

**Sébastien Ferrari**

Doctorant, Université Panthéon-Assas (Paris II)

Réponses ministérielles .....

## OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Zone d'aménagement concerté – Réalisation – Enquêtes publiques – Obligation de tenir plusieurs registres d'enquête en cas de combinaison des procédures de déclaration d'utilité publique, d'enquête parcellaire et de mise en compatibilité du document d'urbanisme – Existence.

### Question

**Lorsque plusieurs enquêtes publiques sont menées dans le cadre de la réalisation d'une zone d'aménagement concerté, est-il possible de tenir un seul registre d'enquête ?**

### Réponse/Non

Le nombre de registres d'enquêtes publiques mis à la disposition du public dans le cadre de l'établissement d'un projet d'aménagement dépend, d'une part, du nombre d'enquêtes réalisées de façon indépendante et, d'autre part, du nombre de lieux où ces registres sont tenus à la disposition du public.

Dans le cas général, l'article L. 123-11 du code de l'urbanisme dispose que lorsque l'enquête prévue lors de l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme concerne une zone d'aménagement concerté, elle vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux prévus dans la zone, à condition que le dossier soumis à enquête comprenne les pièces requises par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'arrêté d'organisation de l'enquête précise, conformément à l'article R. 11-14-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les lieux où le public pourra consulter le dossier d'enquête et peut donc prévoir, dans certains cas, la tenue de plusieurs registres.

De même, dans le cas prévu à l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme où la déclaration d'utilité publique d'une opération non compatible avec un plan local d'urbanisme emporte approbation des nouvelles dispositions du plan, une seule enquête publique est organisée, mais la mise à la disposition du public du dossier dans plusieurs lieux peut entraîner la tenue de plusieurs registres.

Par ailleurs, dans le cas où une enquête parcellaire liée à une procédure d'expropriation est réalisée postérieurement à la déclaration d'utilité publique, cette enquête donne également lieu à la tenue d'un ou de plusieurs registres d'observations du public.

(Réponse à Marie-Jo Zimmermann, *JO AN*, 5 juillet 2011, p. 7232, n° 96178)

## PERMIS DE CONSTRUIRE

Travaux soumis à permis – Ne présentent pas ce caractère – Constructions temporaires (article R. 421-5) – Constructions directement nécessaires à la conduite des travaux – Notion – Exclusion – Installations à usage d'habitation.

### Question

**Une installation temporaire à usage d'habitation peut-elle être regardée comme étant directement nécessaire à la vie d'un chantier ?**

### Réponse/Non

Il résulte de l'article R. 421-5 du code de l'urbanisme que sont dispensées de toute formalité pendant « *la durée du chantier [...] les constructions temporaires directement nécessaires à la conduite des travaux* ». Cet article s'applique aux locaux qui servent directement à la vie d'un chantier (possibilité notamment pour les ouvriers de se changer, de se laver, de manger), mais ne s'appliquent pas à des installations à usage d'habitation.

En application de l'article R. 421-23 du code de l'urbanisme, l'installation de caravanes pour une durée supérieure à trois mois par an, en dehors des terrains de camping et parcs résidentiels de loisirs, est soumise à déclaration préalable. En outre, en application de l'article R. 111-43 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu peut interdire la pratique du camping en dehors des terrains aménagés.

De plus, le maire de la commune concernée peut, par arrêté, interdire une telle pratique lorsque celle-ci porte

atteinte, notamment, à la salubrité publique. Les caravanes, à condition qu'elles n'aient pas perdu leurs moyens de mobilité, ou si, les ayant conservés, l'adjonction d'éléments de sédentarisation empêche leur déplacement dans un temps limité par simple traction, dans les conditions précisées par la jurisprudence, ne sont soumises à aucune taxe d'urbanisme (Rép. min. n° 25855, *JO AN*, Q, 28 juin 1999, p. 3971).

