

LA LETTRE WK - DÉCEMBRE 2022

SOMMAIRE

BRÈVES JURIDIQUES 2

Droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine

État des risques et document d'information sur la pollution des sols

Destinations en droit de l'urbanisme – projet de réforme

LE POINT SUR... 3

Élargissement du champ d'application du permis de construire modificatif

Qualification de la destination des Dark Stores

Les Data Centers ne sont pas soumis à la taxe pour création de bureaux

Surplomb du domaine public

CONFERENCE 8

L'agrément pour locaux d'activités en Ile-de-France



L'EDITO

Violette Théret,
Notaire associé

L'année 2022 n'a pas été celle des grandes réformes, mais elle restera comme une année de turbulences pour les acteurs de l'immobilier d'entreprise

Ainsi, l'avant-projet de règlement du futur PLU de Paris mis à disposition par les services de la ville a suscité, à juste titre, un certain émoi chez les institutionnels.

En effet, de nombreux immeubles situés essentiellement dans le Quartier central des affaires ont fait l'objet d'un « pastillage », les grevant ainsi d'une servitude d'emplacement réservé pour création de logements dès l'approbation du futur PLU prévue en 2024, si ce pastillage est maintenu en l'état.

Ce pastillage est contestable du fait de son caractère aléatoire. Mais l'enquête publique qui sera organisée courant 2023 sera l'occasion pour les propriétaires d'immeubles pastillés de faire valoir leurs arguments.

En effet, il s'avère qu'un certain nombre de ces immeubles sont, au regard de leurs caractéristiques, inadaptés à l'habitation et leur transformation impliquant une restructuration lourde, occasionnant des coûts hors de proportion avec la nécessité de produire du logement à un prix abordable. En outre, il n'a pas été tenu compte de la circonstance que certains de ces immeubles avaient déjà fait l'objet d'un changement d'usage avec compensation. Il serait donc injuste d'exiger de leurs propriétaires de les reconvertir en habitation.

De la même manière, la servitude de « mixité fonctionnelle », qui sera très probablement instituée par le futur PLU dans un périmètre correspondant à l'actuel secteur de protection de l'habitation couvrant l'essentiel du centre et de l'ouest parisien, constituera une contrainte supplémentaire : au-delà d'un certain seuil, non encore défini, tous les projets de construction, de restructuration lourde ou de changement de destination devraient intégrer une part minimale d'habitation en application de cette servitude.

Là encore, cette nouvelle mesure est contestable car elle fait doublon avec l'exigence figurant dans les Orientations préfectorales en matière d'agrément pour création de locaux d'activité dit « agrément bureau » d'une mixité bureaux/logements pour toute opération dont le terrain d'assiette dépasse, pour ce qui concerne le territoire de la ville de Paris, le seuil de 3000 m².

L'agrément bureau constitue d'ailleurs, avec la révision du PLU, l'une des principales préoccupations des acteurs de l'immobilier d'entreprise tant la position de la DRIEAT s'est rigidifiée dernièrement, notamment avec les nouvelles Orientations préfectorales adoptées en septembre 2021 que la DRIEAT oppose aujourd'hui aux demandes d'agrément. Ces orientations étant à la main de la DRIEAT, de même que leur interprétation, elles s'avèrent fluctuantes, générant ainsi une insécurité dans l'appréciation de la faisabilité juridique des opérations tertiaires.

C'est la raison pour laquelle il nous est paru opportun d'organiser le 29 novembre dernier une conférence sur cette thématique, pour tenter d'y voir plus clair sur le flou juridique qu'entourent désormais les conditions de délivrance des agréments.

J'en profite ici pour remercier Alexia Robbes, avocate associée au sein du cabinet Adden, d'avoir bien voulu prendre part à cet événement dont vous pourrez retrouver le compte rendu dans la présente Newsletter.

Pour commencer la nouvelle année sur une note plus positive, un projet de décret est attendu pour début 2023. Ce décret apportera satisfaction puisque le régime et la définition des destinations et sous-destinations seront enfin clarifiés. Une présentation des principales mesures apportées par ce projet figure également dans cette Newsletter.

BRÈVES JURIDIQUES

DROIT DE PRÉEMPTION POUR LA PRÉSERVATION DES RESSOURCES EN EAU DESTINÉES À LA CONSOMMATION HUMAINE

Le décret n° 2022-1223 du 10 septembre 2022 est venu préciser les modalités d'application des dispositions introduites aux articles L. 218-1 et suivants du Code de l'urbanisme par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 instituant un droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine.

L'objectif de ce droit de préemption est de protéger les aires d'alimentation de captage situées dans des zones agricoles contre les pollutions qui dégradent la qualité de l'eau (nitrates et pesticides) sans pour autant remettre en cause la destination agricole des biens préemptés.

