Le Conseil d'État rappelle ainsi que cette clause peut toujours être modifiée par l'autorité compétente, en vertu des pouvoirs qu'elle tient des articles L. 442-10 et L. 442-11 du code de l'urbanisme :

« Les clauses du cahier des charges du lotissement continuant de régir les rapports entre colotis, la caducité prévue par l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente fasse usage des pouvoirs qu'elle tient des articles L. 442-10 et L. 442-11 du même code, ainsi que le prévoit son article L. 442-12 s'agissant des subdivisions de lots, pour modifier un cahier des charges sur ce même point ».

**Dispositions relatives aux
abords de monuments
historiques, aux sites
patrimoniaux remarquables et
à la dispense de recours à un**

architecte pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole

[Décret n° 2019-617 du 21 juin 2019 relatif aux abords de monuments historiques, aux sites patrimoniaux remarquables et à la dispense de recours à un architecte pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole](#)

Pris en application des articles 56 et 63 de la [loi ELAN](#) ((Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : ayant fait l'objet de plusieurs articles au sein de notre [blog](#).)), le décret 2019-617 du 21 juin 2019, publié au *Journal officiel* du 22 juin 2019, a pour objet de modifier la procédure de création ou de modification des périmètre délimités des abords de monuments historiques (1), d'encadrer l'avis de l'Architecte des bâtiments de France (2) et, à la marge, d'étendre la dispense de recours à l'architecte aux constructions nécessaires au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées (3).

Le texte est entré en vigueur le lendemain de sa publication, soit le 23 juin 2019.

- **association des collectivités à la procédure de création ou de modification des périmètre délimités des abords de monuments historiques**

Pour mémoire, [l'article 56 de la loi Elan](#) donne à l'autorité compétente en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale la possibilité de proposer directement un périmètre délimité des abords d'un monument historique, avec l'accord de l'Architecte des bâtiments de France (ABF), prérogative réservée jusqu'alors à ce dernier.

En application de ces dispositions, le décret prévoit que « *lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale entend proposer un périmètre délimité des abords conformément au premier alinéa de l'article L. 621-31, il transmet cette proposition à l'architecte des Bâtiments de France afin de recueillir son accord* » ([article R. 621-92 du code du patrimoine](#)).

Le décret du 21 juin 2019 prévoit que, préalablement à l'inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques, le préfet de région doit non seulement saisir l'ABF, mais aussi informer « *la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale afin qu'ils proposent, le cas échéant, un projet de périmètre délimité des abords* » ([nouvel article R. 621-92-1 du code du patrimoine](#)).

▪ Avis de l'ABF

Le décret du 21 juin 2019 précise d'une part que « *lorsque l'autorité compétente pour délivrer le permis ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable n'est pas le maire et qu'elle entend proposer un projet de décision à l'architecte des Bâtiments de France, le délai mentionné à l'alinéa précédent ne commence à courir qu'à compter de la réception par celle-ci de la demande d'autorisation ou de la déclaration préalable* » ([article R. 423-11-1 alinéa 2 du code de l'urbanisme](#)).

Le décret du 21 juin 2019 prévoit d'autre part la possibilité pour un pétitionnaire s'étant vu opposer un avis défavorable de la part de l'ABF de faire appel à un médiateur, préalablement à la saisine du préfet de région, modifiant ainsi [l'article R. 424-14 du code de l'urbanisme](#). Dans ce cas, le médiateur, saisi par le préfet de région, transmet son avis

dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

▪ **Dispense de recours à un architecte**

Enfin, le décret du 21 juin 2019 étend la dispense de recours obligatoire à un architecte prévue par [l'article R. 431-2 du code de l'urbanisme](#), et ouverte initialement aux personnes physiques et exploitations agricoles aux coopératives d'utilisation de matériel agricole, aux « *coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées* ».

Pour rappel, cette dispense concerne les constructions à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher n'excède pas 150 m², les constructions à usage agricole dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol n'excèdent pas 800 m² et serres de production d'une hauteur inférieure à quatre mètres et dont la surface de plancher et l'emprise au sol n'excèdent pas 2 000 m².

Le décret du 21 juin ajoute à cette liste « *les constructions nécessaires au stockage et à l'entretien de matériel agricole dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas 800 m²* ».

