



Édito

L'actualité réglementaire et législative étant riche, cette édition y est consacrée. Elle présente également la démarche planifions nos territoires ensemble, démarche de concertation prospective, destinée notamment à accompagner l'élaboration des 3 ordonnances prévues par la loi ELAN.

Bonne lecture.

n° 29 - AVRIL/MAI 2019

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Publication du décret n° 2019-303 du 10 avril 2019 pris pour l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme

Ce décret a été publié au journal officiel du 12 avril 2019. Il précise les règles applicables aux contestations d'un permis modificatif, d'une décision modificative ou d'une mesure de régularisation, lorsque cette contestation intervient dans le cadre d'une jonction d'instance prononcée en application de l'article [L. 600-5-2](#) issu de la loi ELAN.

Il précise ainsi, lorsqu'il est fait usage de l'article [L. 600-5-2](#) :

- d'une part, que l'article [R. 600-1](#), relatif à la notification des requêtes, n'est pas applicable à la contestation d'un permis modificatif, d'une décision modificative ou mesure de régularisation ;
- et d'autre part, que la date de cristallisation des moyens, prévue à l'article [R. 600-5](#) intervient dans un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense concernant un tel acte.

Parution du décret relatif aux aménagements légers

Le décret n°[2019-482](#) du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques est paru au journal officiel. Ce texte a notamment pour objectif la mise à jour de la liste des aménagements légers autorisés conformément à l'article [L. 121-24](#) du code de l'urbanisme tel que modifié par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Ce décret qui modifie la rédaction de l'article [R.121-5](#) du code de l'urbanisme affirme le caractère limitatif de la liste des aménagements légers autorisés

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Jurisprudence	2
Dossier du mois :	5
Planifions nos territoires ensemble	



Cette lettre a été réalisée avec les contributions d'Yves Joncheray, d'Alain Vandervorst et de Laurent Millet.

et y introduit des équipements légers, tels que les clôtures, les aménagements nécessaires à la lutte

contre l'incendie, et les canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques.

Jurisprudence

Fiscalité de l'urbanisme - Taxe d'aménagement - Fixation par délibération du taux de la part communale pour l'année suivante (2e al. de l'art. [L. 331-14](#) du code de l'urbanisme) - Reconduction de plein droit de ce taux chaque année, en l'absence de nouvelle délibération.

En l'espèce, par une délibération du 25 octobre 2011 (avant le 30 novembre), un conseil municipal a institué un taux de 5 % pour la part communale de la taxe d'aménagement sur l'ensemble du territoire communal. Un pétitionnaire s'est vu délivrer un permis de construire le 10 juin 2014. Le directeur départemental des territoires et de la mer a émis en 2015 un titre de perception en appliquant le taux de 5 %. Sur le recours du pétitionnaire, le tribunal administratif a annulé le titre de perception en considérant, d'une part, que le taux de 5 % n'avait été applicable que pendant un an à compter du 1er janvier

2012 et n'a été reconduit que pour l'année suivante en 2013 en l'absence de nouvelle délibération et, d'autre part, que le taux applicable lors de la délivrance du permis n'était que de 1 %. Le Conseil d'Etat annule ce jugement pour erreur de droit en précisant qu'il résulte de l'article [L. 331-14](#) du code de l'urbanisme que le taux de 1% prévu au dernier alinéa de cet article ne s'applique qu'en l'absence de toute délibération communale fixant le taux de la taxe d'aménagement. En revanche, dès lors que le conseil municipal a fait usage de la possibilité qui lui est offerte par le 2ème alinéa du même article et qu'il a fixé un taux supérieur à 1%, sa délibération, en l'absence de nouvelle délibération adoptée dans les conditions prévues au 1er alinéa, est reconduite de plein droit chaque année (CE, 24 avril 2019, *Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités*, n° [417980](#), B).

Permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale - Office du juge d'appel saisi d'une requête contre un tel permis en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale - 1) Vérification de l'intérêt à agir du requérant - Vérification de l'existence d'un RAPO devant la CNAC - 2) Cas dans lequel la CNAC a rejeté à tort pour irrecevabilité le RAPO - Irrégularité entachant la procédure de délivrance du permis de construire - 3) Appréciation par la CAA de l'incidence de cette irrégularité sur la décision attaquée .