Les dispositions du décret, introduites aux articles R. 218-1 et suivants du Code de l'urbanisme, donnent compétence au préfet de département d'instituer ce droit de préemption lorsqu'une commune, ou groupement de communes ou un syndicat mixte en fait la demande et fixe la procédure à cet effet.

Le texte ajoute que l'arrêté préfectoral instituant ce droit désigne le titulaire du droit de préemption, délimite le périmètre sur lequel il s'applique et comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui le motivent. Le titulaire du droit de préemption ainsi désigné peut en donner délégation à un établissement public local en charge du prélèvement en eau utilisée pour l'alimentation en eau potable.

S'agissant de la procédure de préemption, il est fait application à une partie des dispositions applicables au droit de préemption urbain, en l'occurrence des articles R. 213-9 à R. 213-13 du Code de l'urbanisme.

La DIA fera l'objet d'un formulaire officiel et devra être déposée non pas en mairie mais adressée au titulaire du droit de préemption.

Comme en matière de droit de préemption urbain, le délai imparti au titulaire du droit de préemption est de deux mois à compter de la réception de la DIA et le silence gardé par ce dernier au terme de ce délai vaut renonciation à l'exercice de ce droit. Ce délai peut être suspendu pour permettre la communication de pièces supplémentaires.

ÉTAT DES RISQUES ET DOCUMENT D'INFORMATION SUR LA POLLUTION DES SOLS

Le décret n° 2022-1289 du 1er octobre 2022, pris sur le fondement de la loi Climat et Résilience relatif à l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques est venu modifier les modalités d'exécution de l'obligation d'information relative tant aux risques auxquels est exposé l'immeuble, qu'à la pollution.

Pour rappel, la loi Climat et Résilience a modifié l'article L. 125-5 du Code de l'environnement relatif à l'état des risques, en élargissant son champ d'application et en précisant ses modalités d'application, ainsi que l'article L. 125-6 relatif aux secteurs d'information sur les sols.

Le décret du 1er octobre 2022 met à jour la procédure d'élaboration de l'état des risques et des secteurs d'information sur les sols.

Le texte rend obligatoire pour le vendeur ou le bailleur d'un bien immobilier concerné par un ou plusieurs risques naturels ou technologiques ou par un secteur d'information sur les sols d'en informer le potentiel acquéreur ou

locataire à chaque étape de la vente ou de la location, et cela dès l'annonce immobilière. Il précise en outre le contenu du document faisant état de ces risques ou décrivant le secteur d'information sur les sols et les conditions dans lesquelles celui-ci doit être remis au potentiel acquéreur ou locataire afin d'assurer sa bonne information.

Le décret entrera en vigueur le 1er janvier 2023.

DESTINATIONS EN DROIT DE L'URBANISME - PROJET DE RÉFORME

Un projet de réforme des destinations est attendu d'ici la fin de l'année afin de répondre aux difficultés rencontrées depuis l'adoption du régime actuel, entré en vigueur le 1er janvier 2016.

Il s'agit d'abord de contrecarrer la jurisprudence du Conseil d'Etat aux termes de laquelle les changements de destination doivent s'apprécier au regard de celles définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme lorsque l'on se situe sur le territoire d'une commune couverte par un PLU non alourdi alors même que l'ordonnance du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 avait prévu, à titre transitoire, que ceux-ci restaient régis par les dispositions de l'ancien article R. 123-9 (CE, 7 juill. 2022, n° 454789).

Cette jurisprudence résulte d'une maladresse rédactionnelle des textes issus de cette ordonnance puisque les dispositions des articles R. 421-14 et R. 421-17 du Code de l'urbanisme relatifs au champ d'application du permis de construire et de la déclaration préalable renvoient expressément aux destinations et sous-destinations énumérées aux articles R. 151-27 et R. 151-28. Le projet de décret prévoit de gommer cette maladresse en supprimant tout simplement ce renvoi.

Ensuite, le texte actuel dispense de toute autorisation d'urbanisme le changement de sous-destination dès lors que celui-ci n'est pas accompagné de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment. Pour répondre à la demande d'un certain nombre de collectivités de pouvoir contrôler ce type d'opérations, le projet de décret prévoit la possibilité pour le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétente en matière de PLU d'étendre le champ d'application de la procédure de déclaration préalable aux changements de sous-destination sans travaux.

