

ENVIRONNEMENT / URBANISME

NOUVEAUX TEXTES

Autorisation unique Eau (AU-IOTA) ; dérogations espèces protégées et articulation avec les autorisations d'urbanisme : ordonnance n°2016-354 du 25 mars 2016 et décret n°2016-355 du 25 mars 2016

L'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement (dite AU-IOTA) a été instituée dans quelques régions françaises par l'ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014. Elle a été ensuite généralisée à toutes les régions par la loi transition énergétique (article 145 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015).

Dans ce cadre, l'autorisation que demande le maître d'ouvrage au titre de la réglementation Eau doit également valoir, le cas échéant, au titre des défrichements et des espèces protégées (notamment), ce qui l'oblige à élaborer son dossier en conséquence de cette fusion des autorisations en une seule.

L'ordonnance de 2014 et le décret pris pour son application avaient prévu que les enquêtes publiques éventuellement nécessaires à ces divers titres (par exemple eau et défrichements) devaient alors être menées sous la forme d'une **enquête unique**. Ils prévoyaient également que les autorisations d'urbanisme devaient être demandées **en même temps** que la demande d'AU-IOTA, et ce pour s'assurer que les maîtres d'ouvrage intègrent bien au même stade de la conception de leur projet ces différentes problématiques.

Ces deux aspects ont toutefois posé en pratique d'importantes difficultés, **qui expliquent les modifications apportées aujourd'hui par ces nouveaux textes**.

ENVIRONNEMENT / URBANISME

Autorisation unique Eau (AU-IOTA) ; dérogations espèces protégées et articulation avec les autorisations d'urbanisme : ordonnance n°2016-354 du 25 mars 2016 et décret n°2016-355 du 25 mars 2016 (suite)

D'une part, le III de l'article 6 de l'ordonnance du 12 juin 2014 est modifié pour prévoir que désormais le préfet pourra accorder une dérogation au régime de l'enquête unique. S'il est d'accord parce qu'il considère au vu de la demande du maître d'ouvrage que ce « découplage » des enquêtes est de nature à favoriser la bonne réalisation du projet, plusieurs enquêtes pourront être organisées.

D'autre part, l'article 10 de l'ordonnance du 12 juin 2014 est modifié pour supprimer l'obligation d'adresser de manière simultanée la demande d'autorisation unique et la demande de permis de construire, d'aménager, de démolir ou de déclaration préalable.

Toutefois, en vertu du nouvel article L 425-14 du Code de l'urbanisme, le permis (ou la décision de non-opposition à déclaration préalable) ne pourra pas être mis en œuvre avant la délivrance de l'AU-IOTA (ou avant la décision d'acceptation, pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à déclaration). Par ailleurs, même si le projet n'est assujéti qu'à l'autorisation-dérogation au titre des espèces protégées, le permis (ou la décision de non-opposition à déclaration préalable) ne pourra pas être mis en œuvre avant la délivrance de cette dérogation (nouvel article L 425-15 du Code de l'urbanisme). Cette dernière disposition peut poser des difficultés pratique si le préfet (ou le cas échéant le ministre) ne répond pas dans le délai de 4 mois à la demande de dérogation (l'absence de réponse au terme de ce délai vaut en effet ... refus implicite en application de l'article R 411-6 du Code de l'environnement).

Dans la continuité de l'ordonnance, le décret du 25 mars 2016 supprime logiquement l'obligation de justification du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme dans la demande d'autorisation unique et prévoit que les demandeurs de permis doivent mentionner obligatoirement dans leurs dossiers, à compter du **27 mars 2016**, la soumission de leur projet à une procédure d'AU-IOTA (ou le cas échéant à une procédure de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées). L'autorité compétente pour délivrer les permis et les décisions de non-opposition à déclaration préalable indiquera alors dans sa décision, conformément aux dispositions de l'article R. 424-6 du code de l'urbanisme, que la réalisation des travaux autorisés est différée tant que l'autorisation unique n'est pas elle-même délivrée.

Ces nouveaux textes assouplissent donc les conditions de délivrance des autorisations que les maîtres d'ouvrage d'opérations complexes doivent obtenir avant de pouvoir réaliser les travaux et organisent plus clairement l'articulation entre les procédures relevant de l'urbanisme et de l'environnement.

■ ■ ■

ENVIRONNEMENT / URBANISME

Réforme de l'autorité environnementale (décret n° 2016-519 du 28 avril 2016)

L'évolution des textes sur l'autorité environnementale était fortement attendue à la suite de l'arrêt rendu par la CJUE, selon lequel l'autorité en charge de l'évaluation environnementale d'un plan ou programme visé par la directive 2001/42/CE doit être séparée fonctionnellement de l'autorité en charge de la décision (CJUE, 20 oct. 2011, *Seaport*, C-474/10). Cette solution avait été reprise par le Conseil d'Etat (26 juin 2015, *Assoc. France Nature Environnement*, n° 360212, aux Tables). Le débat sur la nécessité de distinguer l'autorité environnementale de la DREAL était ainsi ouvert...

Afin de disposer d'une autorité environnementale indépendante, le décret du 28 avril 2016 crée une « *mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)* ». Elle est l'autorité environnementale compétente à la place des préfets de bassin, de région, de Corse ou de département pour l'évaluation environnementale des plans, schémas et programmes, ainsi que de certains documents d'urbanisme.

Ainsi, en matière de **documents de planification environnementaux**, la formation d'autorité environnementale du CGEDD demeure compétente (*i*) pour les plans, schémas, programmes et autres documents de planification dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou (*ii*) qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle, ainsi que pour les plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés aux 4°, 8°, 10°, 14°, 16°, 25°, 27°, 32°, 39° et 40° du I et aux 2° et 5° du II de l'article R. 122-7 du code de l'environnement.

La mission régionale d'autorité environnementale du CGEDD est compétente pour les autres plans, schémas, programmes et autres documents de planification listés à l'article R. 122-7 du code de l'environnement (dont notamment les SDAGE, les chartes de PNR ou les PDU).

En matière de **documents d'urbanisme**, la mission régionale d'autorité environnementale du CGEDD est compétente pour les SCOT, les PLU, les cartes communales et le PADDUC.

Enfin, en matière de **projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements**, la mission régionale d'autorité environnementale du CGEDD est compétente :

- pour les projets faisant l'objet d'une saisine de la CNDP en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'environnement lorsqu'ils ne relèvent pas de la formation d'autorité environnementale du CGEDD ;
- pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement appartenant à un programme de travaux lorsque l'un au moins des projets du programme relève de sa compétence (hors compétence CGEDD).

Lorsque ni le ministre chargé de l'Environnement, ni la formation d'autorité environnementale du CGEDD, ni la mission régionale d'autorité environnementale du CGEDD ne sont compétents, le préfet de région demeure l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

Cette réforme est toutefois sans incidence sur les délais de délivrance des décisions et avis de l'autorité environnementale, qui demeurent inchangés.

Ces nouvelles dispositions s'appliquent aux demandes d'avis et d'examen au cas par cas présentés à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement depuis le **30 avril 2016**.

ENVIRONNEMENT / DECHETS

Installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) : un nouvel arrêté ministériel : arrêté du 15 février 2016

Ce nouvel arrêté ministériel "type" (applicable à toutes les installations de stockage de déchets non dangereux de la rubrique ICPE n°2760) remplace l'arrêté du 9 septembre 1997 modifié, qui aura donc fait preuve d'une remarquable longévité. Se trouvent à cette occasion mises à jour toutes les règles qui encadrent techniquement la réalisation et l'exploitation de ces installations.

Les modifications concernent notamment la liste des déchets admissibles, les barrières d'étanchéité passive et active, le réseau de captage de biogaz à mettre en place dès le début de sa production, et l'exploitation des casiers en mode bioréacteur. L'article 7 revoit les règles d'isolement que contenait l'article 9 de l'arrêté de 1997 (distance minimale des 200m) en tenant compte de la possibilité de demander l'institution d'une servitude d'utilité publique. Une bande d'isolement de 50 mètres est instaurée autour de l'ensemble des équipements de gestion du biogaz et des lixiviats. Les documents nécessaires pour respecter ces dispositions (notamment la demande d'institution d'une SUP) doivent être joints aux demandes d'autorisation.

Le texte entrera en vigueur le **1er juillet 2016**, à l'exception de son article 66 qui est applicable depuis le 23 mars 2016 et qui concerne les nouvelles mesures annuelles de la surveillance de la qualité de l'air.



CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT

Les apports de la réforme des concessions

Depuis le **1^{er} avril 2016**, les procédures de passation des nouvelles concessions d'aménagement doivent être lancées au regard de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 et son décret d'application n°2016-86 du 1^{er} février 2016, qui concernent l'ensemble des concessions. Le décret a notamment modifié les dispositions réglementaires du Code de l'urbanisme pour tenir compte de quelques spécificités des concessions d'aménagement. Le contenu minimal de ces concessions, notamment en cas de participation de la collectivité, ne change pas avec ces nouveaux textes, mais peut profiter des nouvelles dispositions. En revanche, la passation des avenants devient très encadrée.

