



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la
Réunion, 4 juillet 2013, Despeyrous et autre contre
Commune de Saint-Pierre, numéros 1200055, 1200056 et
1200057**

Béryl Sadoun

► **To cite this version:**

Béryl Sadoun. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 4 juillet 2013, Despeyrous et autre contre Commune de Saint-Pierre, numéros 1200055, 1200056 et 1200057. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2014, Jurisprudence locale, NS-2014, pp.156-161. hal-02860633

HAL Id: hal-02860633

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860633>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Contentieux de l'urbanisme – Autorisation d'urbanisme – CDEC

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 4 juillet 2013,
Despeyrous et autres c/ Commune de Saint Pierre, req. 1200055, 1200056,
1200057

Béryl SADOUN

Deux opérateurs économiques se livrent une concurrence sans merci sur le territoire réunionnais dans le secteur du développement de l'offre cinématographique sur l'île. Ce jugement du tribunal administratif de Saint Denis de La Réunion en est une illustration.

Alors que le maire de Saint-Pierre avait délivré un permis de construire à la société Foncière de La Plaine pour la réalisation d'un complexe cinématographique comprenant dix salles, deux restaurants et un parking souterrain en plein centre-ville de la plus grande commune du sud de l'île, des riverains, peut être soutenus par le concurrent direct de la société précitée, ont attaqué cette autorisation d'urbanisme.

Sans entrer dans la polémique de l'opportunité d'implanter un multiplexe en plein centre-ville³, ce jugement appelle des remarques relevant

¹ CAA Lyon, 28 février 2012, *Mme Mombazet c/ EFP-SMAF*, req. n° 10LY01677.

² Voir notamment les arrêts CE, 6 février 2006, *Commune de Lamotte-Beuvron*, req. n° 266821 ; CAA Douai, 29 décembre 2006, *Leclercq c/ Commune de Verton*, req. n° 06DA00370 ; CAA Nancy, 16 novembre 2006, *Commune de Sessenheim*, req. n° 05NC00319.

³ Objet de nombreux débats dans la presse réunionnaise et déchainant les passions des Saint-Pierrois.

principalement de deux aspects du droit de l'urbanisme, à savoir : l'indépendance des législations en matière d'offre commerciale/cinématographique (corrélation entre le code de l'urbanisme et celui du commerce, accord de la CDAC /CDEC, absence de permis tacite) d'une part ; la question des adaptations mineures en droit de l'urbanisme, d'autre part.

I.- Une procédure particulière non assujettie à l'indépendance des législations

Lorsque le projet porte sur la création, l'extension ou la réouverture au public d'un établissement de spectacles cinématographiques, le code de l'urbanisme prévoit une procédure particulière inscrite dans le chapitre V « Opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation » et précisément la section IV « Opérations pour lesquelles la délivrance du permis de construire ou la réalisation des travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation ». C'est donc de cette manière que le législateur a choisi délibérément de neutraliser le principe cher au droit français de l'indépendance des législations.

Pour cela, le code de l'urbanisme met en place une formalité préalable, l'accord de la commission départementale des activités commerciales statuant en matière cinématographique – CDEC – (A) et un garde-fou, l'impossibilité du permis tacite (B).

A.- L'accord préalable de la CDEC

Il est à noter que la procédure en matière d'équipement cinématographique est identique à celle qui s'applique en matière de réalisation d'équipement commercial supérieur à 1000 m² de surface plancher (à l'exclusion des surfaces dédiées à la restauration).

Le code de l'urbanisme prévoit donc un accord préalable de la CDEC réunie sur convocation du Préfet et qui doit apprécier l'opportunité de l'implantation d'un nouvel équipement dans une zone de chalandise. Le Conseil d'État a décrit les éléments indispensables que doivent contenir les dossiers de CDAC pour considérer que cette dernière a été suffisamment éclairée. Le Conseil d'État a particulièrement insisté sur les conditions d'accès (routières, en transports en commun, piétonnes) et des réseaux existants ou prévus pour la desserte de l'équipement. Ainsi dans son arrêt du 27 juillet 2012, le Conseil d'État précise que si de tels aménagements sont nécessaires, les pièces du dossier de CDAC doivent apporter les éléments permettant de considérer que la réalisation de ces travaux de desserte est suffisamment certaine pour être

opérationnels au jour de l'ouverture de l'ensemble commercial¹.

Quant au dossier de permis de construire, il doit contenir lors de son dépôt en mairie, le récépissé de dépôt en préfecture prévu par l'article R. 431-28 du Code de l'urbanisme – pièce n° 37 sur le bordereau des pièces. Puis l'arrêté de permis de construire doit expressément viser l'accord de la CDEC.