Enfin le projet de décret prévoit de créer de nouvelles sous-destinations. Il s'agira notamment de scinder l'actuelle sous-destination « artisanat et commerce de détail » en deux sous-destinations : « commerce de détail » d'une part et « artisanat avec surface de vente » d'autre part. Une nouvelle sous-destination « artisanat sans surface de vente » serait créée dans la cinquième destination qui sera dénommée désormais « autres activités des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire ». Celle-ci comporterait en outre une autre nouvelle sous-destination intitulée « cuisine dédiée à la vente en ligne », autrement dit les dark kitchens.

Un nouvel arrêté viendra également modifier celui du 10 novembre 2016 qui apporte des définitions aux destinations et sous-destinations énumérées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme. Il s'agira d'extraire les bureaux de l'administration majoritairement ou totalement fermés au public de la sous-destination « locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés » pour les verser dans la sous-destination « bureaux », ce qui mettrait fin à une absurdité. Aussi, les dark stores et les data centers entreraient dans la définition de la sous-destination « entrepôt ».

LE POINT SUR...



**Sébastien
Lamy-Willing,**

Knowledge Manager

ELARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DU PERMIS DE CONSTRUIRE MODIFICATIF

L'autorité compétente peut délivrer un permis de construire modificatif dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

CE, 26 juill. 2022, n° 437765

La pratique du permis de construire modificatif trouve son origine dans la pratique, s'appuyant sur une circulaire du 16 mars 1976, et a été admise par la jurisprudence. Il est aujourd'hui mentionné dans le Code de l'urbanisme notamment à l'article L. 462-2 relatif à la conformité, mais n'y est pas défini ni encadré.

Le principe posé par le Conseil d'Etat était que les modifications ne remettant pas en cause la conception générale du projet autorisé par le permis initial pouvaient faire l'objet d'un permis de construire modificatif (CE, sect., 26 juil. 1982, Le Roy, n° 23604).

Ainsi, selon l'importance des modifications envisagées, le juge apprécie au cas par cas ce qui relève d'un permis modificatif ou d'un nouveau permis. La ligne de séparation n'est toutefois pas toujours très évidente.

Par exemple, une augmentation de la surface de plancher d'un projet peut relever d'un permis modificatif (CE, 27 avr. 1994, Epx Bouchy, n° 128478 – CE, 21 déc. 2001, SCI Le Complexe, n° 211663) de même que la construction d'une villa supplémentaire sur un terrain faisant l'objet déjà d'un permis de construire un ensemble d'habitations comportant plusieurs bâtiments distincts (CE, 25 avr. 2001, Alborn, n° 207095).

Dans le sens contraire, lorsque le programme ou l'implantation du bâtiment s'en trouve substantiellement modifiés, le pétitionnaire devra solliciter un nouveau permis (CE, 3 juill. 1974, SCI Les Pervenches, Lebon 382 – CE 8 févr. 1999, Cne La Clusaz, n° 171946).

Par son arrêt du 26 juillet 2022, le Conseil d'Etat a semblé vouloir élargir le champ d'application du permis de construire modificatif, en considérant que :

« l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même ».

Ce n'est donc plus la notion de conception générale qui est retenue mais celle de nature même du projet qui serait bouleversée.

En l'espèce, les modifications apportées au projet étaient substantielles puisqu'elles prévoyaient la jonction des deux bâtiments initiaux en une seule construction, un escalier couvert commun, la surélévation d'une partie de la construction en rez-de-chaussée, l'adjonction d'une terrasse d'une surface de plancher de 4 m², ainsi que le remplacement d'un mur et de deux pare-vues en bois par deux murs en briques. Et le Conseil d'Etat a jugé que « en estimant que ces modifications avaient pu faire l'objet d'un permis modificatif, le tribunal a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation ».

Reste à observer comment les juridictions du fond interpréteront cette notion de nature du projet.

QUALIFICATION DE LA DESTINATION DES DARK STORES

Par une ordonnance rendue le 5 octobre dernier, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a écarté l'application de la destination d'entrepôt aux dark stores.

TA Paris, ord., 5 oct. 2022, n° 2219412/4

La multiplication des locaux affectés à l'entreposage et à la livraison rapide de produits de consommation courante en centre-ville, communément appelés dark stores, conduit de plus en plus à s'interroger sur leur qualification juridique en termes de destination, notamment compte tenu des nuisances qu'ils sont susceptibles de générer et de la concurrence qu'ils font aux commerces de détail.

A l'instar du coliving, du coworking ou encore des dark kitchens, les dark stores ne sont nullement mentionnés dans l'arrêté du 10 novembre 2016 ni dans la fiche technique du ministère en charge de l'urbanisme apportant des définitions aux destinations et sous-destinations énumérées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme.

Le règlement du PLU de Paris n'y fait de même aucune allusion.

Dans ce contexte, le ministère a diffusé en mars 2022 un guide à l'attention des élus sur le phénomène du quick commerce et des dark stores, qui n'est aujourd'hui plus en ligne.

Ce guide faisait alors la distinction entre les dark stores exclusivement utilisés pour de la livraison, sans accueil du public, qui doivent relever de la sous-destination entrepôt et les dark stores exerçant une activité de stockage avec un comptoir de retrait des marchandises par le client qui peuvent relever de la destination commerce.

Le 6 septembre 2022, le ministre délégué à la Ville et au Logement a annoncé l'adoption de mesures réglementaires permettant aux élus d'encadrer ce nouveau secteur, se ralliant à l'idée que les dark stores ne pouvaient être que des entrepôts même s'ils sont pourvus d'un comptoir de retrait.

C'est également la position que soutient de longue date la ville de Paris qui considère ce type de locaux comme des entrepôts.

Pourtant, dans un contentieux opposant la ville de Paris à deux exploitants de dark stores, le tribunal administratif de Paris s'est fondé sur la circonstance que le PLU classait dans la destination Cinaspic « les espaces de logistique urbaine, dédiés à l'accueil des activités liées à la livraison et à l'enlèvement des marchandises, pouvant inclure du stockage de courte durée et le retrait par le destinataire » pour considérer que ce type de locaux ne pouvaient relever de la destination d'entrepôt.

Le juge a ainsi motivé sa décision :

« Ces locaux doivent donc être regardés comme ayant pour objet, à l'instar des espaces de logistique urbaine, d'optimiser en milieu urbain le délai et le mode de livraison par la mise en place d'une logistique dite « du dernier kilomètre », qui conduit à diminuer le trafic de camions et le nombre de points de livraison dans Paris intramuros, et présentent ainsi un intérêt collectif. »

Les décisions d'injonction de la ville de Paris visant à interdire les dark stores au motif qu'il s'agit d'entrepôts sont donc suspendues le temps que l'affaire soit jugée au fond.

En tout état de cause, même si cette solution devait être confirmée, les exploitants de dark stores ne pourront pas s'en prévaloir longtemps dans le contexte de la révision actuelle du PLU de Paris d'autant que la réforme des destinations attendue très prochainement devrait intégrer expressément les dark stores dans la sous-destination entrepôt.

LES DATA CENTER NE SONT PAS SOUMIS À LA TAXE POUR CRÉATION DE BUREAUX

CE, 11 octobre 2022, n° 463134

La taxe prévue à l'article L. 520-1 du Code de l'urbanisme est perçue, en Ile-de-France, « à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage définis, respectivement, aux 1°, 2° et 3° du III de l'article 231 ter du code général des impôts ».

Par un jugement du 11 février 2022, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise avait jugé que les data center n'étaient pas soumis à la taxe pour création de bureaux prévue à l'article L. 520-1, au motif que :

« 5. L'administration, qui ne peut se fonder sur sa propre doctrine, ne peut se prévaloir de la définition des locaux de stockage donnée par l'instruction du 11 mars 1999 publiée au bulletin officiel des impôts, ni par ailleurs, du guide sur le « cloud computing » et les « datacenters » élaboré par la Caisse des dépôts et consignations, dont les mentions ne sont pas opposables à la requérante. Si elle fait également valoir qu'à la suite de la modification de la liste des destinations de construction dans le code de l'urbanisme, des sous-destinations de constructions ont été créées, dont la sous-destination « entrepôt », qui recouvre des constructions destinées au stockage de biens ou à la logistique, et notamment les centres de données, cette réforme est relative au contenu des plans locaux d'urbanisme. Enfin, la fiche technique du ministère du logement et de l'habitat durable, qui inclut dans la sous-destination « entrepôt », les centres de données, n'a aucune portée juridique » (TA Cergy-Pontoise, 11 févr. 2022, n° 2105668)

Le Conseil d'Etat a confirmé ce jugement, pour des motifs similaires mais rédigés différemment :

D'une part, les données numériques traitées dans les locaux en litige ne constituent ni des produits, ni des marchandises, ni des biens, au sens du 3° du III de l'article 231 ter du code général des impôts cité ci-dessus au point 2. D'autre part, et contrairement à ce que soutient la ministre, la circonstance, non contestée, que ces locaux abritent des matériels et infrastructures informatiques en fonctionnement ne saurait conduire à regarder ces locaux comme destinés à un entreposage au sens des mêmes dispositions.

Si les data center ne peuvent être assimilés à des locaux de stockage au sens de l'article L. 520-1 du Code de l'urbanisme, il y aurait alors lieu de considérer qu'ils ne constituent pas des entrepôts au sens des destinations et sous-destinations prévus aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du même code.

Cet arrêt pourrait alors remettre en cause la position exprimée par la DRIEAT dans la fiche repère qu'elle a édictée le 1er mars 2022 et dans laquelle il est indiqué que « Les centres de données sont classés dans la catégorie « entrepôt » au titre des destinations du code de l'urbanisme (cf. Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, Ministère du logement et de l'habitat durable, avril 2017, p. 76) » et qu'ils sont à ce titre soumis à agrément (source : https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_repere_dc_fev2022_vdef.pdf).

Néanmoins, le projet de réforme des destinations et des sous-destinations actuellement en préparation prévoit d'insérer expressément les « centres de données » dans la définition donnée aux entrepôts aux termes de l'arrêté du 10 novembre 2016. Cette assimilation ne résultera alors plus simplement de la doctrine administrative mais revêtira une valeur réglementaire.

Si cette réforme devait être adoptée, elle ne remettrait toutefois probablement pas en cause l'arrêt du Conseil d'Etat ici commenté car en application du principe d'indépendance des législations, le champ d'application de la taxe ne peut être apprécié qu'au regard des définitions données par l'article 231 ter du Code général des impôts et non de celles données au titre des destinations et sous-destinations.

SURPLOMB DU DOMAINE PUBLIC

CE, 23 nov. 2022, n° 450008

L'article R. 431-13 du code de l'urbanisme dispose que :
« Lorsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public, le dossier joint à la demande de permis de construire comporte une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public ».

Si ce texte ne fait pas expressément référence au surplomb, le formulaire Cerfa du permis de construire vise bien dans la rubrique PC10, au titre de l'article précité, le projet qui « se situe sur le domaine public ou en surplomb du domaine public ».

Cependant, les services instructeurs n'exigent pas, dans les faits, une telle pièce lorsque le surplomb s'inscrit dans les dimensions admises par le règlement du PLU, laissant entendre que dans ce cas le permis de construire valait lui-même implicitement autorisation d'occupation.

Ainsi, pour ce qui concerne le PLU de Paris par exemple, le règlement prévoit que :

« UG.11.2.1 – Saillies* sur voies : Le rôle des saillies est de souligner et d'accompagner la composition architecturale des bâtiments existants ou à construire. La création de saillies peut être refusée si par leur aspect, leur importance ou le traitement proposé, elles sont incompatibles avec l'aspect général de la voie ; une attention particulière doit être portée au bon aspect de leur sous-face. La conception technique et esthétique des éléments de construction en saillie doit, dans la mesure du possible, permettre de les végétaliser.

1°- Rez-de-chaussée : Dans la hauteur du rez-de-chaussée sur voie, une saillie décorative de 0,20 mètre au maximum par rapport à la verticale du gabarit-enveloppe est admise sur une hauteur de 3,20 mètres au-dessus du trottoir ; cette saillie peut être portée à 0,35 mètre au-dessus de 3,20 mètres pour des bandeaux supports d'enseigne ou corniches dans la hauteur du soubassement. Des auvents d'une saillie au plus égale à 1,20 mètre par rapport à la verticale du gabarit-enveloppe, situés à plus de 3,20 mètres au-dessus du trottoir et au plus dans la hauteur du soubassement peuvent être autorisés pour marquer les entrées d'immeubles.

2°- Verticale du gabarit enveloppe : Une saillie de 0,20 mètre au maximum par rapport à l'alignement ou à la limite de fait de la voie est admise pour des éléments tels que bandeaux, corniches, appuis, encadrements de baies... sur toutes les voies quelle que soit leur largeur ; cette saillie peut être portée à 0,35 mètre sur les voies de 8 mètres de largeur et plus à partir de 3,20 mètres au-dessus du niveau du trottoir. Une saillie de 0,60 mètre au maximum par rapport à l'alignement ou à la limite de fait de la voie est admise pour les balcons sur les voies de largeur comprise entre 10 et 12 mètres, à partir de 3,20 mètres au-dessus du niveau du trottoir. Une saillie de 1 mètre au maximum par rapport à l'alignement ou à la limite de fait de la voie est admise pour les balcons et parties de construction sur les voies de largeur supérieure à 12 mètres, à partir de 3,20 mètres au-dessus du niveau du trottoir. La partie la plus saillante des ouvrages mentionnés aux deux alinéas précédents doit être en retrait d'au moins 1,20 mètre de l'aplomb de la bordure du trottoir ou d'un espace circulé.

En outre :

- La surface totale des saillies de ces ouvrages (surface des garde-corps comprise) ne peut excéder 50% de la surface délimitée, entre les limites séparatives latérales du terrain, par une ligne située à 3,20 mètres au-dessus du pied de la façade et la ligne des sommets des verticales des gabarits-enveloppes.

- La saillie de ces ouvrages doit être distante d'au moins 0,60 mètre des limites séparatives latérales du terrain.