(Réponse à Jean Louis Masson, *JO Sénat*, 7 juillet 2011, p. 1794, n° 17528)

**Légalité au regard de la réglementation locale – POS, PLU, PAZ, PSMV – Types d'occupation ou d'utilisation du sol interdits ou autorisés (art. 1 et 2) – Agriculture – Zone à vocation agricole – Installation de centrales photovoltaïques au sol – Condition – Implantation sur des terres non cultivées ou inaptes à l'élevage et pour lesquelles le retour à la culture ou à l'élevage est peu probable.**

### Question

**L'installation d'une centrale photovoltaïque au sol est-elle compatible avec l'exercice effectif d'une activité agricole ?**

### Réponse/Non

Le ministère chargé de l'agriculture est particulièrement vigilant sur la question des centrales au sol sur les terres à vocation agricole. Une opposition ferme est maintenue vis-à-vis du développement de tout type de projets susceptibles de concurrencer les usages agricoles des terres, comme ceci est inscrit dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Un des objectifs de cette loi est de limiter l'artificialisation des terres agricoles, dans un contexte de demande accrue pour des produits agricoles aussi bien à des fins alimentaires que de fourniture de biomasse.

Les articles L. 111-1-2 et L. 123-1 du code de l'urbanisme, introduits par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010, peuvent permettre d'autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, dont les centrales photovoltaïques au sol situées en zones agricoles, naturelles ou forestières des communes disposant de documents d'urbanisme, ou en dehors des parties actuellement urbanisées des communes non dotées de tels documents, « *dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* ». Les installations photovoltaïques au sol couvrent en effet entre 30 à 50 % de la surface des sols sur lesquels elles sont implantées, modifient l'écoulement des eaux de pluie, nécessitent un ancrage profond et l'enfouissement de lignes électriques dans le sol. Elles

ont une durée de vie de 20 à 25 années et les modalités de leur démantèlement en fin d'exploitation ne sont pas garanties par la loi. Dans ces conditions elles conduisent en fait à une artificialisation du sol, elles induisent au mieux des systèmes de production extensifs et sur des surfaces utiles moindres que celles cultivées initialement.

Les installations photovoltaïques au sol sont donc, dans la majorité des cas, incompatibles avec l'exercice d'une réelle activité agricole ou pastorale. Cette notion s'analysera bien sûr au cas par cas et en fonction de la vocation et de l'occupation initiale du sol ainsi que des changements qui sont induits par l'implantation du projet.

Par exemple, un projet qui transformerait des terres labourables, ou bien une prairie de fauche, en pâturage extensif sur la partie de la surface résiduelle de la parcelle ne pourra être considéré comme compatible avec l'activité agricole ou pastorale actuelle. Les dispositions de la LMAP visent ainsi à autoriser, au regard des règles d'urbanisme, les projets de centrales solaires au sol situées sur des espaces agricoles, naturels ou forestiers, principalement sur des terres non cultivées ou inaptes à l'élevage et pour lesquelles le retour à la culture ou à l'élevage est peu probable (anciennes carrières, décharges, sols pollués, sols stériles, etc.).

(Réponse à Michel Liebgott, *JO AN*, 14 juin 2011, p. 6273, n° 104717)

**Procédure d'attribution – Instruction de la demande – Consultations – Commission départementale de sécurité – Établissement accueillant du public de cinquième catégorie sans fonction sommeil – Consultation obligatoire – Absence.**

### Question

**La commission locale de sécurité doit-elle être obligatoirement consultée lors de l'instruction d'une demande de permis de construire portant sur un établissement accueillant du public de cinquième catégorie sans fonction sommeil ?**

### Réponse/Non

Il s'agit là, plus précisément, de la sécurité du public par rapport au risque d'incendie et de panique dans les plus petits établissements recevant du public (ERP). Le dispositif en vigueur n'a pas fait l'objet de changements récents car il a été assez peu affecté par la réforme du permis de construire. S'il n'y a donc pas eu de transfert de charges ou de responsabilité dans ce domaine, les maires étant, depuis l'origine de cette police spéciale, les autorités compétentes en prévention des incendies, il n'en demeure pas moins vrai que de nombreuses communes ne disposent pas d'agents formés à ces questions.

