

Déclaration préalable de travaux modificative : vers une consécration dans le Code de l'urbanisme ?

Le titulaire d'un Permis de Construire (PC) peut être amené à en demander la modification, soit qu'elle résulte d'une nécessité de purger une illégalité afin de régulariser un permis contesté, soit qu'elle résulte d'une nécessité technique ou d'un besoin d'évolution du projet en dehors de toute considération juridique. Cette dernière pratique, non-codifiée, a été consacrée progressivement par la doctrine administrative et la jurisprudence, dans un souci de simplification administrative en permettant au pétitionnaire de présenter une demande simplifiée (Cerfa n° 13411*09) et de bénéficier de la protection des droits acquis dans le cadre du permis initial.

La pratique des Déclarations Préalables (DP) modificatives de travaux est admise de longue date par la jurisprudence. Pour autant, et contrairement au permis modificatif, celle-ci n'a pas son propre Cerfa. Il pourrait être remédié à cette situation, ainsi que l'indique cette réponse ministérielle, qui évoque également une modification du code de l'urbanisme en ce sens :

*« La Déclaration Préalable constitue une formalité simplifiée et allégée au regard des Permis de Construire et d'aménager. Actuellement, le Code de l'urbanisme ne prévoit pas, en effet, de formulaire Cerfa spécifique à la modification des décisions de non-opposition à déclaration préalable. **Toutefois, aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce qu'un service instructeur instruisse une Déclaration Préalable modificative dès lors que les conditions de son admission, issues de la jurisprudence administrative, sont réunies. Une telle possibilité pourrait trouver prochainement une existence légale dans le Code de l'urbanisme par la modification des formulaires Cerfa de permis modificatifs.** »*

La pratique devrait être uniformisée et simplifiée par une évolution du Code et des Cerfa, ce qui rassurera également les services instructeurs sur la possibilité de délivrer un arrêté modificatif dans ce cas et simplifiera la constitution des dossiers de demande pour les pétitionnaires.

Cf. Assemblée nationale, Question n°9942, réponse publiée au JO le 31 octobre 2023
<https://questions.assemblee-nationale.fr/>

Améliorer la prise en compte des enjeux climat-air-énergie dans les documents de planification

Le Cerema a développé un outil en ligne, « **ClimUrba** », visant à accompagner les territoires dans la conception des documents d'urbanisme (SCoT, PLU et PLUi) en matière d'énergie et climat.

Il permet :

- d'identifier des leviers d'action par entrées thématiques (aménagement et urbanisme, transport et mobilité, bâtiment, énergie, développement économique) ;
- de prendre connaissance des références réglementaires ;
- de déterminer les effets attendus sur l'énergie, le climat et la qualité de l'air (consommation énergétique, émissions de gaz à effet de serre, développement des énergies renouvelables, adaptation climatique, qualité de l'air) ;
- de s'informer sur des exemples rédactionnels à disposition pour chaque levier ;

- de qualifier chacun des leviers d'actions pour définir les ambitions du SCoT ou du PLU/PLUi ;
- d'ajuster un document de planification existant si nécessaire ;
- d'éditer un profil climat-air-énergie en lien avec les enjeux portés par le territoire et/ou leur traduction dans le document de planification.

L'outil « ClimUrba » a vocation à « **proposer des pistes de réflexion pour nourrir un dialogue partagé entre élus, techniciens et experts dans le cadre de l'élaboration du SCoT ou du PLUi** ».

Outil Climurba du CEREMA

<https://climurba.cerema.fr/>

Quelle règle s'applique quand un projet d'installation de panneaux solaires est compris dans le périmètre d'un monument historique ?

Réponse du ministère de la culture :

« [...] L'appréciation de la covisibilité relève de l'ABF qui est compétent pour déterminer si ce lien visuel est établi. De nombreuses décisions du Conseil d'État ont confirmé que dès lors que les travaux objets de la demande d'autorisation se situent à moins de 500 m d'un monument historique, il appartient à l'ABF d'apprécier la covisibilité et, le cas échéant, d'émettre un avis dit « conforme » sur le projet.