1) Il appartient à la cour administrative d'appel saisie d'une requête dirigée contre un permis de construire en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale de s'assurer, le cas échéant d'office, au vu des pièces du dossier qui lui est soumis et indépendamment de la position préalablement adoptée par la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) :

- d'une part, que le requérant est au nombre de ceux qui ont intérêt pour agir devant le juge administratif et notamment, s'il s'agit d'un concurrent, que son activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise du projet, est susceptible d'être affectée par celui-ci ;

- d'autre part, si le projet a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial, que le requérant a, préalablement à l'introduction de sa requête, déposé contre cet avis un recours devant la Commission nationale qui respecte les conditions de recevabilité fixées aux articles [L. 752-](#)

[17](#) et [R. 752-30](#) à [R. 752-32](#) du code de commerce.

2) Si la CNAC a, sur l'un ou l'autre des deux points mentionnés ci-dessus, porté une appréciation qui l'a conduite à rejeter comme irrecevable le recours dont le requérant l'avait saisie, alors que la cour administrative d'appel juge recevable la requête, le rejet pour irrecevabilité prononcé par la CNAC doit être regardé comme une irrégularité entachant la procédure de délivrance du permis de construire.

3) Il appartient toutefois à la cour administrative d'appel, saisie d'un moyen en ce sens, d'apprécier, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce et, notamment, de la teneur des autres recours le cas échéant examinés sur le fond par la CNAC, si cette irrégularité est susceptible d'avoir eu une incidence sur le sens de la décision attaquée, l'obligation de saisir préalablement la CNAC avant toute introduction d'un recours contentieux ne constituant pas, en tout état de cause, une garantie pour les personnes intéressées (CE, *Avis*, 15 avril 2019, *Société Difradis*, n° [425854](#), A).

Commission administrative à caractère consultatif – calcul du quorum exigible pour qu'elle puisse valablement siéger – respect des règles de quorum apprécié à l'ouverture de la réunion – la circonstance que des membres refusent de participer au vote sur le projet de texte attaqué est sans incidence

En l'espèce, les statuts d'une commission prévoient que le quorum est atteint lorsque la moitié au moins des membres sont présents ou représentés et que la commission se prononce à la majorité des voix des membres présents ou représentés. Le Conseil d'Etat juge qu'il ressort du procès-verbal de réunion que la

moitié au moins des membres étaient présents ou représentés à l'ouverture de la réunion et que le quorum était ainsi atteint. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision administrative attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière au motif que le quorum n'a pas été atteint en raison de ce que les représentants des professionnels ont ensuite refusé de participer au vote sur ce texte (CE, 11 avril 2019, *Fédération nationale de l'immobilier et autres*, n° [412344](#), B).

PLU - enquête publique – la collectivité territoriale qui a la qualité de personne publique responsable d'un document d'urbanisme est seule responsable des irrégularités commises par le commissaire enquêteur lors de la mission qu'il a réalisée dans le cadre de l'élaboration ou de la procédure d'évolution de ce document d'urbanisme

A propos d'une enquête publique organisée pour l'élaboration d'un PLU, le Conseil d'Etat a apporté les précisions suivantes :

- les caractéristiques de la mission du commissaire-enquêteur sont d'établir un rapport adressé au maire relatant le déroulement de l'enquête en examinant les observations recueillies et de consigner, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non au projet ;

- les finalités de sa mission (destinée à) sont de permettre non seulement aux habitants de la commune de prendre une connaissance complète du projet et de présenter leurs observations, suggestions et contre-propositions, mais également à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information et ainsi de l'éclairer dans ses choix ;

- eu égard aux caractéristiques et aux finalités de sa mission, le commissaire enquêteur doit être regardé comme exerçant sa mission au titre d'une procédure conduite par la commune, il lui appartient de ne pas donner suite à une procédure entachée d'irrégularités et d'en tirer les conséquences, en mettant en œuvre la procédure définie à l'article [R. 123-20](#) du code de l'environnement en vigueur depuis le 1er juin 2012 [cf. art. 17 du décret n° [2011-2018](#) du 29 décembre 2011, JO du 30 décembre 2011, 1er jour du 6e mois après la publication] ou, avant le 1er juin 2012, en demandant soit au commissaire enquêteur de corriger ces irrégularités soit de mettre en œuvre une nouvelle procédure en saisissant à nouveau le président du tribunal administratif pour qu'il procède à la désignation d'un nouveau commissaire enquêteur ;