Pour conseiller les maires dans leur fonction d'autorité de police, les textes réglementaires (art. R. 123-14 du code de la construction et de l'habitation) prévoient donc,

en ce qui concerne les ERP de 5<sup>e</sup> catégorie sans fonction sommeil, la possibilité pour le maire concerné de demander l'avis de la commission de sécurité localement compétente, qui comprend des agents de l'État et bien sûr du service départemental d'incendie et de secours, pour prendre sa décision relative à la délivrance du permis de construire demandé. Cette demande d'avis n'est pas obligatoire car les établissements concernés présentent généralement un faible niveau de danger.

Il est donc recommandé aux maires de ne faire appel, dans ce cas, aux commissions qu'en cas de doute sérieux sur la sécurité future du bâtiment pour lequel un permis de construire est sollicité.

(Réponse à Annie David, *JO Sénat*, 2 juin 2011, p. 1469, n° 12478)

## AUTRES AUTORISATIONS D'UTILISER LE SOL

Autorisation d'équipement commercial – Réforme de l'urbanisme commercial – Suppression de l'autorisation donnée au titre de la législation de l'équipement commercial – Existence.

### Question

**La législation de l'équipement commercial va-t-elle être entièrement intégrée au droit commun de l'urbanisme ?**

### Réponse/Oui

La proposition de loi vise à intégrer l'urbanisme commercial au droit commun de l'urbanisme afin de permettre une simplification et donc une accélération des procédures. Cela signifie la suppression de la double autorisation au titre du code de commerce et du code de l'urbanisme au profit du permis de construire. En l'état actuel du projet de texte, dans le cadre de l'instruction de la demande d'implantation commerciale, la compatibilité du projet avec le document d'aménagement commercial (DAC) figurant dans les documents d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCOT) serait examinée. Le DAC délimiterait des zones en dehors desquelles les surfaces de vente supérieures à 1 000 m<sup>2</sup> ne seraient pas autorisées et fixerait des conditions portant notamment sur « *la diversité des fonctions urbaines, l'existence de transports collectifs, le respect de normes environnementales, l'organisation du stationnement ou des livraisons de marchandises* ». À défaut de SCOT, l'accord d'une commission régionale d'aménagement commercial (CRAC) serait sollicité. En tout état de cause, toute personne ayant un intérêt à agir disposera des voies de recours contentieuses contre la décision prise en matière de permis de construire.

(Réponse à Marcel Rainaud, *JO Sénat*, 2 juin 2011, p. 1480, n° 17137)

## QUESTIONS FINANCIÈRES

Autres taxes et redevances – Taxe forfaitaire sur les cessions de terrains constructibles (art. 1529 du CGI) – Champ d'application – Terrains nus – Notion – Inclusion – Terrains supportant une construction impropre à un quelconque usage ou vouée à la démolition.

### Question

**Les terrains supportant une construction annexe sont-ils exclus de plein droit du champ d'application de la taxe forfaitaire sur les cessions de terrains constructibles ?**

### Réponse/Non

En application du I de l'article 1529 du code général des impôts (CGI), les communes ou, avec l'accord de l'ensemble des communes qu'ils regroupent, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme peuvent instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles à la suite de leur classement, par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou, par une carte communale, dans une zone constructible. Le fait générateur de la taxe, due par le cédant, est constitué par la première cession à titre onéreux du terrain nu intervenue après son classement en zone constructible.

La taxe s'applique aux cessions de terrains nus ou de terrains supportant une construction dont l'état la rend impropre à un quelconque usage (ruine résultant d'une démolition plus ou moins avancée, bâtiment rendu inutilisable par suite de son état durable d'abandon, immeuble frappé d'un arrêté de péril, chantier inabouti, etc.).

Les terrains comportant des bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe. Ainsi, constitue un terrain nu dont la cession à titre onéreux est soumise à la taxe un terrain qui ne comporte pas d'ores et déjà une construction existante, au sens d'une construction qui se trouve en état d'être utilisée en tant que telle pour un usage quelconque sans qu'il soit nécessaire à cette fin d'y réaliser un immeuble neuf.

Cette condition doit être appréciée au niveau de chaque parcelle faisant l'objet de références cadastrales distinctes, y compris lorsque plusieurs parcelles sont cédées à un même acquéreur. Il est précisé que la notion de construction existante implique la réunion de deux conditions : une existence physique, laquelle impose que l'ouvrage ne soit, notamment, pas en état de ruine et une existence légale, laquelle implique que la construction ait

été réalisée soit avant la loi du 15 juillet 1943 relative au permis de construire, soit conformément à une législation applicable à l'époque de la construction, soit enfin conformément au permis de construire accordé.

(Réponse à Michel Voisin, *JO AN*, 5 juillet 2011, p. 7311, n° 101544)

Autres taxes et redevances – Taxe forfaitaire sur les cessions de terrains constructibles (art. 1529 du CGI) – Cumul avec la taxe de modernisation de l'agriculture et de la pêche (art. 55 de la loi du 27 juillet 2010) – Conditions.

### Question

**La taxe forfaitaire sur les cessions de terrains constructibles et la taxe de modernisation de l'agriculture et de la pêche sont-elles cumulables ?**

### Réponse/Oui

L'article 26 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, complété par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006), autorise les communes, pour les cessions intervenues depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, à instituer une taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles à la suite de leur classement, par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou, par une carte communale, dans une zone constructible. Codifiée sous l'article 1529 du code général des impôts (CGI), cette taxe est exigible lors de la première cession à titre onéreux du terrain intervenue après son classement en terrain constructible.

Pour sa part, l'article 55 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche institue au profit de l'Agence de services et de paiement et en vue d'alimenter un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs, une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un PLU ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu, en zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou, par une carte communale, dans une zone où les constructions sont autorisées, ou par application de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme. Cette taxe, codifiée sous l'article 1605 *nonies* du CGI, est exigible au titre de la première cession à titre onéreux à compter du 29 juillet 2010 de terrains rendus constructibles postérieurement au 13 janvier 2010.

Il résulte des dispositions combinées applicables à ces deux taxes que leur champ d'application se recoupe lorsque la cession porte sur des terrains nus situés sur le territoire d'une commune ayant institué la taxe mention-

née à l'article 1529 du CGI et devenus constructibles à la suite de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou par une carte communale, dans une zone constructible. Dans cette hypothèse, aucune clause de non-cumul entre ces deux taxes n'étant prévue, elles s'appliquent cumulativement au titre d'une même cession.

(Réponse à Thierry Repentin, *JO Sénat*, 7 juillet 2011, p. 1802, n° 17460)

## CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Règles de procédure contentieuse générales – Procédures d'urgence – Référé-suspension – Études d'impact et enquêtes publiques – Suspension d'une décision en cas d'absence de mise à disposition du public de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact – Article L. 123-16 du code de l'environnement – Application dans le temps – Entrée en vigueur différée – Existence.

### Question

**Les dispositions applicables au nouveau référé-suspension instauré en matière d'études d'impact et d'enquêtes publiques sont-elles déjà entrées en vigueur ?**

### Réponse/Non

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 », prévoit effectivement dans ses articles 231 et 245 que la réforme des études d'impact et celle des enquêtes publiques seront applicables six mois après la parution de leurs décrets d'application pris après avis du Conseil d'État. Les nouvelles modalités de mise à disposition du public de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale font partie de cette réforme. Dès lors, il convient de considérer que les dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement relatives au référé-suspension s'appliquent à ces nouvelles modalités et sont donc par conséquent également d'application différée.

(Réponse à Yves Cochet, *JO AN*, 7 juin 2011, p. 6065, n° 96805)