Le demandeur peut, en amont du dépôt du dossier de demande d'autorisation de travaux, prendre l'attache de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine afin de déterminer les servitudes d'utilité publique, dont la protection au titre des abords, susceptibles de s'appliquer à son projet.

L'installation de panneaux photovoltaïques, sur un immeuble situé à moins de 500 m de la ferme des Custine, immeuble inscrit au titre des monuments historiques à Assenoncourt, a fait l'objet d'une expertise de l'ABF, qui a confirmé la covisibilité dans le cadre de l'instruction de la déclaration préalable déposée. **En effet, l'immeuble, objet des travaux, est situé à moins de 500 m de la ferme des Custine, et est visible en même temps qu'elle depuis l'espace public.**

Dès lors que la protection au titre des abords s'applique, l'ABF est fondé à émettre un avis conforme sur le projet. Au vu de l'impact des travaux sur les abords du monument historique, l'ABF a émis un accord assorti de prescriptions, en termes de localisation et d'inclinaison des panneaux photovoltaïques, afin de garantir une intégration et une réalisation qualitative du projet au regard de son environnement bâti et paysager, sans pour autant le remettre en cause.

[...] Enfin, pour une meilleure intégration des panneaux photovoltaïques sur le bâti, les demandeurs peuvent s'appuyer sur l'importante documentation rédigée, depuis de nombreuses années, par les services patrimoniaux des directions régionales des affaires culturelles, en lien notamment avec les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, et disponible en ligne. En particulier, un guide méthodologique interministériel sur l'adaptation de l'insertion du photovoltaïque dans le contexte de sites protégés pour leur intérêt patrimonial ou paysager a été publié début décembre 2023.

Il vise à ce que, sur le territoire national, dans le cadre du dialogue avec les porteurs de projets pour l'obtention de l'accord de l'ABF, ces derniers explorent toutes les solutions susceptibles de favoriser l'implantation des équipements photovoltaïques dans le respect du patrimoine et du paysage. Le gouvernement est en effet soucieux d'une bonne conciliation du développement des énergies renouvelables et de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine culturel, qui constituent deux aspects essentiels des politiques publiques. »

Cf. Question écrite de Christine Herzog, n°06173, JO du Sénat du 29 février 2024

<https://www.senat.fr/questions/jopdf/>

Un permis frauduleux n'est pas régularisable

Le litige porte sur un Permis de Construire (PC) autorisant le changement de destination d'un garage avec annexe en maison d'habitation et extension de l'existant.

Ce projet présenté comme étant réalisé à partir d'une construction existante (en l'occurrence, un appentis adossé au garage) a été requalifié par le Tribunal Administratif (TA) en construction nouvelle. **Selon les juges, l'appentis ne pouvait être regardé comme une construction existante du fait de son état de ruine, état qui avait été frauduleusement dissimulé par le pétitionnaire, dans le cadre de sa demande, afin de bénéficier de règles d'urbanisme plus favorables.**

L'autorisation a été en conséquence annulée pour avoir méconnu les règles du PLU relatives aux aires de stockage des ordures ménagères et aux distances d'implantation par rapport aux limites séparatives.

Le pourvoi formé par la commune reproche aux juges de ne pas avoir admis la régularisation du permis en cours d'instance sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, alors même que les deux vices relevés étaient régularisables. Depuis la loi ELAN, le juge administratif doit motiver son refus de faire droit à une demande de régularisation en cours d'instance ou d'annulation partielle.

Le pouvoir de régularisation du juge sur l'un de ces fondements est bien une obligation par l'effet de la loi **mais ici le Conseil d'État exclut l'application de ces dispositions en cas de fraude et rejette le pourvoi. Cette limite à la régularisation repose sur l'idée qu'un permis frauduleusement obtenu ne crée pas de droits au profit de son bénéficiaire.**

Cf. Conseil d'État, 11 mars 2024, n° 464257

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

L'insuffisance de la ressource en eau peut-elle justifier un refus de Permis de Construire (PC) ?