Quant au contrôle du juge administratif, il apprécie tout d'abord la cohérence entre le dossier transmis à la CDAC et celui du permis de construire de telle sorte que toute différence peut être sanctionnée. C'est ainsi que dans l'espèce commentée, le juge administratif a pu relever qu'il existait une modification substantielle du projet accordé par le Maire de Saint-Pierre en cela que le parking présenté à l'accord de la CDEC était de 366 places alors que l'arrêté de permis de construire validait 176 places et le paiement d'une taxe pour non-réalisation d'aires de stationnement équivalant à 78 places. Le juge estime que si le PLU était sur ce point respecté, la distorsion entre le projet présenté en commission et le projet validé par le Maire nécessitait au préalable de recueillir à nouveau l'accord de la commission avant l'octroi de l'autorisation d'urbanisme.

B.- L'absence de permis tacite

L'indispensable accord de la CDEC avant toute délivrance d'une autorisation d'urbanisme se traduit par l'impossibilité d'obtenir un permis tacite. De ce fait, le service instructeur doit notifier au maître d'ouvrage cette particularité dans le premier mois suivant son dépôt. Concrètement cela signifie qu'au terme du délai légal d'instruction, en cas de silence gardé par l'administration, et contrairement au droit commun en urbanisme, le permis sera rejeté. Ce type de projet étant analysé comme des établissements recevant du public, le délai est de six mois. Il appartient donc au maître d'ouvrage d'obtenir dans ce délai un accord de la commission, car il ne revient pas au Maire de la saisir. En cas de désaccord ou d'absence d'accord dans ce délai, le Maire sera obligé de refuser le permis de construire.

En matière d'équipement commercial ou cinématographique, la logique contentieuse est encore une fois spécifique. En effet, alors que dans le cas des permis classiques, le maître d'ouvrage peut commencer sa construction dès la notification de l'autorisation². Il n'en va pas de même pour un permis soumis à accord de la CDEC. C'est l'arrêté du Préfet accordant l'autorisation d'exploitation commerciale qui doit être exempt de tout recours ; lequel court

¹ CE, 27 juillet 2012, *SODICHAR*, req. n° 354436.

² La sécurité juridique préconise que les délais de recours, à savoir deux mois à compter de l'affichage sur le terrain, soient purgés.

pendant un mois à compter de la mesure de publicité la plus tardive¹. Évidemment le recours des tiers pour excès de pouvoir en référé ou au fond se rajoute, ce qui est le cas en l'espèce.

Sur l'introduction de ce recours au fond par des riverains, il est intéressant de noter que si l'opérateur économique concurrent pouvait se prévaloir d'un recours contre l'accord de la CDEC, il n'était pas en mesure d'introduire un recours pour excès de pouvoir contre l'autorisation d'urbanisme. Nous touchons ici la question de la qualité pour agir qui, en matière de contentieux de l'urbanisme, a été récemment renforcée. L'ordonnance 2013-638 du 18 juillet 2013 impose au requérant de prouver que « *les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, de jouissance ou d'utilisation du bien qu'il occupe régulièrement (...)* ». Avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, le juge administratif était peu regardant à l'image de ce jugement où le juge rejette l'argument selon lequel l'une des requérantes aurait son domicile à une distance plus lointaine que les deux autres du projet. Il estime que l'ampleur et la taille du projet le rendront visible à plus d'une centaine de mètres. Ce qui est néanmoins remarquable dans ce jugement c'est l'ajout concernant « *les conditions de circulation de l'ensemble du voisinage* ». Cela fait clairement référence à l'ordonnance précitée alors que cette dernière n'était pas encore publiée. À ce propos, faisant référence à une jurisprudence du Conseil d'État en matière de contentieux, les juridictions administratives ont déjà pu juger que cette réforme n'était pas applicable au recours en cours².

II.- La délicate question des adaptations mineures

En droit de l'urbanisme, le mot « dérogation » est banni depuis la loi du 31 décembre 1976. Cela signifie que la règle d'urbanisme ne peut être écartée sauf dans trois cas limitativement énumérés par le code : la reconstruction à l'identique suite à sinistre, restauration ou reconstruction d'un bâtiment soumis à la législation sur les monuments historiques et la mise aux normes des logements existants pour les rendre accessibles. Néanmoins, il existe un assouplissement codifié à l'article L123-1-9 : les « adaptations mineures » qui permettent de s'écarter légèrement de la règle du PLU. Leur utilisation est très encadrée, mais l'administration doit alors motiver le recours à cette possibilité (A). Le juge administratif va donc contrôler cette motivation, mais la jurisprudence est sur ce point assez floue (B).

¹ Affichage en mairie ou parution dans la presse locale.

² TA Rennes, 12 septembre 2013, req. n° 1303007 pour une ordonnance de référé ou CAA Marseille, 1^{re} chambre, 3 octobre 2013, req n° MA04815.

A.- La motivation de l'administration

Comme pour un refus ou un sursis à statuer, lorsque l'administration considère que les conditions sont réunies pour autoriser une autorisation d'urbanisme alors que l'une des règles n'est pas strictement respectée, elle doit motiver sa décision en se basant sur trois motifs possibles : la nature du sol, la configuration de la parcelle ou la cohérence architecturale avec les constructions avoisinantes. Les règles pouvant faire l'objet d'une adaptation mineure doivent être quantifiables afin que l'administration mesure explicitement l'écart par rapport à la règle en cause.