- le commissaire enquêteur n'exerce pas sa mission au nom et pour le compte de l'Etat, sont ici sans incidences les circonstances, d'une part, que le commissaire enquêteur est susceptible de prendre en compte tous les éléments révélés par l'enquête publique, y compris ceux qui ne concernent pas directement la commune, d'autre part, que la commune ne peut ni procéder elle-même à sa désignation ni décider du montant de sa rémunération, ces mesures étant destinées à garantir l'indépendance du commissaire enquêteur ainsi que son impartialité à l'égard de la commune, qui assume la charge des frais d'enquête, notamment le versement de son indemnité et, enfin, que l'adoption du PLU serait une condition préalable à la réalisation d'un projet classé par l'Etat OIN (opération d'intérêt national) et PIG (projet d'intérêt général) ;

- par conséquent, la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée en raison des irrégularités commises par le commissaire enquêteur lors de la mission qu'il a réalisée dans le cadre de l'élaboration du projet de PLU (CE, 13 mars 2019, *Commune de Villeneuve-le-Comte*, n° [418170](#), B, points 3 et 4).

Procédure contentieuse - appréciation de l'intérêt pour agir d'un voisin dans un secteur demeuré à l'état naturel

En l'espèce, le maire d'une commune a délivré un permis de construire portant autorisation de transformer un ancien bâtiment agricole en maison d'habitation. Le Conseil d'État a jugé que le référé suspension d'un voisin est irrecevable compte tenu des éléments qui suivent : la propriété du requérant est séparée de celle des bénéficiaires du permis de construire litigieux par une parcelle longue de 67 mètres, la maison d'habitation du requérant est distante d'environ 200 mètres de la maison projetée. Le requérant a fait valoir avoir acquis sa propriété dans un secteur demeuré à l'état naturel,

d'une superficie totale d'environ 2 hectares, en raison de l'absence de voisinage. Il a également fait valoir que les boisements présents sur les terrains en cause ne suffisent pas pour « occulter toute vue et tout bruit » entre le terrain d'assiette de la construction projetée et sa propriété du requérant. Le Conseil d'État juge que de tels éléments ne sont pas, à eux seuls, de nature à établir une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien au sens des dispositions de l'article [L. 600-1-2](#) du code de l'urbanisme (CE, 18 mars 2019, Commune de Montségur-sur-Lauzon, n° [422460](#), B).

(A : publié au recueil Lebon ; B : mentionné dans les tables du recueil Lebon ; C : inédit au recueil Lebon)



Planifions nos territoires ensemble

La DHUP a lancé début avril 2019 le chantier « Planifions nos territoires ensemble », avec la mise en ligne d'une plateforme participative afin de rendre le projet d'aménagement du territoire plus lisible et plus en adéquation avec les attentes de ses habitants.

Le fruit de cette consultation sera notamment pris en compte pour l'élaboration de trois ordonnances prévues par la loi n° [2018-1021](#) du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). C'est donc une méthode participative qui est proposée aux professionnels mais aussi au grand public pour traduire concrètement les ambitions fixées par la loi, et retrouver le sens de la planification territoriale.

Le site internet : « planifions-ensemble.fr » recueille depuis le 8 avril les propositions du grand public sur les évolutions souhaitables en matière de planification territoriale. Les participants peuvent ainsi témoigner de leurs difficultés, de leurs expériences et soumettre leurs idées. L'espace collaboratif est organisé en quatre grandes thématiques :

- La rationalisation de la hiérarchie des normes ;
- La modernisation du schéma de cohérence territoriale ;
- La simplification du schéma d'aménagement régional (en outre-mer) ;
- La planification de demain pour alimenter les futurs chantiers du ministère.

1. La rationalisation de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme doivent intégrer les orientations d'autres documents dits « de rang supérieur » (ou « documents supra »).

Ceux-ci sont :

- Soit l'expression de politiques sectorielles (schéma d'accès à la ressource forestière, schéma régional des carrières, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, plan de gestion des risques d'inondation etc...) ;
- Soit des stratégies issues d'un document d'urbanisme et d'aménagement d'un échelon supérieur, tels qu'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ou que le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF).