Pour rappel, l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme dispose que : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

Dans l'affaire, sur le fondement des dispositions précitées, un maire avait opposé un refus à une demande de PC portant sur la réalisation de cinq logements, au motif notamment que « **le projet aura des effets sur la ressource en eau dont la faible capacité est de nature à avérer un risque pour la santé et la sécurité publique** ».

Saisi du recours en annulation dirigé contre cette décision de refus, et après avoir constaté la réalité de l'insuffisance de la ressource en eau (**un bureau d'étude avait identifié une insuffisance à très court terme de la ressource en eau, liée notamment à l'assèchement de deux forages et au faible niveau du troisième**), le Tribunal Administratif (TA) de Toulon juge que c'est à bon droit que le maire s'est opposé à la demande de PC.

En effet, selon les juges du fond, **aucune prescription n'est à même de remédier au caractère insuffisant de la ressource en eau qui expose tant les futurs occupants que les usagers tiers à l'opération. Dès lors, cette insuffisance de la ressource en eau est « de nature à porter atteinte à la salubrité publique »** au sens des dispositions précitées.

Cf. Tribunal Administratif Toulon, 23 février 2024, n°2302433

<https://www.doctrine.fr/>

De l'importance du lexique dans le PLU (Plan Local d'Urbanisme)

Une société agricole de production de biogaz s'est vu accorder un Permis de Construire (PC) pour une usine de méthanisation par le Préfet sur la commune de Bourg-des-Comptes, près de Rennes en Ille-et-Vilaine. Un collectif de riverains a porté une demande d'annulation devant le Tribunal Administratif (TA) de Rennes couplée d'une demande de suspension du PC délivré.

Le débat tournait autour de l'implantation de l'unité de méthanisation et du respect ou non de la marge de recul prévue par l'article A 3.2.1. du règlement du PLU qui permet aux bâtiments d'exploitation agricole de déroger à la marge de recul, et donc de la définition de l'activité agricole donnée par lexique du plan local d'urbanisme selon laquelle : « *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* ».

Cette définition d'activité agricole par le lexique reprend partiellement les dispositions de l'article L.311-1 du Code rural et de la pêche maritime qui définissent la notion d'activité agricole ; le point intéressant étant que la partie de la définition non reprise est celle-là même qui concerne la production d'énergie à partir de produit de l'exploitation agricole.

En première instance, le président du TA de Rennes a suspendu l'arrêté de PC **considérant que le fait qu'une unité de méthanisation soit assimilée à un bâtiment agricole par le Code rural et de la pêche maritime était sans effet sur l'autorisation d'urbanisme.** Le principe mis en œuvre par le juge des référés est le principe d'indépendance des législations. Selon ce principe, la légalité des autorisations délivrées au titre d'une législation ne peut pas être contestée sur le fondement d'une autre législation.

C'est sur ce point précis que le Conseil d'État est venu apporter une précision dans sa décision : « En statuant ainsi, **alors qu'il lui appartenait, afin de déterminer si le projet litigieux pouvait bénéficier de l'exception aux règles de recul prévue à l'article A 3.2.1 du règlement du PLU, de rechercher si le projet d'unité de méthanisation en cause pouvait être regardé comme une activité agricole au regard de la définition qu'en donne le lexique du règlement du PLU de la commune de Bourg-des-Comptes, éclairée par les dispositions du Code rural et de la pêche maritime** citées au point 5, le juge des référés du TA de Rennes a commis une erreur de droit. »

Ainsi, le Conseil d'État censure la position du président du TA de Rennes en ce qu'il s'est borné à appliquer le principe d'indépendance des législations sans vérifier la définition que donnait le lexique du PLU de la notion d'activité agricole, éclairée, le cas échéant, par les dispositions du Code rural et de la pêche maritime. **Le lexique d'un PLU permet donc de cadrer et d'avoir une certaine maîtrise sur les notions utilisées dans le plan local d'urbanisme qui peuvent être définies en s'inspirant de notions existantes dans d'autres législations auxquels le Code de l'urbanisme ne renvoie pas expressément.**

Cf. Conseil d'État, décision n°467572 du 17 janvier 2024

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/>