3°- Partie supérieure du gabarit-enveloppe : Au-dessus de la verticale du gabarit-enveloppe défini à l'article UG.10.2 sont autorisés :

a - des bandeaux, corniches, acrotères en saillie de 0,20 mètre au maximum par rapport au gabarit-enveloppe ;

b - des lucarnes dans la hauteur du volume de couverture dont le total des largeurs cumulées par niveau ne doit pas excéder 40 % de la longueur de la façade ;

c - des prolongements de façade ou de saillies de façade dans la hauteur du niveau situé au-dessus de la verticale à la condition que leur largeur n'excède pas 3 mètres ; le total des largeurs cumulées ne doit pas excéder 40% de la longueur de la façade ;

d - des garde-corps ajourés ne dépassant pas de plus de 1,20 mètre le gabarit enveloppe ;

e - des murs d'échiffre et murs coupe-feu en limite séparative des façades sur voie en saillie par rapport au plan de la couverture, de façon à présenter un profil harmonieux.

Les éléments cités respectivement au § b et c ci-dessus ne peuvent se cumuler sur un même niveau.

4°- Horizontale du gabarit-enveloppe : Au-dessus de l'horizontale du gabarit-enveloppe défini à l'article UG.10.2, sont autorisés :

a - des souches et murs coupe-feu supports de conduits ne dépassant pas de plus de 1,50 mètre le niveau du faîtage de la construction sur laquelle s'adossent le ou les conduits,

b - des garde-corps de sécurité ne dépassant pas de plus de 1,20 mètre le niveau du faîtage ou de l'acrotère de la construction ;

c - des édicules d'accès à des toitures-terrasses plantées afin de permettre leur végétalisation;

d - des gaines de circulation verticale de largeur limitée à 3,50 mètres et dont la hauteur est limitée à 3 mètres en dépassement du plancher haut du dernier niveau desservi ; dans le cas d'une toiture, la hauteur est limitée à celle du faîtage. »

Le règlement du PLU de Paris ajoute à cet égard que :

« Les occupations du domaine public de voirie de la commune de Paris sont soumises à autorisation, conformément au Code de la voirie routière et aux Règlements de voirie établis pour son application. »

Le règlement de voirie de la ville de Paris prévoit de son côté que :

« L'occupation du domaine public routier par des surplombs de constructions, peut être autorisée dès lors que ceux-ci sont conformes aux dispositions du PLU, ou de tout autre document qui s'y substituerait. Cette autorisation est attachée au bâtiment. En cas de démolition de celui-ci, l'autorisation d'occupation du domaine public devient caduque. »

La pratique des services instructeurs avait été confirmée par une réponse ministérielle qui elle-même s'appuyait sur une jurisprudence.

A la question de savoir si, dans l'hypothèse du dépôt d'une demande de permis de construire portant sur un immeuble comportant des balcons en surplomb du domaine public, le pétitionnaire devait présenter dans son dossier la pièce PC10, l'Administration avait rappelé tout d'abord que les dispositions de l'article R. 431-13 du Code de l'urbanisme devaient se combiner avec celles de l'article L. 112-5 du Code de la voirie routière, aux termes duquel « *Aucune construction nouvelle ne peut, à quelque hauteur que ce soit, empiéter sur l'alignement, sous réserve des règles particulières relatives aux saillies* ».

Et de répondre que :

« Ces saillies peuvent être notamment des balcons, qui sont situés en surplomb du domaine public. La jurisprudence a toutefois admis pour un balcon surplombant le domaine public (CAA Lyon, 5 février 2013, n° 11LY00177) que, dans le cas où un plan local d'urbanisme n'exige une autorisation d'occupation temporaire du domaine public que lorsque les parties de construction en surplomb du domaine public communal se situent en dessous d'une hauteur inférieure spécifiée, la demande de permis de construire, qui respectait en l'espèce sur ce point les règles fixées par le plan local d'urbanisme, et était au demeurant d'une largeur réduite, n'avait pas à comporter une autorisation particulière de survol du domaine public. Il convient donc de se référer aux dispositions locales applicables en la matière (plan d'occupation des sols, plan local d'urbanisme ou règlement de voirie) pour apprécier si une permission de voirie est ou non nécessaire. » (Rép. Min., n° 08398, 16 oct. 2014, JO Sénat, p. 2352)

Un récent jugement du tribunal administratif de Paris est toutefois venu contrarier la pratique du service instructeur de la ville de Paris :

« 14. Il ressort des pièces du dossier que les balcons des façades donnant sur rue sont en saillie sur le boulevard de Grenelle et sur la rue Violet, qui constituent des voies communales. Il est constant que le dossier de demande de permis de construire ne comporte aucune pièce exprimant l'accord de l'autorité gestionnaire de ces voies pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, le permis délivré ne tenant pas lieu d'autorisation d'occupation du domaine public. En outre, si l'implantation des balcons est conforme aux dispositions du 2° de l'article UG.11.2.1. du règlement du plan local d'urbanisme de Paris, cette circonstance est sans incidence sur l'obligation prévue à l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme d'obtenir l'accord du gestionnaire du domaine public. A cet égard, cet accord ne saurait résulter des dispositions du troisième chapitre du règlement de voirie de la Ville de Paris selon lesquelles « L'occupation du domaine public routier par des surplombs de constructions peut être autorisée dès lors que ceux-ci sont conformes aux dispositions du PLU (...) », qui se bornent à reconnaître une possibilité d'autoriser une occupation du domaine public routier conformes aux dispositions du plan local d'urbanisme. Aucune décision de déclasser n'était néanmoins nécessaire. Par suite, faute pour le dossier de demande de permis de construire de comporter l'accord de l'autorité gestionnaire de ces voies pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, les requérants sont fondés à soutenir que le permis de construire litigieux a été délivré sur la base d'un dossier incomplet et qu'il est, pour ce motif, entaché d'illégalité. » (TA Paris 7 juin 2022, n° 2114429)

Ainsi, la circonstance que le surplomb soit conforme aux règles du PLU ne dispense pas le pétitionnaire de joindre la pièce PC10.

Dans son arrêt du 23 novembre 2022, le Conseil d'Etat est venu confirmer la position du tribunal administratif de Paris. En l'espèce, la maire de La Baule-Escoublac avait délivré un permis de

construire autorisant l'édification d'un immeuble comportant des terrasses en surplomb du domaine public. Le dossier de permis ne comportait pas de pièce PC10.

Saisi d'un recours, le tribunal administratif de Nantes avait jugé que les balcons en surplomb du domaine public prévus par le projet n'avaient pas pour effet de compromettre l'affectation au public du trottoir qu'ils surplombent et n'excédaient pas, compte tenu de la faiblesse du débord et de l'élévation par rapport au sol, le droit d'usage appartenant à tous. Ce n'est donc pas sur la circonstance que le surplomb était conforme aux règles du PLU que le juge s'est fondé, mais simplement sur le caractère mineur de ce surplomb.

Le Conseil d'Etat a finalement estimé que le tribunal administratif avait commis une erreur de droit en recherchant si ce projet pourrait être légalement poursuivi au regard des règles de la domanialité publique et non pas si le dossier de demande comportait la pièce qui était requise par l'article R. 431-13 du Code de l'urbanisme dès lors que le projet portait sur une dépendance du domaine public (CE, 23 nov. 2022, n° 450008).

Cette solution jurisprudentielle crée une insécurité juridique pour toutes les constructions comportant des éléments en surplomb sur le domaine public édifiées conformément à un permis de construire au dossier duquel aucune pièce PC10 n'a été jointe. Même si le permis de construire présente un caractère définitif et ne peut être remis en cause, on peut tout de même se poser la question de savoir s'il ne conviendrait pas de régulariser la situation au regard de la domanialité publique puisqu'il nous est suggéré que toute situation de surplomb sur le domaine public sans exception doit faire l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire pour chaque cas où l'on pensait en être dispensés.

Toutefois, il y a sans doute lieu de relativiser la portée de cet arrêt. Le Conseil d'Etat a semble-t-il voulu recentrer le contentieux du permis de construire sur la question de la complétude du dossier, étant rappelé que la pièce PC10 consiste en l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Si cet accord n'est pas suivi d'effet, la validité du permis de construire ne pourra pas être remise en cause.

Il s'agit là d'ailleurs d'un élément de souplesse par rapport au régime antérieur à la réforme de 2007. L'ancien article R. 421-1-1 du Code de l'urbanisme prévoyait en effet en son dernier alinéa que « Lorsque la construction est subordonnée à une autorisation d'occupation du domaine public, l'autorisation est jointe à la demande de permis de construire ».

Au demeurant, que la pièce PC10 soit jointe ou non au dossier de permis de construire, le risque qu'elle implique in fine l'absence d'autorisation d'occupation temporaire reste très théorique. A notre connaissance, dès lors qu'une construction comportant des éléments de surplomb sur le domaine public a été régulièrement édifiée au regard de la législation de l'urbanisme, aucune action n'a jamais été engagée par le gestionnaire du domaine ainsi surplombé.

En tout état de cause, le régime de l'autorisation d'occupation du domaine public, qui présente un caractère temporaire, précaire et devant donner lieu au paiement d'une redevance, paraît peu compatible par nature avec une situation où des éléments de construction surplombent le domaine public.

CONFERENCE

L'AGRÉMENT POUR LOCAUX D'ACTIVITÉS EN ÎLE-DE-FRANCE



Violette Théret,
Notaire associée
Wargny Katz

Le 29 novembre dernier, nous avons eu le plaisir d'organiser une conférence au Cercle national des armées sur la thématique de l'agrément pour locaux d'activités en Ile-de-France, animée par Violette Théret, et Sébastien Lamy-Willing, respectivement Notaire associé et Knowledge Manager chez Wargny Katz, ainsi qu'Alexia Robbes, Avocate associée au sein du cabinet Adden, qui nous a fait l'honneur de sa présence.

La volonté d'organiser cet événement est née d'un constat qui s'est dégagé, au cours des derniers mois, que les évolutions récemment apportées par la DRIEAT ont aujourd'hui pour effet de fausser l'appréciation que les opérateurs ont des nécessités et/ou contraintes que présentent leurs projets s'agissant de l'obtention d'un agrément, et notamment du coût généré par cette obligation pour les cas dans lesquels une compensation avec des locaux d'habitation est désormais exigée par l'administration.



Sébastien Lamy-Willing,
Knowledge Manager
Wargny Katz

Cette situation génère une insécurité dans le développement des projets tertiaires, d'où notre souhait de tenter d'exposer l'état actuel du dispositif, sachant que cet exposé doit désormais inclure nécessairement, et tant que possible, l'expérience pratique issue des échanges avec la DRIEAT dont la position évolue assez régulièrement.

Le contenu de la présentation a essentiellement repris celui de l'étude rédigée par Sébastien Lamy-Willing et Alexia Robbes et parue dans le numéro du mois de novembre de la revue Construction-Urbanisme.

L'attention des participants a été attirée en particulier sur les sujets suivants :

- Sur le champ d'application de l'agrément : le tribunal administratif de Paris a jugé à deux reprises en 2022 que les hôtels étaient soumis à agrément au motif que la circulaire de 1996 qui prévoit expressément l'exclusion de ce type d'immeubles était réputée abrogée. La DRIEAT



Alexia Robbes,
Avocate associée
Adden Avocats

continue pour sa part de considérer que les hôtels sont exclus du champ d'application de l'agrément. La cour administrative d'appel de Paris devrait se positionner très prochainement sur la question.

- Sur la qualification des locaux : les définitions données aux destinations ne peuvent théoriquement pas être prises en compte. C'est du moins ce qu'indique la circulaire, qui apporte d'ailleurs elle-même une définition très précise de chaque type de locaux énumérés à l'article R. 510-6 du Code de l'urbanisme. Or, la DRIEAT a tendance à se caler sur les indications portées au tableau du formulaire Cerfa de demande de PC relatif aux destinations pour apprécier la nature des locaux et de leur répartition au sein d'une construction, ce qui n'est pas anodin pour l'appréciation des seuils puisque certaines surfaces normalement exclues du champ de l'agrément ont parfois tendance à entrer dans la destination de bureau, soit par définition, soit par accessoire.
- Sur l'appréciation du seuil de 1000 mètres carrés : contrairement à la lettre de l'article R. 510-6 du Code de l'urbanisme qui laisse entendre qu'une franchise de 1000 m² est renouvelée annuellement s'agissant des bureaux, la DRIEAT retient dans les faits que toute opération consistant en une extension de surfaces soumise à agrément, que ce soit par l'effet d'une création de SDP ou bien d'un changement de destination partiel, doit, dès le premier mètre carré, être soumise à agrément dès lors que l'immeuble objet de l'opération comporte déjà 1000 m² de surfaces existantes soumises à agrément ou bien que celle-ci a pour effet de franchir ce seuil. Ainsi par exemple, la régularisation de la destination d'une loge de gardien transformée en bureau dans un immeuble de bureau de plus de 1000 m² doit faire l'objet, selon la DRIEAT, d'un agrément.
- Sur les modalités de compensation : aucune indication n'est donnée mais il ressort de la pratique que la DRIEAT que le permis de construire de l'immeuble donné en compensation doit a minima être obtenu pour que l'agrément nécessitant une telle compensation puisse être délivré, bien que le formulaire de compensation invite à renseigner une date de DOC et de DAACT. Or, il n'existe pas, comme en matière de changement d'usage, de double autorisation, à savoir une première pour permettre la délivrance de l'autorisation et une seconde pour confirmer l'effectivité de la compensation. Ainsi, l'agrément délivré ne pourrait être remis en cause s'il s'avère que la compensation n'est finalement pas effective.

L'enregistrement vidéo de la conférence peut être visionnée en cliquant [ici](#).