En l'espèce, le Maire de Saint-Pierre avait estimé que les pentes de toitures présentées ne respectaient pas l'article 11 de la zone du PLU, mais il a justifié l'adaptation mineure sur la qualité du projet architectural. Or le juge fait remarquer à juste titre que cet argument ne peut être retenu comme une motivation suffisante, car seuls les trois cas listés par le code de l'urbanisme sont recevables. Le juge considère donc qu'il s'agit là d'une dérogation non réglementaire qui entache d'illégalité le permis de construire attaqué.

L'administration doit donc apporter un soin particulier à la rédaction de considérants très précis tant sur le plan juridique (motif recevable limitativement énuméré par le code) que sur les faits (mesures exactes/calculs précis par exemple) permettant de justifier cette adaptation mineure, car le contrôle du juge en la matière est rigoureux même si la jurisprudence n'est pas uniforme.

B.- Le contrôle du juge administratif

Le juge contrôle la motivation de l'administration, mais il mesure également la distorsion entre la règle et le projet. Traditionnellement, la jurisprudence tolère une marge de 10 à 15 % maximum par rapport à la règle. Si la jurisprudence en matière d'adaptation mineure n'est pas une science exacte, c'est parce que le juge administratif effectue un contrôle de l'erreur manifeste dans le cadre de l'appréciation du caractère mineure de l'adaptation. Néanmoins, le juge a rarement l'occasion de se prononcer sur cette question, car l'administration parvient difficilement à raccrocher sa volonté d'adapter le projet à l'un des trois cas prévus par le législateur. De ce fait, le juge administratif effectue ici un contrôle normal recherchant l'erreur de droit¹.

C'est exactement le cas du jugement commenté où le Maire de Saint-Pierre fait valoir une adaptation mineure sur le pourcentage de pentes non respecté, mais ne parvient pas à démontrer en quoi cette adaptation est nécessaire au regard par exemple du issu urbain existant qui ne respecterait pas lui-même ces prescriptions et donc pourrait justifier une adaptation mineure sur

¹ CAA Lyon, 15 décembre 2009, req. n° 07LY02153.

le fondement de la cohérence architecturale avec les constructions avoisinantes.

Il est intéressant de noter que le pétitionnaire n'a pas à demander une adaptation mineure. Le Conseil d'État a eu récemment l'occasion de se prononcer sur la question en rappelant que ce n'était pas à faire valoir dans la demande de permis de construire¹. Ainsi, il appartient à l'administration d'étudier la recevabilité d'une telle adaptation lors de l'instruction.

Le gouvernement dans sa logique de simplification et d'accélération des procédures d'urbanisme a proposé de fusionner l'autorisation d'urbanisme à l'autorisation d'exploitation commerciale. Cela permet donc de faire obstacle à l'indépendance des législations et va dans le sens a priori de la simplification puisque la Commune sert de guichet unique comme c'est déjà le cas par exemple pour les permis de construire portant sur des établissements recevant du public ; dans ce cas, le permis vaut autorisation de travaux au titre de la sécurité et de l'accessibilité prévue par le Code de la Construction et de l'Habitation. Or, cela ne va pas sans poser des questions importantes pour l'autorité compétente en matière de permis de construire. En effet, jusqu'alors le maître d'ouvrage portait la responsabilité d'un retard dans l'obtention de l'accord puisqu'il lui revenait de déposer son dossier auprès du Préfet avant de pouvoir déposer sa demande d'urbanisme. Avec cette procédure intégrée, il reviendra au Maire de recueillir directement l'accord de la CDAC/CDEC dans le délai imparti pour délivrer le permis de construire sous peine de permis tacite illégal. Les députés ont déjà voté cette fusion des procédures le 13 février dernier dans le cadre de la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

Sur la question des adaptations mineures, il est intéressant de voir à quel point le législateur aime s'octroyer la faculté de s'immiscer dans un PLU pour y déroger. Ainsi plusieurs lois ces dernières années ont prévu la possibilité de déroger principalement aux règles de gabarits (hauteurs, emprise au sol...) sous couvert de production de logements sociaux. Quelques exemples peuvent être cités : la loi Mobilisation pour le Logement dite Loi Boutin du 25 mars 2009 n° 2009-323 ; la loi « Sarkozy » augmentant de 30 % des droits à construire dès lors qu'il s'agissait de logement même libre (dernière loi votée par le gouvernement Fillon, première loi abrogée par le quinquennat de Hollande donc jamais entrée en vigueur !); l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 offrant des possibilités dérogations en matière de densité, gabarit et stationnements codifiées à l'article L123-5-1 du Code de l'urbanisme.

¹ CE, 13 février 2013, *SCI Saint Joseph*, req. n° 350.729.