**Taxe annuelle sur les locaux
en Ile-de-France : seule doit
être prise en compte**

L'utilisation effective des locaux pour déterminer leur affectation

[CE 24 avril 2019 *Ministre de l'action et des comptes publics*, req. n° 417792 : Mentionné aux Tables du recueil Lebon](#)

La décision commentée permet au Conseil d'État de faire application du principe selon lequel le juge n'est pas lié par les qualifications contractuelles des parties et de préciser les modalités de qualification de l'affectation des locaux pour l'application des dispositions de [l'article 231 ter](#) du code général des impôts (([231 ter](#) CGI : « *I. – Une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement est perçue, dans les limites territoriales de la région d'Ile-de-France, composée de Paris et des départements de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines.*

1. – *Sont soumises à la taxe les personnes privées ou publiques qui sont propriétaires de locaux imposables ou titulaires d'un droit réel portant sur de tels locaux.*

La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction, l'emphytéote ou le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel qui dispose, au 1er janvier de l'année d'imposition, d'un local taxable.

III. – La taxe est due :

1° Pour les locaux à usage de bureaux, qui s'entendent, d'une part, des bureaux proprement dits et de leurs dépendances immédiates et indispensables destinés à l'exercice d'une

activité, de quelque nature que ce soit, par des personnes physiques ou morales privées, ou utilisés par l'État, les collectivités territoriales, les établissements ou organismes publics et les organismes professionnels, et, d'autre part, des locaux professionnels destinés à l'exercice d'activités libérales ou utilisés par des associations ou organismes privés poursuivant ou non un but lucratif ;

2° Pour les locaux commerciaux, qui s'entendent des locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros et de prestations de services à caractère commercial ou artisanal ainsi que de leurs réserves attenantes couvertes ou non et des emplacements attenants affectés en permanence à ces activités de vente ou de prestations de service ;

3° Pour les locaux de stockage, qui s'entendent des locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens et qui ne sont pas intégrés topographiquement à un établissement de production ;

4° Pour les surfaces de stationnement, qui s'entendent des locaux ou aires, couvertes ou non couvertes, destinés au stationnement des véhicules et qui font l'objet d'une exploitation commerciale ou sont annexés aux locaux mentionnés aux 1° à 3° sans être intégrés topographiquement à un établissement de production. [...]

1. – Sont exonérés de la taxe :

1° Les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement, situés dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur, telle que définie au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

2° Les locaux et les surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations, reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leur activité, ainsi que les

locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

2° bis Les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État au titre des articles L. 442-5 et L. 442-12 du code de l'éducation ;

3° Les locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés ;

4° Les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions;

5° Les locaux et aires des parcs relais, qui s'entendent des parcs de stationnement assurant la liaison vers différents réseaux de transport en commun et dont la vocation exclusive est de faciliter l'accès des voyageurs à ces réseaux, ainsi que les seules places de stationnement qui sont utilisées en tant que parc relais au sein des locaux mentionnés au 4° du III. [...] ».) instituant la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux ou de stockage (TSB) en Ile-de-France.

Pour rappel, la TSB est acquittée notamment par le propriétaire qui dispose, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, d'un local taxable.

En l'espèce, une indivision propriétaire d'un immeuble situé à Paris a été assujettie à la TSB pour les années 2013, 2014 et 2015. Ces locaux avaient, en partie ((Le contrat de bail portait *a priori* sur des locaux d'une surface totale de 1 400 m². L'autre local était un bureau de 83 m².)), fait l'objet de

baux conclus avec une société, la SAS Espace Vinci, et regroupaient vingt salles de 25 à 60 m² et trois salles de commission ainsi que divers espaces accessoires. La SAS Espace Vinci les mettait à la disposition de tiers, en fournissant également des prestations associées, notamment de restauration et d'accueil, pour l'organisation de conférences, de séminaires ou d'actions de formation.

Souhaitant obtenir la décharge de ces impositions, l'indivision a introduit un recours auprès du tribunal administratif de Paris, qui l'a rejeté. Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement de première instance et déchargé les appelants des impositions contestées.

Le ministre de l'action et des comptes publics a alors saisi le Conseil d'État d'un pourvoi sur la question de savoir si les locaux litigieux devaient être qualifiés de bureaux, ainsi que le prévoyait le contrat de bail, ou de local commercial, ainsi que l'avait retenu la cour administrative d'appel.

La Haute juridiction administrative valide la décision de cette dernière en considérant que, pour l'application des dispositions de l'article 231 ter du Code général des impôts, « *seule doit être prise en compte l'utilisation effective des locaux au 1er janvier de l'année d'imposition soit comme bureaux, soit pour la réalisation d'une activité de commerce ou de prestation de services à caractère commercial ou artisanal* ».

Dès lors, en ne retenant pas la qualification de bureaux mentionnée dans les contrats de bail conclus et en jugeant que les locaux litigieux étaient – au regard de leur utilisation effective – des locaux commerciaux et devaient, compte tenu de leur superficie ((En application de l'article 231 ter du CGI dans sa rédaction applicable au litige : « V.- Sont exonérés de la taxe : (...) / 3° Les locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux

commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés annexées à ces catégories de locaux ».)), être exonérés de TSB, le Conseil d'Etat considère que la cour n'a ainsi pas inexactement qualifié les faits ni commis d'erreur de droit.

Solidarité des co-titulaires d'un permis de construire valant division au regard du paiement de la taxe d'aménagement

[CE 19 juin 2019 *Ministre de la cohésion des territoires*, req. n° 413967 : mentionné aux Tables du Rec.CE](#)

1. Le contexte du pourvoi

Le 17 mai 2013, M. A... et M. et Mme B... ont obtenu du maire de Saint-Herblain (Loire-Atlantique), un permis de construire deux maisons individuelles sur un terrain devant être divisé en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de la construction.

Le 24 juin 2014, le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique a émis à l'encontre de M. A..., en vue du recouvrement de la taxe d'aménagement et de la redevance d'archéologie préventive, deux titres de perception pour des montants de 3 095 euros et 355 euros respectivement.

M. A... a demandé l'annulation de ces deux titres de perception au motif qu'ils mettent à sa charge la totalité des taxes dont le permis du 17 mai 2013 constitue le fait générateur.

Par deux jugements des 21 mars et 4 juillet 2017 ((Req. n° 1502961.)), le tribunal administratif de Nantes a fait droit à cette demande.

Le ministre de la cohésion des territoires s'est pourvu en cassation contre ces arrêts.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur les modalités selon lesquelles l'administration peut recouvrer la taxe d'aménagement, dans l'hypothèse d'un terrain à diviser en propriété ou en jouissance avant l'achèvement des travaux.

2. La décision du Conseil d'État

En premier lieu, le Conseil d'État renvoie à la cour administrative d'appel de Nantes le pourvoi du ministre de la cohésion des territoires, en tant qu'il est dirigé contre l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Nantes du 21 mars 2017, qui concerne la redevance d'archéologie préventive.

En effet, compte tenu des règles d'affectation prévues par l'article [L. 524-11](#) du code du patrimoine dans sa rédaction alors applicable ((Notons qu'il en est toujours de même aujourd'hui.)), cette redevance ne saurait être regardée comme un impôt local au sens de l'article [R. 222-13](#) du code de justice administrative (CJA), auquel renvoie l'article [R. 811-1](#) définissant les matières dans lesquelles les tribunaux administratifs statuent en dernier ressort.

Par conséquent, le Conseil d'État n'est pas doté de la compétence d'appel concernant cette imposition en litige.

Au contraire, la taxe d'aménagement est assimilée à un impôt

local au sens de l'article [R. 811-1](#) du CJA. Le litige qui la concerne est donc jugé en premier et dernier ressort par le tribunal administratif compétent ((CE 5 mars 2018 *Ministre de la Cohésion des territoires*, req. [n° 410670](#).)).

En second lieu, le Conseil d'État statue donc sur les modalités de recouvrement de cette taxe, en cas de permis valant division.

Pour mémoire, d'après l'article [L. 331-6](#) du code de l'urbanisme :

« Les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation en vertu du présent code donnent lieu au paiement d'une taxe d'aménagement, sous réserve des dispositions des articles L. 331-7 à L. 331-9.

Les redevables de la taxe sont les personnes bénéficiaires des autorisations mentionnées au premier alinéa du présent article [...].

Le fait générateur de la taxe est, selon les cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager [...]. »

Et d'après l'article [L. 331-24](#) du même code :

« La taxe d'aménagement et la pénalité dont elle peut être assortie en vertu de l'article L. 331-23 sont recouvrées par les comptables publics compétents comme des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Le recouvrement de la taxe fait l'objet de l'émission de deux titres de perception correspondant à deux fractions égales à la moitié de la somme totale à acquitter, ou de l'émission d'un titre unique lorsque le montant n'excède pas 1 500 €. »

Il ressort de la lecture combinée de ces dispositions que,

lorsque le permis de construire est délivré à plusieurs personnes – physiques ou morales – pour la construction de bâtiments dont le terrain d'assiette fera l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement des travaux conformément à l'article [R. 431-24](#) du code de l'urbanisme, les redevables de la taxe d'aménagement dont ce permis est le fait générateur sont les titulaires de celui-ci, chacun d'entre eux étant redevable de l'intégralité de la taxe due à raison de l'opération de construction autorisée.

Le Conseil d'État juge alors, de manière pragmatique, que :

- le montant total de la taxe d'aménagement exigible pour l'ensemble de l'opération peut être réclamé à l'un quelconque des bénéficiaires du permis, choisi indifféremment par l'administration ;
- mais si l'administration choisit de recouvrer la taxe auprès de chacun des bénéficiaires, le montant cumulé des sommes figurant sur les titres de perception ainsi émis ne peut excéder celui de la taxe due en contrepartie de la délivrance de l'autorisation.

Ainsi, le Conseil d'État établit qu'en l'espèce, en jugeant que le service ordonnateur ne pouvait mettre la taxe d'aménagement due à raison de l'opération de construction autorisée par le permis de construire délivré le 17 mai 2013, à la charge du seul M. A... au motif que M. et Mme B... étaient, eux aussi, bénéficiaires du permis et, par suite, redevables de cette taxe, le tribunal a commis une erreur de droit. Le ministre de la cohésion des territoires et de la mer est fondé pour ce motif, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif du 4 juillet 2017.

La Haute-Juridiction choisit donc de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article [L. 821-2](#) du code de justice administrative.

Partant, le Conseil d'État relève que M. A... était, en sa qualité de bénéficiaire du permis de construire délivré le 17 mai 2013, comme M. et Mme B..., redevable de l'intégralité de la taxe d'aménagement due à raison des constructions autorisées par ce permis.

Le Conseil d'État considère donc que le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique pouvait légalement émettre un titre de perception à son encontre pour obtenir de lui le recouvrement de l'intégralité de cette taxe, sans préjudice de la faculté pour M. A... de réclamer aux autres bénéficiaires du permis de construire le reversement de la part de la taxe correspondant aux constructions dont la propriété leur a été dévolue à la suite de la division du terrain.

En conclusion, la demande de M. A... tendant à l'annulation du titre de perception émis le 24 juin 2014 mettant à sa charge la totalité de la taxe due à raison du permis de construire délivré le 17 mai 2013 est rejetée.

L'article 1er du jugement du tribunal administratif du 4 juillet 2017, relatif à la taxe d'aménagement, est annulé ; et le jugement des conclusions présentées par le ministre de la cohésion des territoires tendant à l'annulation de l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Nantes du 21 mars 2017, relatif à la redevance d'archéologie préventive, est attribué à la cour administrative d'appel de Nantes.

Un permis de construire ne

peut être refusé sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme que s'il n'est pas légalement possible de l'accorder en l'assortissant de prescriptions spéciales

[CE 26 juin 2019 Commune de Tanneron, req. n°412429 : Publié au Rec. CE](#)

1 Contexte du pourvoi

Les faits de la décision commentée sont assez simples : un pétitionnaire a sollicité un permis de construire une maison d'habitation et une piscine sur le territoire de la commune de Tanneron.

Par arrêté en date du 30 novembre 2010, le maire de la commune a refusé de lui délivrer le permis de construire sollicité en se fondant sur les risques élevés d'incendie de forêt dans le secteur concerné, qui avaient notamment conduit le service d'incendie et de secours à rendre un avis défavorable sur le projet.

Le pétitionnaire a alors saisi le tribunal administratif de Toulon d'une demande tendant à l'annulation de cette décision de refus. Par un jugement du 2 août 2012 sa demande a été rejetée.

La cour administrative d'appel de Marseille, saisie en appel par le pétitionnaire, a également rejeté sa demande, par un

arrêt en date du 12 mai 2017.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'État a été saisi en cassation par le pétitionnaire.

2 Décision du Conseil d'État

Par une décision du 26 juin 2019 qui sera publiée au Recueil Lebon, le Conseil d'État confirme la solution retenue par les juges du fond tout en précisant les conditions dans lesquelles l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, sous le contrôle du juge, refuser sa délivrance sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

2.1 Ces dispositions permettent à l'autorité compétente de refuser un permis de construire ou l'assortir de prescriptions spéciales, lorsque le projet du pétitionnaire est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

Toutefois, le seul fait que le projet soit de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ne suffit pas à justifier un refus de permis de construire. C'est là que réside l'apport de la décision commentée. En effet, aux termes d'un considérant de principe, le Conseil d'État indique que :

« Lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect. »

Si dans un avis rendu le 23 février 2005, le Conseil d'État

avait relevé qu'il y a lieu pour l'autorité compétente de « *refuser le permis de construire, ou de l'assortir, si cela suffit à parer aux risques, de prescriptions adéquates, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme* » ((Avis CE 23 février 2005, n°[271270](#).)),

le Conseil d'État impose ici clairement aux services instructeurs de vérifier, avant de refuser un permis de construire, que le risque auquel est exposée la construction, ne peut pas être maîtrisé par l'imposition de prescriptions spéciales permettant d'en assurer sa conformité aux dispositions législatives et réglementaires.

Ces prescriptions spéciales ne doivent toutefois pas, selon les termes employés par le Conseil d'État, apporter au projet de modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande.

2.2 Aux termes de sa décision, le Conseil d'État prend également le soin de préciser que les services instructeurs doivent se prononcer sur l'impossibilité de délivrer le permis de construire sollicité en l'assortissant de prescriptions spéciales, au regard du dossier et de l'instruction de la demande.

La vérification imposée aux services instructeurs doit donc se faire sur la base du dossier de demande de permis de construire, qui ne doit contenir que les seuls éléments visés aux articles R. 431-5 à R. 431-12 du code de l'urbanisme. En effet, les services instructeurs ne peuvent exiger du pétitionnaire la production d'aucune autre information ou pièce que celles expressément prévues par ces dispositions ((Article [R. 431-4](#) du code de l'urbanisme ; pour une application du principe, voir : CE 9 décembre 2015 *Société Orange*, req. n°[390273](#) : Mentionné aux tables du Rec. CE.)).

Or, dans le cas d'une construction susceptible de porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le code de

l'urbanisme n'exige pas la production de pièces spécifiques sur lesquelles pourraient s'appuyer les services instructeurs pour déterminer les prescriptions spéciales qui pourraient être prises pour réduire les risques auxquels la construction est exposée. Relevons également que la demande d'une pièce qui n'est pas exigée par le code de l'urbanisme n'a pas pour effet de prolonger le délai d'instruction de la demande ((Article [L. 423-1](#) du code de l'urbanisme.)).

Si un pétitionnaire diligent met en avant spontanément, dans son dossier de demande, les mesures qu'il entend prendre pour limiter les risques auxquels la construction est exposée, le contrôle des services instructeurs peut alors se faire sur la base de ces mesures afin de déterminer si elles sont suffisantes à prévenir les risques en question.

C'est d'ailleurs ce qu'avait en l'espèce fait le requérant puisqu'il avait détaillé dans son dossier de demande les aménagements supplémentaires envisagés pour réduire les risques relatifs aux incendies de forêts. C'est donc sur la base de ces éléments que les services instructeurs ont pu, sous le contrôle du juge, vérifier que ces mesures ne permettraient pas la délivrance du permis de construire sollicité en l'assortissant de prescriptions spéciales. La vérification opérée dans cette affaire a été approuvée par le Conseil d'État qui a ainsi considéré que :

« la cour administrative d'appel s'est fondée sur ce que, eu égard aux risques particulièrement élevés que présentait le projet du fait de sa situation au bord d'un plateau dominant un très important massif forestier, tant en ce qui concerne son exposition aux incendies que pour assurer sa défense en cas de sinistre, ni l'existence d'une bouche d'incendie à 80 mètres du projet, ni la réalisation de l'aire de manœuvre prévue dans le dossier de demande, ni même la réalisation complémentaire d'autres équipements envisagés pour renforcer la défense contre l'incendie dont se prévalait le requérant, n'étaient de nature à conduire à regarder le refus opposé par

le maire de Tanneron à la demande de permis comme ayant méconnu les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme » [...] « En statuant ainsi par un arrêt qui est suffisamment motivé, la cour a souverainement apprécié les faits de l'espèce sans les dénaturer et n'a pas commis d'erreur de droit. »

Nous pouvons néanmoins nous interroger sur l'effectivité du contrôle auquel sont astreints les services instructeurs dans l'hypothèse où le dossier de demande ne contient que les pièces exigées par le code de l'urbanisme et dans lequel le pétitionnaire ne ferait pas état des mesures qu'il entend mettre en œuvre pour limiter les risques auxquels sa construction est exposée.

En effet, le Conseil d'État impose un contrôle poussé aux services instructeurs en présence d'un projet de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique afin de s'assurer qu'un permis de construire ne pourrait pas être délivré mais les outils dont dispose l'administration pour effectuer cette vérification pourraient en pratique s'avérer relativement limités. L'absence d'informations sur les mesures prises par le pétitionnaire visant à réduire les risques auxquels est exposée la construction – qui ne sont pourtant pas exigées – pourraient ainsi conduire les services instructeurs à refuser systématiquement un permis de construire sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme...

Les conditions de la

réouverture d'instruction et contentieux du permis de construire : nouvelle illustration jurisprudentielle

[CE 1^{er} juillet 2019 M. C... K...et autres, req. n° 418110 : mentionné aux tables du recueil Lebon](#)

A l'occasion d'un contentieux formé contre un permis de construire plusieurs logements à Paris, le Conseil d'État vient rappeler, par une décision du 1^{er} juillet 2019, que :

« Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le juge administratif a toujours la faculté de rouvrir l'instruction, qu'il dirige, lorsqu'il est saisi d'une production postérieure à la clôture de celle-ci. Il lui appartient, dans tous les cas, de prendre connaissance de cette production avant de rendre sa décision et de la viser. S'il décide d'en tenir compte, il rouvre l'instruction et soumet au débat contradictoire les éléments contenus dans cette production qu'il doit, en outre, analyser. Dans le cas particulier où cette production contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge doit alors en tenir compte, à peine d'irrégularité de sa décision ».

Il s'agit d'une reprise à l'identique d'un considérant de principe formulé aux termes de sa décision de Section du [5 décembre 2014](#) (M.,, req. n° 340943, publié au Rec. CE. p. 369). Dans cette affaire, la Haute Juridiction a fixé un véritable

modus operandi à destination des juridictions du fond en présence d'une production postérieure à la clôture de l'instruction.

Dans un tel cas de figure, le Conseil d'État rappelle que par principe, le juge administratif a toujours la faculté de rouvrir l'instruction. Dans ce cadre, il lui appartient alors :

- De prendre connaissance de la pièce produite avant de rendre sa décision et de la viser ;
- S'il décide d'en tenir compte, de rouvrir l'instruction et de la soumettre au débat contradictoire.

En revanche, lorsque cette production contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont il n'était pas possible de faire état avant la clôture d'instruction et que cette circonstance de fait ou cet élément de droit est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge administration a **l'obligation d'en tenir compte**, à peine d'irrégularité de sa décision.

Il s'est ainsi prononcé dans ce sens à l'égard de la production, après la clôture d'instruction, d'un permis de construire modificatif modifiant des éléments contestés du permis attaqué, sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'un nouveau permis et que cette communication ne pouvait être réalisée avant la clôture d'instruction ([\(CE 28 avril 2017, req. n° 395867, mentionné dans les tables du recueil Lebon](#), – [CE 30 mars 2015, Société Eole-Res et ministre de l'égalité des territoires et du logement, req. n°s 369431, 369637, mentionné dans les tables du recueil Lebon\)](#))).

Au cas présent, il ne s'agissait de la délivrance d'un permis modificatif mais de la production d'un avis d'un service technique. Dans l'affaire dont le Conseil d'État a été saisi, la clôture de l'instruction a été prononcée le 16 octobre 2017. Or, quasiment deux mois plus tard, la société

pétitionnaire et la ville de Paris (qui avait délivré le permis de construire litigieux) ont produit un avis officiel rendu le 30 novembre 2017 par le chef du bureau prévention de la préfecture de police. Cet avis énonçait que la construction projetée concourait à la sécurité des occupants et permettait la mise en œuvre des matériels des sapeurs-pompiers.

Il s'agissait d'une circonstance de fait nouvelle dont les parties défenderesses n'étaient pas en mesure de faire état avant la clôture d'instruction. Cette circonstance était également susceptible d'exercer une influence sur le sens du jugement de l'affaire compte tenu du motif unique d'annulation retenu tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise Madame la Maire de Paris en considérant que le projet était satisfaisant en matière de sécurité publique eu égard à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

En s'abstenant de rouvrir l'instruction, le tribunal administratif de Paris a entaché sa décision d'irrégularité, entraînant son annulation et le renvoi de l'affaire devant lui.

Le deuxième décret d'application de la loi ELAN en matière d'aménagement commercial publié le 8 juin 2019

[Le décret du 7 juin 2019](#) relatif à la procédure devant la commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle

du respect des autorisations d'exploitation commerciale a été publié au Journal officiel de la République française le 8 juin 2019.

Il est pris pour l'application des articles [157](#) V alinéas 2 et 3, [164](#), [167](#), [168](#) et [171](#) de la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Il s'agit du deuxième décret d'application de la loi ELAN en matière d'aménagement commercial après le [décret n° 2019-331](#) du 17 avril 2019 relatif à la nouvelle composition des CDAC, à l'étude d'impact sur le centre-ville et aux organismes habilités par les préfets pour les réaliser.

1 Tout d'abord, pris en application de l'article L. 752-19 modifié par la loi ELAN, les articles 1 et 2 du décret prévoient qu'à l'issue de sa décision, la CDAC désigne à la majorité absolue des membres présents et titulaires du droit de vote, celui qui exposera la position de la commission devant la CNAC en cas de recours. Ce membre sera convoqué à la réunion de la CNAC pour y être entendu sans avoir à justifier les motifs de son audition.

Le décret prévoit en son article 7 que ces dispositions s'appliquent aux avis et décisions rendus par les CDAC à compter du 1^{er} janvier 2020.

2 Ensuite, le décret prévoit les modalités de mise en œuvre de la clause de « revoyure » prévue par la loi [ELAN](#) du 23 novembre 2018.

L'article [L. 752-21](#) du code de commerce a été modifié par la loi pour permettre au pétitionnaire, en cas de refus au fond par la CNAC d'un projet d'aménagement commercial, de ressaisir directement la CNAC du projet modifié pour tenir compte des motifs de refus à condition que les modifications apportées au projet ne soient pas substantielles au sens de l'article L.

752-15 du code de commerce.

Désormais, les avis et décisions de la CNAC mentionnent, le cas échéant, la possibilité de saisir directement la CNAC d'une nouvelle demande.

En pratique, cette nouvelle demande sera déposée, soit directement devant la CNAC en cas de projet non soumis à permis, soit devant le maire, guichet unique, en cas de demande soumise à permis. Dans ce cas, le maire doit adresser le dossier de demande d'AEC à la CNAC dans un délai de 7 jours francs (nouvel article R. 423-13-2 du code de l'urbanisme).

La nouvelle demande comprendra, à peine d'irrecevabilité (article R. 752-43-4 du code de commerce) :

- le 1^{er} refus opposé par la CNAC ;
- un exposé synthétique des ajustements apportés au projet.

A peine d'irrecevabilité également, elle devra, accompagnée de l'exposé synthétique des ajustements du projet, être notifiée au préfet de département et aux éventuels auteurs du 1^{er} recours, dans un délai de 5 jours à compter de la saisine de la CNAC ou de l'enregistrement de la nouvelle demande de permis. Les services instructeur départementaux émettront un avis sur la nouvelle demande et les éventuels requérants contre la première demande auront deux mois à compter de la notification pour adresser leurs productions à la CNAC.

3 L'article 4 du décret précise quant à lui la procédure de contrôle de la mise en œuvre de l'AEC en application de l'article [L. 752-23](#) du code de commerce modifié par la loi ELAN qui prévoit l'obligation, pour le porteur du projet, de communiquer au préfet, au maire et au président de l'EPCI dont la commune d'implantation est membre, 1 mois avant ouverture au public, un certificat de conformité établi à ses frais par un organisme habilité.

Les conditions et modalités d'habilitation des organismes certificateurs sont fixées par les articles R. 752-44-2 à R. 752-44-7.

L'article R. 752-44 fixe la liste des éléments caractéristiques du projet qui permettront à cet organisme d'apprécier la conformité de l'exploitation à l'autorisation. Il s'agira de la surface de vente, du secteur d'activité de chaque magasin de plus de 300 m², du nombre de places de stationnement (avec mention des places dédiées aux véhicules électriques ou hybrides, au co-voiturage, à l'auto-partage, et des places non imperméabilisées), du nombre de pistes de ravitaillement et des mètres carrés d'emprise au sol affectés au retrait des marchandises, de la superficie totale du terrain d'assiette du projet et des références cadastrales, du nombre et de la localisation des éoliennes ou de tout autre dispositif d'énergie renouvelable intégré au projet, mais également de tous les autres éléments, intrinsèques ou connexes au projet, éventuellement mentionnés expressément par la CDAC.

Ces éléments seront récapitulés dans un tableau joint à l'avis ou à la décision conformément à un modèle fixé par un arrêté du ministre chargé de l'économie à intervenir.

Le décret prévoit toutefois que le contrôle de l'organisme certificateur se limite au contrôle de l'absence de modification substantielle dès lors que l'article R. 752-44-12 prévoit que :

« Le certificat de conformité ne peut être assorti de réserves.

Le cas échéant, il mentionne les différences constatées avec l'autorisation d'exploitation commerciale, lesquelles ne peuvent être substantielles au sens de l'article L. 752-15.

Le refus de certification est motivé ».

Seule une modification substantielle apportés au projet au sens de l'article L. 752-15 du code de commerce, c'est-à-dire une modification substantielle des effets du projet au regard des critères de l'article L. 752-6 du code de commerce, peut donc justifier un refus de certification.

Or, dans ce cas, l'article L. 752-23 du code de commerce modifié par la loi ELAN prévoit expressément que « *En l'absence de délivrance du certificat dans le délai prescrit, l'exploitation des surfaces concernées est réputée illicite* ».

Le décret tient également compte de la réalisation fractionnée des projets ou de leur diminution en précisant que, lorsque le projet est réalisé ou commercialisé par étapes, il est établi un certificat pour chaque étape, au prorata de chaque réalisation ou commercialisation, dans la limite de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale.

Quant aux projets exonérés d'AEC car prévus, au sens de l'article L. 752-1-1 du code de commerce, dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire (ORT), le décret prévoit à l'article R. 752-44-14, pour que le préfet puisse contrôler l'exploitation, que le porteur du projet doit publier un avis d'ouverture dans 2 journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département au plus tard 1 mois avant la date d'ouverture prévue, décrivant les caractéristiques de l'équipement commercial et mentionnant son adresse exacte et la convention d'ORT applicable. Une copie de ces publications doit être communiquée au préfet avant l'ouverture au public.

C'est au regard du certificat de conformité obtenu et de l'avis publié pour les projets exonérés que le préfet procèdera au contrôle de l'exploitation commerciale.

Le préfet dispose ainsi d'un délai de 2 mois à compter de la date de réception du certificat du certificat ou des avis précédemment évoqués pour contester la conformité de

l'équipement commercial réalisé à l'AEC ou la possibilité de bénéficier d'une exonération. Dans ce délai, il peut demander au porteur du projet toute explication sur la conformité de son équipement (art. 752-44-17) et en l'absence de réponse satisfaisante, le mettre en demeure de rendre son équipement conforme à l'AEC ou avec les dispositions de l'article L. 752-1-1. Cette mise en demeure vaut interdiction d'ouverture au public sauf mention expresse contraire du préfet.

Le décret précise que, même au-delà du délai de deux mois, une exploitation illicite est sanctionnée en application des dispositions de l'article L. 752-23.

Aux termes de l'article 7 du décret, ces nouvelles dispositions ne s'appliqueront qu'aux équipements commerciaux dont l'AEC intervient à compter du 1^{er} janvier 2020 ou, pour les projets relevant de l'article L. 752-1-1, dont l'ouverture au public est prévue à compter de cette même date.

5 L'article 5 du décret règle enfin la fin de l'exploitation commerciale.

Le propriétaire qui cesse l'exploitation commerciale sera désormais tenu de notifier au préfet un calendrier de démantèlement et de remise en état du site qui devra être compatible avec la réalisation du projet d'aménagement inscrit dans le document d'urbanisme applicable sur la zone. Le décret ajoute également que le démantèlement et la remise en état doivent être réalisés dans un délai de 18 mois à compter de la notification de la cessation d'activité au préfet, sauf impossibilités techniques ou administratives permettant au demandeur d'obtenir une prorogation du délai qui peut être tacitement obtenue en cas de silence gardé par le préfet au-delà d'un délai de 3 mois.

Le décret modifie par ailleurs les dispositions de l'article R. 752-48 en allongeant le délai imparti au propriétaire du site pour fournir des observations justifiant le non-respect

des mesures et du calendrier prévus pour démanteler et remettre en état le site (passant de 15 jours à 2 mois) et en prévoyant que, passé ce délai, le préfet peut mettre en demeure le propriétaire de démanteler et remettre en état le site dans un délai qu'il fixe.

A l'issue du délai imparti par l'ultime mise en demeure, le nouvel article R. 752-49 permet au préfet d'obliger à consigner la somme correspondant au montant prévisionnel des travaux ou opérations de démantèlement et de remise en état entre les mains d'un comptable public, ou de faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, lesdits travaux.