Aujourd'hui, 18 documents supra sont opposables aux SCoT et 8 aux PLU et PLUi. Cette profusion de documents opposables est source de risque juridique et de fragilité contentieuse, de lourdeurs rédactionnelles pour les collectivités porteuses de documents d'urbanisme et d'inintelligibilité pour les habitants (schéma ci-dessous).

L'ordonnance prévue par l'[article 46-I](#) de la loi ELAN

habilite le Gouvernement à prendre, d'ici mai 2020, toute mesure propre à limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte des documents d'urbanisme. Cette mesure sera applicable au 1er avril 2021.

Il s'agit notamment :

- D'identifier les documents de rang supérieur pour lesquels un lien d'opposabilité avec les documents d'urbanisme ne s'avère pas pertinent, afin d'en réduire le nombre ;
- De supprimer le lien de « prise en compte » d'un document à l'autre ;
- De simplifier les règles relatives à la mise en compatibilité, lorsque ce lien est maintenu, pour mettre fin à l'instabilité chronique des documents d'urbanisme ;
- De réfléchir aux modalités d'une meilleure intégration des politiques sectorielles dans les documents d'urbanisme.

Outre le recueil de contributions sur le site planifions-ensemble.fr, sont organisés en régions des ateliers

thématiques concernant notamment les carrières, la mer, l'agriculture, ou encore l'énergie, et leur prise en compte dans les documents de planification. En échangeant avec les acteurs clés des thématiques, ces ateliers identifieront des pistes pour mieux intégrer ces politiques sectorielles dans les documents d'urbanisme.

Les prochains ateliers prévus :

- Climat / air / énergie à Lyon le jeudi 13 juin ;
- Nature / paysages / agriculture / forêt à Saint-André-de-Sangonis (Hérault) le mardi 2 juillet.

2. La modernisation du schéma de cohérence territoriale

Le II du même article de la loi Elan a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de 18 mois, pour adapter l'objet, le périmètre et le contenu du schéma de cohérence territoriale (SCoT) afin de tirer les conséquences de la création du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et du transfert de la compétence en matière de PLU aux EPCI à fiscalité propre.

Une démarche de concertation a débuté début 2018 avec les associations d'élus, la fédération nationale des SCoT et les services déconcentrés.

Une deuxième phase de concertation, articulée avec

celle du projet d'ordonnance sur la rationalisation de la hiérarchie des normes, est en cours.

Les contributions sur le site [planifions-ensemble.fr](#) permettront de compléter les avis issus de ces consultations.

Si de premières orientations se dégagent, celles-ci restent encore à éprouver. En tout état de cause, la nécessité d'élargir le périmètre des SCOT, de moduler leur contenu au regard des enjeux des territoires pour donner plus de latitude aux élus, recueillent déjà l'approbation des parties prenantes. L'ordonnance sera également applicable au 1er avril 2021.

3. La simplification du régime juridique du schéma d'aménagement régional

Le schéma d'aménagement régional (SAR) est un document d'aménagement du territoire et d'urbanisme spécifique aux territoires de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion, qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et s'impose aux documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU) dans un rapport de compatibilité (voir dossier consacré au SAR dans [Urba-Info n°23 de mai 2018](#)).

L'[article 50](#) de la loi ELAN habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin d'actualiser, clarifier, simplifier et compléter le régime juridique des schémas d'aménagement régional (SAR). L'ordonnance doit être adoptée dans un délai de 12 mois, soit en novembre 2019. Elle entrera en vigueur à compter du 1er mars 2020.

Cette évolution législative est rendue nécessaire par les nombreux ajouts effectués depuis trente ans et le défaut d'actualisation de la partie réglementaire pour

tenir compte des évolutions législatives qui ont abouti, comme le souligne le Conseil d'État, à un corpus de règles disparates mais juxtaposées source de confusion. Alors que de nombreux SAR sont en cours de révision ou de modification, cette situation est source de difficultés importantes pour les auteurs de ces documents.