1/ La passation des nouvelles concessions d'aménagement depuis le 1^{er} avril 2016

Sauf si l'aménageur relève d'une situation de « quasi-régie » (expression française empruntée à la théorie du « in house », art. 16 de l'ordonnance), auquel cas il n'y a pas nécessité d'une mise en concurrence, le dispositif s'articule autour d'une question qu'il faut se poser pour chaque projet de contrat et chaque opération : **un risque d'exploitation doit-il être transféré à l'aménageur ?** Autrement dit, sera-t-il réellement exposé aux **alés du marché** ? En matière d'aménagement, les risques économiques à prendre en considération sont liés principalement aux acquisitions foncières, au coût des travaux de remise en état des sols et d'équipements, à la commercialisation et aux décalages de trésorerie, facteurs que les parties maîtrisent plus ou moins selon les caractéristiques de l'opération...

Si l'aménageur doit être exposé aux alés du marché, ce qui est en pratique l'hypothèse la plus courante, la procédure à mettre en place est définie par l'ordonnance du 29 janvier 2016 et le décret du 1^{er} février 2016, sous réserve de quelques dispositions spécifiques figurant aux nouveaux articles R 300-4 à R 300-9 du Code de l'urbanisme.

L'essentiel de la procédure est donc désormais régie par ces textes et non plus par le Code de l'urbanisme. La procédure a assurément gagné en lisibilité par rapport aux anciens textes dont l'application posait quelques problèmes (exclusion de la procédure restreinte, remise des documents de la consultation à tous les soumissionnaires, même n'ayant pas les capacités ; critères de choix...). Cette procédure comprend notamment la publication d'un avis d'appel à la concurrence ; elle peut être restreinte ou ouverte (art. 18 du décret) ; elle doit désormais donner lieu, comme dans le droit commun des concessions, à une hiérarchisation des critères de jugement des offres (art. 27 du décret). Les critères propres aux concessions d'aménagement (capacités techniques et financières des candidats et leur aptitude à conduire l'opération d'aménagement projetée tels que mentionnés à l'ancien article R.300-8 du Code de l'urbanisme disparaissent. Quelques spécificités demeurent. La commission, qui doit au moins émettre un avis avant la négociation du contrat de concession, reste composée de membres de l'organe délibérant désignés à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Au sujet du programme adressé aux candidats, le nouveau texte, reprenant Quelques spécificités demeurent telles que celle relative au contenu du programme adressé aux candidats. Reprenant les anciennes dispositions, le nouveau texte prévoit que le programme doit comprendre les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement et indiquer le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés, ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération.

CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT

Les apports de la réforme des concessions (suite – 2/3)

Si l'aménageur ne doit pas être exposé aux aléas du marché, c'est une procédure « marché public », encadrée par de nouveaux textes (mais des textes différents) qui doit être mise en place pour l'attribution de la concession.

De deux choses l'une :

- **soit le montant des produits de la concession est égal ou supérieur à 5.225.000 euros HT**, et la procédure doit alors être conforme aux articles L 1414-1 à L 1414-4 du Code général des collectivités territoriales, renvoyant pour l'essentiel à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à son décret d'application n°2016-360 du 25 mars 2016. Elle doit alors être organisée, en tenant compte des dispositions particulières de l'article R 300-11-2 du Code de l'urbanisme, notamment pour les critères d'attribution et la composition de la commission d'appel d'offres.
- **soit les produits de l'opération sont inférieurs à 5.225.000 euros HT**, ce qui est rare en pratique puisque sont considérées comme produits les recettes de cessions et les participations et subventions, et dans ce cas une procédure adaptée, après publicité, peut être définie et organisée par la Collectivité au vu des caractéristiques de l'opération, dans les conditions prévues par l'article R 300-11-3 du Code de l'urbanisme.

Enfin, les modalités de mise en concurrence que le concessionnaire est tenu de respecter pour la passation de ses propres contrats d'études, de maîtrise d'œuvre ou de travaux sont modifiées : Ceux-ci sont soumis préalablement à leur conclusion à une procédure de passation librement déterminée par l'aménageur, en fonction de la nature et des caractéristiques des besoins à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat, sauf si le concessionnaire est lui-même un pouvoir adjudicateur auquel cas il doit respecter les règles de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance du 23 Juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

2/ Le contenu minimal des contrats de concession : il est inchangé

Ces nouveaux textes, dont la vocation était de transposer la directive européenne de 2014 relative aux concessions, n'avait pas vocation à modifier le contenu des contrats de concession lui-même. L'article L 300-5 du Code de l'urbanisme, en ce qu'il définit le contenu minimal des contrats de concession, notamment lorsque l'opération bénéficie de participations du concédant, n'a donc pas été modifié.

Ainsi, dans tous les cas, le traité de concession d'aménagement doit préciser les obligations de chacune des parties, notamment l'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé, ou modifié (ce qui permettra de régler la question des avenants), ainsi que les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par le concédant. Lorsqu'il y a participation du concédant, le contrat doit toujours, et ce à peine de nullité, prévoir notamment les modalités de cette participation financière, qui peut prendre la forme d'apports en nature, ainsi que le montant total de cette participation. En revanche les nouvelles concessions pourront profiter des nouvelles dispositions introduites dans le droit des concessions (par exemple la possibilité de fixer les modalités d'indemnisation du concessionnaire en cas d'annulation, de résolution ou de résiliation du contrat par le juge, art. 56 de l'ordonnance).

CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT

Les apports de la réforme des concessions (suite – 3/3)

3/ Les avenants aux contrats de concession : les nouveautés

La modification des concessions d'aménagement est désormais soumise au droit commun des concessions défini par l'article 55 de l'ordonnance et l'article 36 du décret. Ces dispositions, très précises, ne réservent aucun sort particulier aux concessions d'aménagement. Sur la base de ces dispositions, une nouvelle mise en concurrence n'a pas par exemple à être organisée si « *les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux, sous la forme de clauses de réexamen ou d'options claires, précises et sans équivoque* », lorsqu'elles « *indiquent le champ d'application et la nature des modifications ou options envisageables, ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage* » (art. 36 du décret). On voit là qu'il est nécessaire en pratique d'intégrer ces nouvelles dispositions dans les contrats à venir, en anticipant si possible les évolutions éventuelles.

Ces règles portant sur les avenants s'appliquent non seulement aux concessions « nouveau régime », mais aussi – c'est important - aux contrats passés sous le régime des concessions conclus avant le 1^{er} avril 2016, ou ayant fait l'objet d'un avis envoyé à la publication avant le 1^{er} avril 2016 (art. 78 de l'ordonnance).



JURISPRUDENCE

SCOT et PLU : consommation d'espace - contenu Grenelle : Tribunal administratif de Pau, 13 octobre 2015, n° 1401175 (Lettre TA Pau avril 2016)

Le code de l'urbanisme régissant les SCOT grenellisés dispose notamment que le document d'orientation et d'objectifs arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique (cf. l'actuel art. L 141-6). Les services de l'Etat et les collectivités sont souvent en désaccord sur l'application concrète de ces dispositions, qui peuvent aussi être invoquées au contentieux par des tiers en particulier par des associations de protection de l'environnement après l'approbation du schéma. Pour l'application de ces dispositions, il y a assez peu de jurisprudence.

Le jugement rendu par le Tribunal administratif est intéressant parce qu'il rappelle que ces dispositions ne veulent pas dire qu'un ralentissement du rythme de consommation de l'espace du schéma doit nécessairement être décidé, sans prendre en compte les anticipations que le schéma doit évaluer. Il lui appartient simplement, à cet égard, d'exposer ses éléments d'évaluation dans le rapport de présentation, dans les conditions prévues par les dispositions du code de l'urbanisme. Et il n'y aurait illégalité que s'il s'avérait que les anticipations décrites sont dénuées de fondement ou que les choix d'urbanisation révèlent une consommation de l'espace manifestement dispendieuse.

En l'espèce, pour le tribunal, la communauté de communes concernée n'a pas commis d'erreur d'appréciation en prévoyant une consommation d'espace pour les prochaines dix-huit années analogue à celle constatée au cours des vingt années précédentes, alors que le nombre de logements prévus est supérieur et qu'elle anticipe un développement de l'activité économique plus soutenu en lien en particulier avec celui de la côte basque toute proche.

Ce jugement a fait l'objet d'un appel.

PPR et délimitation des zones exposées : Conseil d'État, 6 avril 2016, n°386.600, mentionné aux tables

L'Etat et les collectivités sont souvent en désaccord sur le zonage à retenir pour les terrains situés à l'arrière d'ouvrages de protection. Pour le Conseil d'Etat, il faut prendre en compte non seulement « la protection qu'un tel ouvrage est susceptible d'apporter, eu égard notamment à ses caractéristiques et aux garanties données quant à son entretien », mais aussi le risque spécifique que sa présence même « est susceptible de créer, en cas de sinistre d'une ampleur supérieure à celle pour laquelle il a été dimensionné ou en cas de rupture, dans la mesure où la survenance de tels accidents n'est pas dénuée de toute probabilité ». La légalité d'un classement en zone d'aléa fort des terrains litigieux doit donc être appréciée au regard de ce principe... de précaution.

JURISPRUDENCE

Carte communale : contenu et portée : Conseil d'État, 15 avril 2016, n°390.113, mentionné aux tables

Le Conseil d'Etat confirme qu'une carte communale peut classer en zone inconstructible un terrain qui sous l'empire de la règle de constructibilité limitée était dans une partie actuellement urbanisée de la commune. L'intégration dans les parties urbanisées d'une commune ne donne donc pas un droit acquis à construire si une carte communale est élaborée.

Mais, bien entendu, comme pour un PLU, un tel choix ne doit pas être entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et doit être justifié par le parti d'aménagement retenu en fonction de la situation et des perspectives de développement de la commune.

Piscines en zone agricole : Conseil d'État, 15 avril 2016, n°389.045, mentionné aux tables

Assez classiquement, le règlement de la zone agricole en cause dans cette affaire interdisait toutes les constructions nouvelles qui ne sont pas directement liées à une activité agricole, mais autorisait les extensions de constructions existantes à usage d'habitation. Le Conseil d'Etat applique ces règles à une piscine et pose le principe, qui était contesté par le ministère, selon lequel elle peut être qualifiée d'extension si elle est à proximité immédiate avec la maison et si elle forme avec elle un même ensemble architectural.

En l'occurrence, la piscine et le dallage qui l'entourait étaient implantés dans la continuité de l'habitation existante et ont été qualifiés d'extension autorisée dans la zone. Toutes les piscines ne peuvent certainement pas recevoir cette qualification et l'on voit là l'intérêt dans le règlement du PLU de les règlementer spécifiquement, dans un sens ou dans un autre...

PLU et lotissement : Conseil d'Etat, 9 mars 2016, n° 376.042, mentionné aux tables

L'article R. 123-10-1 du code de l'urbanisme (devenu article R. 151-21 al. 3) prévoit que « *Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le PLU, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose* ». Ainsi le projet de lotissement ou de réalisation de bâtiments situés sur un terrain à diviser devant donner lieu à division doit être apprécié dans son ensemble... à moins que le règlement du PLU ne s'y oppose.

En l'occurrence, la règle de superficie minimale prévue en secteur non desservi par un réseau collectif d'assainissement était destinée à permettre le bon fonctionnement du système d'assainissement non collectif propre à chaque construction. Mais le règlement ne spécifiait pas expressément que la règle était à apprécier « lot par lot ». Le Conseil d'Etat juge qu'une telle disposition doit être regardée, eu égard à son objet, comme dérogatoire, par nature, au principe d'appréciation des règles à l'échelle de l'ensemble de l'unité foncière posé par l'ancien article R 123-10-1.

JURISPRUDENCE

ABF et covisibilité : Conseil d'Etat, 20 janvier 2016, n°365.987, mentionné aux tables

L'ABF doit prendre en compte tous les bâtiments classés ou inscrits qui seraient visibles en même temps que le projet de construction, et pas seulement certains d'entre eux. Dans cette affaire, l'ABF n'avait visiblement pas pris en compte la cathédrale de Strasbourg pour émettre son avis au titre de la protection des abords de monuments historiques.

Un opposant au projet de construction a pu démontrer que la cathédrale allait être visible depuis la partie supérieure de la construction nouvelle et que cette dernière serait visible depuis la plate-forme de la cathédrale, située à 66m de hauteur (dont l'accès est payant et suppose la montée de 322 marches). Le Conseil d'Etat pose le principe selon lequel la visibilité depuis un immeuble classé ou inscrit doit être appréciée « à partir de tout point de cet immeuble normalement accessible conformément à sa destination ou à son usage ». Le Conseil d'Etat semble vouloir dire là qu'il n'est pas nécessaire que, à cet endroit, la partie du monument soit normalement accessible au public. Il peut y avoir là un élargissement significatif des situations de covisibilité par rapport à la jurisprudence antérieure, visant essentiellement les endroits normalement ouverts au public.

Contentieux des permis et intérêt à agir : Conseil d'Etat, 13 avril 2016, n° 389798

Dans la continuité des arrêts qu'il a rendus en 2015 à propos des nouvelles règles d'appréciation de l'intérêt à agir des tiers contestant des permis de construire (article L 600-1-2 du Code de l'urbanisme), le Conseil d'Etat considère assez logiquement que eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie en principe d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction. Le juge statuera au vu de l'ensemble des pièces du dossier et en particulier au vu des éléments de défense produits sur ce point par la Commune et/ou le bénéficiaire du permis.

Responsabilité administrative et refus de permis : Conseil d'Etat, 15 avril 2016, n° 371274, mentionné aux tables

Le Conseil d'Etat pose le principe selon lequel la perte de bénéfices ou le manque à gagner découlant de l'impossibilité de réaliser une opération immobilière en raison d'un refus illégal de permis de construire revêt un caractère éventuel et ne peut dès lors pas, en principe, ouvrir droit à réparation. Par exception, le préjudice peut être considéré comme direct et certain si le requérant justifie de circonstances particulières, tels que des engagements souscrits par de futurs acquéreurs ou l'état avancé des négociations commerciales avec ces derniers. Dans ce cas, il peut obtenir la réparation de son préjudice et une indemnité pour la privation des bénéfices qu'il pouvait raisonnablement escompter.

Cette décision se situe dans la continuité de la jurisprudence antérieure, mais a le mérite de présenter plus clairement les conditions d'indemnisation. Les juridictions continueront d'apprécier au cas par cas les chances que les promoteurs avaient de commercialiser leur opération conformément à leurs prévisions. Mais l'absence de commercialisation avant la délivrance du permis devrait les priver d'une indemnité...

JURISPRUDENCE

Préemption : le défaut de projet : TA Montreuil, 16 mars 2016, n° 1601351 (référé-suspension)

Le maire de la Commune de SAINT-OUEN avait préempté en décembre 2015 un local commercial situé dans un marché aux puces en visant des études relatives à la mise en place d'un projet urbain sur le secteur ayant « *permis de dégager un parti d'aménagement général* », afin d'assurer dans de meilleures conditions la fonction logistique des marchés puciers par la création d'une base logistique et d'une « *traversée pucière* ». La préemption était justifiée par la réalisation de ce « projet ».

Le juge des référés a relevé toutefois (i) que l'étude de 2015 visée dans la décision ne constitue qu'un « *premier scénario d'évolution du secteur* » sans mention de l'objet ou de l'enjeu relatif à la création d'une telle traversée, (ii) que les études de 2003 et 2004 ne sauraient justifier de l'actualité d'un quelconque projet à la date de la décision, (iii) que l'existence d'un projet ne ressort pas des études urbaines de 2014, (iv) que le fait que la commune ait acquis d'autres parcelles est sans incidence, (v) que le projet invoqué n'apparaît pas davantage dans le PLU et, enfin, (vi) que les débats du conseil municipal montrent que les études relatives à la base logistique se sont révélées non concluantes et qu'aucun projet réel n'existe donc sur la parcelle en cause.

Dès lors, les moyens tirés de l'absence de projet d'aménagement réel et de l'absence d'intérêt général sont apparus sérieux et ont conduit le juge à suspendre l'exécution de la décision attaquée.

Cette suspension est également fondée sur l'existence d'un détournement de pouvoir dès lors que les débats du conseil municipal montraient que la décision de préemption avait été édictée dans le but de « *maîtriser l'ensemble du secteur et [de] commencer à réfléchir sur le devenir de ce périmètre* ».

Cette ordonnance constitue une intéressante illustration du contrôle du juge administratif, dès le stade des référés. Elle souligne la nécessité pratique pour les collectivités d'être en mesure d'établir la réalité du projet ayant fondé leur décision de préemption (et non pas de simples scénarii), mais d'être vigilantes sur la « communication ». Aucun doute ne doit exister sur la réalité ou la nature du projet.

Dès lors, les moyens tirés de l'absence de projet d'aménagement réel et de l'absence d'intérêt général sont apparus sérieux et ont conduit le juge à suspendre l'exécution de la décision attaquée.

Cette suspension est également fondée sur l'existence d'un détournement de pouvoir dès lors que les débats du conseil municipal montraient que la décision de préemption avait été édictée dans le but de « *maîtriser l'ensemble du secteur et [de] commencer à réfléchir sur le devenir de ce périmètre* ».

Cette ordonnance constitue une intéressante illustration du contrôle du juge administratif, dès le stade des référés. Elle souligne la nécessité pratique pour les collectivités d'être en mesure d'établir la réalité du projet ayant fondé leur décision de préemption (et non pas de simples scénarii), mais d'être vigilantes sur la « communication ». Aucun doute ne doit exister sur la réalité ou la nature du projet.

JURISPRUDENCE

Préemption : consistance et objet du projet d'aménagement

En vertu de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption est notamment exercé pour la réalisation des actions ou opérations d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du même code ou pour constituer des réserves foncières pour de tels projets. Ces objets sont : la mise en œuvre d'un projet urbain ou d'une politique locale de l'habitat, l'organisation du maintien, de l'extension ou de l'accueil des activités économiques, le développement des loisirs et du tourisme, la réalisation d'équipements collectifs ou de locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels.

Le Juge administratif contrôle la consistance de l'opération pour laquelle la préemption est décidée et la conformité du but qu'elle poursuit, au regard de ces dispositions. Cf. par exemple Conseil d'Etat, 30 juillet 1997, n°160949, s'agissant de travaux d'amélioration de la sécurité d'une voie communale, dissociables d'un projet urbain, n'entrant pas dans les finalités possibles d'une préemption.

Dans ce cadre, deux décisions intéressantes ont été récemment rendues.

- **TA Orléans, 2e chambre, 30 juin 2015, 1404912 (lettre TA mars 2016)**

La décision de préemption attaquée avait été prise en vue de constituer une réserve foncière permettant la mise en œuvre de mesures de protection contre les inondations liées au ruissellement des eaux pluviales dans le secteur d'une commune, mesures pouvant se traduire par la réalisation d'un bassin de rétention d'un volume compris entre 1 000 et 2 000 m³. Le tribunal a d'abord constaté que les travaux de protection projetés ne s'inscrivaient dans aucune opération d'aménagement urbain identifiée par la commune. Il a ensuite examiné l'objet et la consistance de ces travaux et considéré, d'une part, qu'ils répondaient à un objectif de sécurité publique n'entrant pas dans les objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et, d'autre part, ne profiteraient qu'à quelques riverains dont les terrains sont situés à proximité de la parcelle préemptée. Il en a conclu que la réalisation de ces travaux ne présentait pas le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, pour laquelle le droit de préemption urbain est susceptible d'être mis en œuvre.

- **Conseil d'État, 2 novembre 2015, n°374 .957, mentionné aux tables**

Un projet de construction de trente-cinq logement sociaux, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présente par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement et relève par nature de la politique locale de l'habitat, même si la commune concernée a déjà atteint les objectifs fixés par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (« dispositif SRU/DUFLOT ») en termes de logements locatifs sociaux.

JURISPRUDENCE

Convention de Projet Urbain Partenarial : Tribunal administratif de Nîmes, 17 février 2015, N°1303020 (lettre TA du 11 février 2016)

Le tribunal juge assez logiquement qu'une convention de PUP ne fixant pas le délai d'exonération de la taxe d'aménagement instituée par la commune, en méconnaissance de l'article L. 332-11-4 du code de l'urbanisme, est illégale et que cette illégalité entache la totalité de la convention. Le titre exécutoire émis pour le recouvrement de la participation mise à la charge de la requérante sur le fondement de cette convention entachée de nullité est donc annulé.

ZAC et assainissement collectif : Conseil d'État, 21 janvier 2016, n°372112

Dans cette affaire étaient contestées les modalités de tarification de la participation pour raccordement à l'égout applicables sur le territoire d'une communauté d'agglomération, dont une délibération prévoyait que "la participation au raccordement à l'égout sera exigée sur les constructions édifiées dans les ZAC sauf dispositions particulières relatives au financement par l'aménageur des équipements publics de collecte ou de traitement des eaux usées extérieurs à l'unité foncière de la zone". Le préfet avait contesté cette disposition et le Tribunal administratif de Bordeaux, dans un jugement confirmé par la Cour administrative d'appel avait rejeté sa requête. Le Conseil d'Etat rejette le pourvoi en cassation du ministre et confirme donc la légalité de cette délibération.

Il considère que l'assujettissement des constructeurs à la participation lorsque l'aménageur n'a financé que les équipements internes à la zone, sans avoir supporté le coût d'équipements extérieurs, ne pose pas de difficulté au regard des textes régissant la participation ou le principe de non cumul, dès lors que ce réseau secondaire est raccordé à des installations collectives d'évacuation et d'épuration au financement desquelles l'aménageur n'a pas contribué.

Avant l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat, la loi ALUR est venue encadrer, et limiter la possibilité de demander à la fois la participation pour le financement de l'assainissement collectif et le coût de construction du réseau public de collecte des eaux usées compris dans le programme des équipements publics d'une ZAC. Dans ce cas, la participation est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge (art. L 1331-7 du code de la santé publique, modifié).

En pratique, de nombreuses collectivités ont pris toutefois le parti de ne pas exiger en ZAC la participation dès lors que des équipements publics internes à la zone étaient pris en charge par l'aménageur.

Environnement / Urbanisme : étude d'impact et cas par cas : Conseil d'État, avis, 6 avril 2016, n°395.916, mentionné aux tables

Le Conseil d'Etat précise que la décision par laquelle l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement décide de dispenser d'évaluation environnementale un plan, schéma, programme ou autre document de planification mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'environnement ne peut pas faire l'objet d'un recours direct en annulation. Mais cette décision de dispense pourra, en revanche, être contestée à l'occasion de l'exercice d'un recours contre la décision approuvant le plan, schéma, programme ou document. Aussi, ce n'est pas parce que la décision n'a pas été attaquée en son temps que la question de l'absence de soumission à une étude d'impact ne sera pas discutée...

JURISPRUDENCE

Environnement / Urbanisme : enquête publique : nécessité d'un avis personnel du commissaire enquêteur (CAA Nantes, 15 avr. 2016, n° 14NT00255)

Etaient en cause dans cette affaire deux permis de construire autorisant l'implantation d'un parc éolien et des conclusions rédigées de la manière suivante par le commissaire-enquêteur : « *Après avoir longuement étudié les avantages et les contraintes proposés lors des demandes de permis de construire dans le cadre d'un projet de création de quatre éoliennes, après avoir analysé l'ensemble des observations et étudiées plus particulièrement certaines d'entre elles, j'émetts un avis favorable à ce projet de parc éolien sur les communes de La Dominelais et Le Grand-Fougeray au lieudit La Lande du Haut Bout qui a fait l'objet de la présente enquête publique* ».

La Cour considère que le commissaire enquêteur n'a pas rempli sa mission, qui consiste, dans ses conclusions, à « *donner son avis personnel en précisant s'il est ou non favorable et indiquer au moins sommairement, les raisons qui en déterminent le sens* ». Faute pour ces conclusions de déterminer les motifs de l'avis favorable, les permis de construire sont annulés.

Cet arrêt n'est pas novateur mais il illustre encore une fois la difficulté des porteurs de projets et des collectivités compétentes vis-à-vis de commissaires enquêteurs qui n'ont pas parfois pleinement conscience des exigences de la jurisprudence en la matière et des retombées possibles d'une irrégularité. Il fait également ressortir l'intérêt pour l'autorité ayant organisé l'enquête d'intervenir auprès du président du Tribunal administratif afin que les conclusions du commissaire-enquêteur soient complétées (en application de l'article R. 123-20 du Code de l'environnement).

Environnement – ICPE et garanties présentées par le demandeur : Conseil d'État, 22 février 2016, n° 384821, mentionné aux tables

Cet arrêt intéresse les capacités techniques et financières dont doit disposer le demandeur d'une autorisation ICPE. Le Conseil d'Etat précise que le pétitionnaire doit notamment justifier qu'il dispose de capacités techniques et financières propres, ou fournies par des tiers de manière suffisamment certaine, le mettant à même de mener à bien son projet et d'assumer l'ensemble des exigences susceptibles de découler du fonctionnement, de la cessation éventuelle de l'exploitation et de la remise en état du site au regard, des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Il doit présenter les garanties de toute nature qu'il peut être appelé à constituer à cette fin en application des articles L. 516-1 et L. 516-2 du même code. Dans ce cadre, il juge que l'administration ne doit pas se satisfaire d'une note "sur les principes de financement de projet d'une centrale électrique au gaz " explicitant simplement le recours à la technique du financement de projet, ainsi que des lettres de banques indiquant que le montage financier envisagé constituait une pratique courante dans ce domaine « *mais ne comportant aucun engagement précis de financement* », alors que les ressources d'emprunt devaient couvrir 70 % de l'investissement.

Pour les capacités techniques, le pétitionnaire invoquait un accord de coopération avec une autre société, mais l'administration ne peut pas se contenter d'un contrat comportant « *un certain nombre de clauses non formalisées* » et ne portant en tout état de cause que sur la construction et non l'exploitation de l'installation. Cet arrêt amène les services préfectoraux à être plus exigeants sur ces sujets sensibles et à exiger des exploitants des documents plus précis et « *engageants* »...



CONTACTS



Romain GRANJON
romain.granjon@adamas-lawfirm.com



Jean-Marc PETIT
jean-marc.petit@adamas-lawfirm.com



Gaëlle EZAN
Gaëlle.ezan@adamas-lawfirm.com



Xavier HEYMANS
Xavier.heymans@adamas-lawfirm.com



Guillaume CHAINEAU
Guillaume.chaineau@adamas-lawfirm.com

Ont également participé :

- Bruno MOUNIER
- Claire GARAUD



Lyon : + 33 (0) 4 72 41 15 75
Paris : +33 (0) 1 53 45 92 22
Bordeaux : +33 (0) 5 57 83 73 16

Pour recevoir nos lettres d'information, faites-en la demande sur : info@adamas-lawfirm.com
Pour consulter toutes nos lettres d'informations, rendez-vous sur : www.adamas-lawfirm.com

Les articles contenus dans cette newsletter sont fournis à des fins d'information uniquement et ne peuvent en aucun cas constituer une consultation ou un avis juridique. De ce fait, la responsabilité de leurs auteurs ou du cabinet ADAMAS ne saurait en aucun cas être engagée au titre de l'utilisation faite par les lecteurs des informations contenues dans cette lettre.

Toute personne qui souhaiterait utiliser les informations contenues dans la présente lettre à des fins autres que d'information personnelle devra au préalable avoir recours aux conseils d'un professionnel du droit dûment habilité à fournir des conseils juridiques.

L'intégralité des contenus de cette lettre, ainsi que le logo et la marque ADAMAS sont protégés par des droits de propriété intellectuelle qui sont la propriété exclusive du cabinet ADAMAS ou des auteurs qui lui sont liés. Ces contenus, logo et marque ne peuvent être reproduits, même partiellement, sans leur autorisation.

Conformément à la loi « Informatique et Libertés » du 6 janvier 1978 modifiée en 2004, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui vous concernent. Vous disposez également du droit de vous désabonner de la liste de diffusion de cette lettre. Vous pouvez exercer ces droits en vous adressant à : info@adamas-lawfirm.com