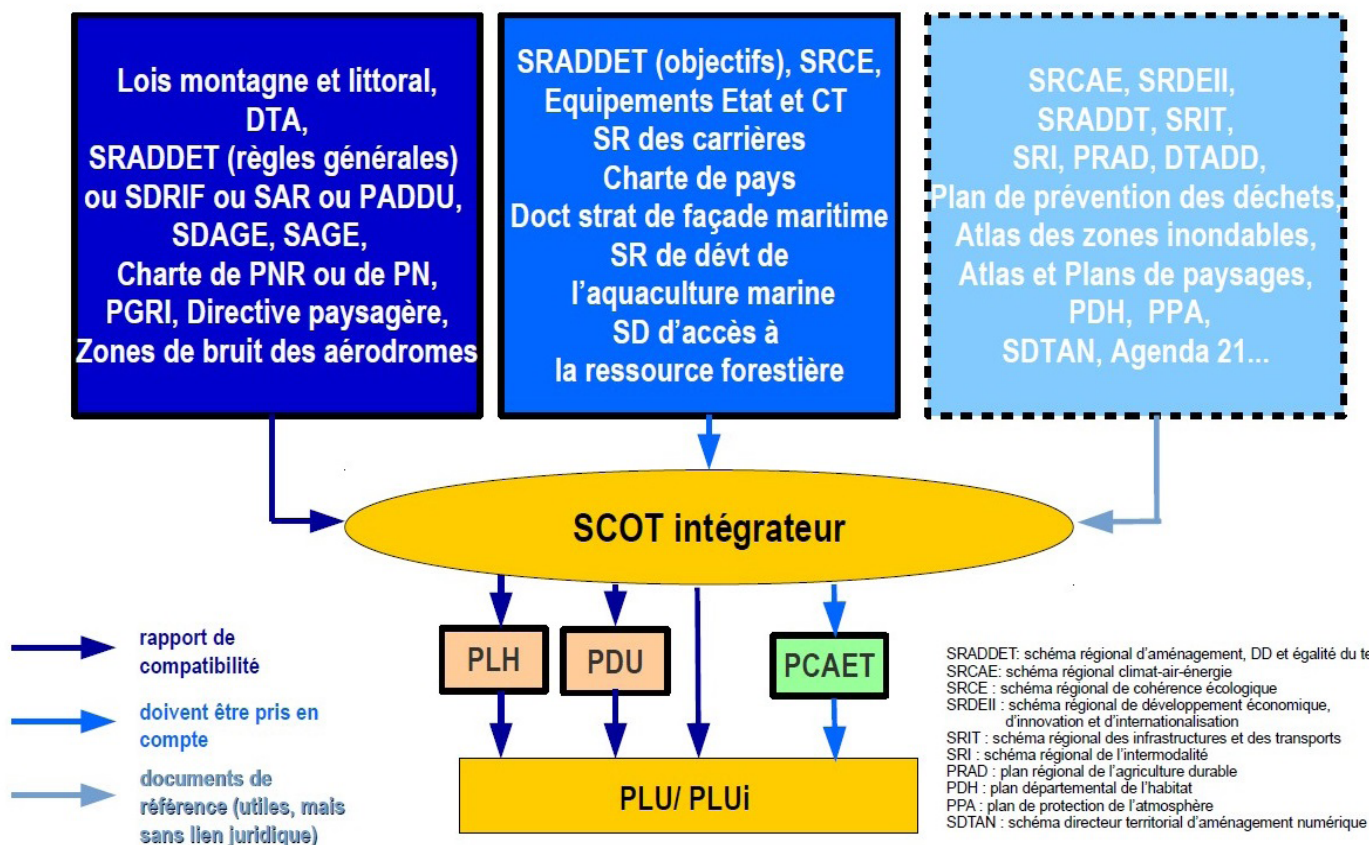
Un questionnaire en ligne a été transmis aux parties prenantes (collectivités territoriales porteuses de SAR, services déconcentrés, agences d'urbanisme, établissements publics) afin de recueillir leurs avis et leurs idées d'amélioration. Une phase de consultation par territoire se tiendra ces prochaines semaines afin de partager les idées.

En outre, une dizaine de questions issue de ce questionnaire est en ligne sur le site [planifions-ensemble.fr](#) afin de recueillir les avis d'autres acteurs et du public.

4. La planification de demain

Dans le cadre de « Planifions nos territoires ensemble », la DHUP vous invite à réfléchir au sens de la planification. Souvent perçu comme réglementaire et rigide, cet

exercice doit gagner en souplesse pour répondre à son objectif : organiser un aménagement durable et harmonieux du territoire.



Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr