



L'actualité des 15 derniers jours réservée aux abonnés de Moniteur Juris

25/08/2022



PRATIQUE

Rendez-Vous Expert Moniteur Juris - Commande publique et RGPD, le point sur l'actualité récente

Nous avons le plaisir de vous inviter mardi 6 septembre, à partir de 9h30.

Le guide de la responsabilité des acteurs dans le cadre de la commande publique récemment publié par la CNIL et l'arrêt *Commune de Nîmes* du Conseil d'État sont l'occasion de revenir sur le sujet des données dans les contrats publics.

L'exécution de ces contrats est évidemment génératrice de grandes quantités de données. Celles-ci doivent faire l'objet d'une attention toute particulière lorsqu'elles se rapportent à une mission de service public à la fois en raison de leur intérêt pour l'acheteur (et potentiellement pour les opérateurs économiques) et de leur inclusion dans le champ d'application des obligations en matière de traitements des données personnelles.

Vincent Drain, avocat associé au sein du cabinet Valians, abordera ces sujets à la lumière de leurs évolutions récentes. Il traitera en outre des stipulations qui peuvent être utilement insérées dans le contrat, en complément de celles des CCAG, afin de préciser clairement les responsabilités respectives de chaque partie et de prévenir les difficultés.

[Cliquez ici pour vous inscrire](#)



JURISPRUDENCE

Constitution d'une société à capital mixte et exclusion d'un opérateur économique

La ville de Rome a lancé un appel d'offres destiné, d'une part, à désigner un associé en vue de constituer une société à capital mixte et, d'autre part, à attribuer à cette société la gestion du « service scolaire intégré ». Selon les documents de l'appel d'offres, la ville de Rome était amenée à détenir 51 % des parts sociales de ladite société, les 49 % restants devant être acquis par son associé, ce dernier étant également appelé à supporter l'intégralité du risque opérationnel. Une seule offre a été déposée par un groupement en voie de constitution, composé de Roma Multiservizi et de Rekeep. Il était prévu que ce groupement soit détenu à hauteur de 10 % par Rekeep, en qualité de mandant, et à 90 % par Roma Multiservizi, en qualité de chef de file mandataire, et que ces deux sociétés souscrivent au capital de la société à capital mixte à constituer avec la ville de Rome, au prorata de leur participation dans ce groupement.

Le 1^{er} mars 2019, le groupement en voie de constitution formé par Roma Multiservizi et Rekeep a été exclu de la procédure en cours, au motif que, compte tenu de la participation d'AMA dans le capital de Roma Multiservizi, la ville de Rome aurait détenu, dans les faits, 73,5 % du capital de la société à capital mixte qui aurait été constituée avec ce groupement, excédant ainsi la limite de 51 % fixée dans l'appel d'offres et amenant sous le seuil de 49 % la part de capital-risque dans cette société détenue par des opérateurs privés.

À l'occasion de ce litige, le Conseil d'État italien a posé des questions préjudicielles à la CJUE. Celle-ci doit déterminer si les directives 2014/24 et 2014/23 doivent être interprétées en ce sens qu'un pouvoir adjudicateur ne peut pas exclure un opérateur

économique de la procédure visant, d'une part, à constituer une société à capital mixte et, d'autre part, à attribuer à cette société un contrat de services lorsque cette exclusion est justifiée par le fait que, en raison de la participation indirecte de ce pouvoir adjudicateur dans le capital de cet opérateur économique, la participation maximale dudit pouvoir adjudicateur dans le capital de cette société, telle qu'elle a été fixée par les documents de l'appel d'offres, serait, dans les faits, dépassée s'il choisissait cet opérateur économique comme son associé.

La Cour estime que [l'article 58 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014](#) doit être interprété en ce sens « *qu'un pouvoir adjudicateur peut exclure un opérateur économique de la procédure visant, d'une part, à constituer une société à capital mixte et, d'autre part, à attribuer à cette société un marché public de services lorsque cette exclusion est justifiée par le fait que, en raison de la participation indirecte de ce pouvoir adjudicateur dans le capital de cet opérateur économique, la participation maximale dudit pouvoir adjudicateur dans le capital de cette société, telle qu'elle a été fixée par les documents de l'appel d'offres, serait, dans les faits, dépassée si ce même pouvoir adjudicateur choisissait ledit opérateur économique comme son associé, pour autant qu'un tel dépassement aboutit à augmenter l'aléa économique supporté par le même pouvoir adjudicateur* ».

En outre, [l'article 38 de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014](#) doit être interprété en ce sens « *qu'un pouvoir adjudicateur peut exclure un opérateur économique de la procédure visant, d'une part, à constituer une société à capital mixte et, d'autre part, à attribuer à cette société une concession de services lorsque cette exclusion est justifiée par le fait que, en raison de la participation indirecte de ce pouvoir adjudicateur dans le capital de cet opérateur économique, la participation maximale dudit pouvoir adjudicateur dans le capital de cette société, telle qu'elle a été fixée par les documents de l'appel d'offres, serait, dans les faits, dépassée si ce même pouvoir adjudicateur choisissait ledit opérateur économique comme son associé, pour autant qu'un tel dépassement aboutit à augmenter l'aléa économique supporté par le même pouvoir adjudicateur* ».

[CJUE 1^{er} août 2022, aff. C-332/2](#)



JURISPRUDENCE

Marché public de services sociaux et exclusion des opérateurs poursuivant un but lucratif

Une association a formé un recours devant la Cour supérieure de justice de la Communauté valencienne (Espagne) en vue de l'annulation d'un décret. Elle fait valoir que l'article 44 bis, paragraphe 1, sous c), l'article 53, l'article 56, paragraphe 2, et le titre VI de la loi 5/1997, dont ce décret assure l'exécution, sont contraires au droit de l'Union au motif qu'elles excluent les entités à but lucratif de la possibilité de fournir certains services sociaux d'aide à la personne dans le cadre d'une action conventionnée, tout en permettant à l'ensemble des entités sans but lucratif, et non uniquement aux organisations de bénévolat, de fournir ces services contre rémunération sans devoir passer par une procédure de mise en concurrence transparente assurant l'égalité de traitement entre les opérateurs économiques intéressés.

La Cour espagnole s'interroge sur la conformité du recours aux accords d'action conventionnée, tel qu'il est régi par la loi 5/1997, avec les articles 49 et 56 TFUE, les articles [76](#) et [77 de la directive 2014/24/UE](#) et l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123. Dans ces conditions, la Cour espagnole a décidé de surseoir à statuer et de poser des questions préjudicielles à la CJUE.

La CJUE estime que les articles [76](#) et [77 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014](#), sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, doivent être interprétés en ce sens « *qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui réserve aux entités privées sans but lucratif la faculté de conclure, moyennant une mise en concurrence de leurs offres, des accords en vertu desquels ces entités fournissent des services sociaux d'aide à la personne, en contrepartie du remboursement des coûts qu'elles supportent, quelle que soit la valeur estimée de ces services, même si ces entités ne satisfont pas aux exigences prévues à cet article 77, pour autant, d'une part, que le cadre légal et conventionnel dans lequel se déploie l'activité desdites entités contribue effectivement à la finalité sociale ainsi qu'à la poursuite des objectifs de solidarité et d'efficacité budgétaire sur lesquels cette réglementation est fondée et, d'autre part, que le principe de transparence, tel qu'il est notamment précisé à l'article 75 de cette directive, est respecté* ».

En outre, [l'article 76](#) de la directive 2014/24/UE doit être interprété en ce sens « *qu'il s'oppose à une réglementation nationale selon laquelle, dans le cadre de la*

passation d'un marché public de services sociaux visés à l'annexe XIV de cette directive, l'implantation de l'opérateur économique dans la localité où les services doivent être fournis constitue un critère de sélection des opérateurs économiques, préalable à l'examen de leurs offres ».

CJUE 14 juillet 2022, aff. C-436/20



JURISPRUDENCE

Services de transport sanitaire d'urgence attribués en priorité à des organisations de bénévolat

Deux agences locales et provinciales italiennes ont lancé des procédures de sélection en vue de l'attribution, par voie de convention, du service de transport sanitaire d'urgence et d'extrême urgence à des organisations de bénévolat. Une coopérative sociale ayant pour activité d'assurer le service de transport sanitaire simple et médicalisé par ambulance a contesté ces appels d'offres devant les juridictions nationales.

Dans le cadre de ce litige, Le Conseil d'État italien sursoit à statuer et pose une question préjudicielle à la CJUE : [l'article 10, sous h\), de la directive 2014/24/UE](#) s'oppose-t-il à une réglementation nationale qui prévoit que des services de transport sanitaire d'urgence et d'extrême urgence ne peuvent être attribués, par voie de convention, en priorité, qu'à des organisations de bénévolat et non à des coopératives sociales pouvant distribuer à leurs membres des ristournes liées à leurs activités.

Selon la Cour, l'objectif de l'exception prévue à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 est, ainsi qu'il est indiqué à son considérant 28, de préserver la nature particulière des organisations et des associations à but non lucratif, en leur évitant d'être soumises aux procédures définies dans cette directive. Cela étant, ce considérant 28 énonce que cette exception ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire. À ce titre, ladite exception doit, en tant que dérogation au champ d'application de ladite directive, faire l'objet d'une interprétation stricte (voir, par analogie, [CJUE 20 mars 2018, Commission/Autriche \(Imprimerie d'État\), aff. C-187/16, point 77](#)). Il en découle que la notion d'organisations ou d'associations « à but non lucratif », au sens de l'article 10, sous h), doit être étroitement circonscrite aux organisations et aux associations présentant une nature particulière, c'est-à-dire à celles qui ne poursuivent aucun but lucratif et qui ne peuvent procurer aucun bénéfice, même indirect, à leurs membres.

Ainsi, « *L'article 10, sous h), de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014 [...], doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui prévoit que des services de transport sanitaire d'urgence et d'extrême urgence ne peuvent être attribués par voie de convention, en priorité, qu'à des organisations de bénévolat, et non à des coopératives sociales pouvant distribuer à leurs membres des ristournes liées à leurs activités* ».

CJUE 7 juillet 2022, aff. C-213/21 et C-214/21



JURISPRUDENCE

Pas de recours « Béziers II » contre le refus de faire application de stipulations du contrat relatives à son renouvellement

M. B... a conclu avec une commune une convention d'occupation temporaire du domaine public portuaire lui permettant de bénéficier, pour l'année 2016, d'un poste d'amarrage dans le port de cette commune pour un bateau dont il est copropriétaire avec M. D.... Par un courrier du 7 octobre 2016, la commune a informé M. B... de ce qu'elle ne serait pas en mesure de renouveler pour 2017 ce contrat arrivant à échéance le 31 décembre 2016. Le TA a rejeté la demande de M. B... et de M. D... tendant à l'annulation de cette décision. La commune se pourvoit en cassation contre l'arrêt par lequel la CAA, faisant droit à l'appel de M. B..., a annulé la décision attaquée.

Le Conseil d'État rappelle que « *Le juge du contrat ne peut, en principe, lorsqu'il est saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, que rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la*

portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Cette exception relative aux décisions de résiliation ne s'étend pas aux décisions de la personne publique refusant de faire application de stipulations du contrat relatives à son renouvellement. Il s'agit alors de mesures d'exécution du contrat qui n'ont ni pour objet, ni pour effet de mettre unilatéralement un terme à une convention en cours » (cf. [CE 21 novembre 2018, req. n° 419804](#)).

Ainsi, après avoir analysé les conclusions dont elle était saisie comme tendant à l'annulation du refus de renouvellement de la convention d'occupation domaniale en litige, lequel était rendu possible par son article 5, la CAA a commis une erreur de droit en annulant cette mesure se rattachant à l'exécution du contrat.

[CE 13 juillet 2022, req. n° 458488](#)



JURISPRUDENCE

Date de naissance du différend entre les parties et mémoire en réclamation

Un groupement d'intérêt public a décidé de conclure un accord-cadre mono-attributaire SAJ-PAM 13-46 avec la société T. pour les lots 1 et 2, le lot n° 1 ayant pour objet des services d'agence de voyages de prestations de transport et de services associés, d'une durée maximum de 48 mois. L'université Paris IV a conclu, le 4 juin 2015, un marché subséquent à cet accord-cadre avec la société T. Par un avenant n° 3 à l'accord-cadre, avenant signé le 26 juin 2018, le lot n° 1 de l'accord-cadre a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2018, cette prolongation entraînant prolongation du marché subséquent passé avec l'université Paris IV, intégrée, depuis le 1er janvier 2018, au sein de Sorbonne Université. La société T. a demandé au TA la condamnation de Sorbonne Université à lui verser la somme totale de 70 801,83 euros, correspondant à des factures impayées et des intérêts moratoires et frais de recouvrement à raison de factures réglées après échéance. Elle relève appel du jugement par lequel le TA a rejeté sa demande.

Après avoir cité les stipulations de [l'article 37.2 du CCAG-FCS \(2009\)](#), la CAA de Paris estime qu'« *Il résulte de ces stipulations que lorsque le titulaire d'un marché a adressé à la personne responsable du marché une mise en demeure fixant la date au-delà de laquelle il considèrera l'absence de réponse à sa réclamation comme signifiant un rejet de celle-ci, cette date doit être regardée comme étant celle de la naissance du différend entre les parties.* ».

En l'espèce, Par un courrier du 24 avril 2019 dont Sorbonne Université a accusé réception le 2 mai suivant, la société T. a mis en demeure Sorbonne Université de lui verser la somme totale de 92 827,27 euros, au titre de prestations impayées, des intérêts moratoires et au titre des frais de recouvrement, sous quinzaine, faute de quoi elle sera dans l'obligation de saisir le tribunal administratif. Il ressort ainsi des termes de ce courrier, en l'absence de réponse de Sorbonne Université, que le différend entre les parties est né à l'échéance fixée par la société T. Cette dernière devait donc adresser un mémoire en réclamation à Sorbonne Université dans les deux mois suivant le 17 mai 2019. Or, la société T. produit, pour la première fois en appel, son mémoire de réclamation du 22 mai 2019 et l'accusé de réception correspondant du 28 mai 2019, le mémoire en réclamation du 9 septembre 2019 seul produit en première instance n'étant qu'un mémoire rectificatif. Ce mémoire doit être considéré, dans les circonstances de l'espèce, comme un mémoire en réclamation au sens des stipulations contractuelles précitées alors même qu'il demande un décompte de résiliation. Enfin, si Sorbonne Université soutient que le différend était né antérieurement par le refus opposé par un courriel du 13 novembre 2018 à un courrier du 6 novembre 2018 du service de recouvrement de la société, qui demandait le paiement de 328 factures, la réponse de l'université, demandant de procéder à des vérifications, ne caractérisait pas, dans les circonstances de l'espèce, l'existence d'un différend au sens de [l'article 37.2 du CCAG-FCS](#). Par suite, c'est à tort que les premiers juges ont rejeté la demande de la société T. comme irrecevable pour tardiveté de la réclamation.

[CAA Paris 5 juillet 2022, req. n° 21PA01984](#)



JURISPRUDENCE

Responsabilité contractuelle du maître d'œuvre et prestations indissociables de la réalisation de l'ouvrage

Dans le cadre du projet d'extension et de la réhabilitation d'un gymnase, la région Normandie a conclu le 17 mars 2009 un contrat de maîtrise d'œuvre avec M. B... A..., architecte et mandataire du groupement solidaire de maîtrise d'œuvre, et la société ID+ Ingénierie, bureau d'études, économiste et OPC. Par acte d'engagement signé le 17 janvier 2011, le lot n° 2 a été confié à la SARL ECK et la SARL SHM s'est vu attribuer le lot n° 8 prévoyant notamment une rénovation du parquet existant du gymnase. À la suite de l'apparition au cours du mois de décembre 2011 de désordres liés à la déformation du parquet du gymnase qui devait être conservé pendant l'opération, une expertise amiable a été organisée en 2012 par la société S. La région Normandie a, sans attendre la désignation d'un expert judiciaire, préfinancé des travaux de reprise de la totalité de la surface du parquet qui ont été réalisés par la société SHM, suivant avenant du 5 novembre 2012, pour un montant de 98 058,84 euros TTC. La société ID+ Ingénierie relève appel du jugement, par lequel le TA l'a condamnée solidairement avec M. A... à verser à la région la somme de 66 000 euros TTC au titre du remplacement intégral du parquet en bois du gymnase, avec intérêts et capitalisation et a mis à leur charge définitive les frais de l'expertise taxés et liquidés à hauteur de 11 361,82 euros TTC. Par la voie de l'appel incident, M. A... demande également l'annulation de ce jugement.

La CAA de Douai rappelle qu'« *Indépendamment de la décision du maître d'ouvrage de réceptionner les prestations de maîtrise d'œuvre prévue par les stipulations [...] du [CCAG PI \[1978\]](#) applicable au marché en litige, la réception de l'ouvrage met fin aux rapports contractuels entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre en ce qui concerne les prestations indissociables de la réalisation de l'ouvrage, au nombre desquelles figurent, notamment, les missions de conception de cet ouvrage* » (cf. [CE 2 décembre 2019, req. n° 423544](#)).

En l'espèce, il résulte de l'instruction que la demande formée devant le TA par la région Normandie, maître de l'ouvrage, tend à l'engagement de la responsabilité contractuelle de M. B... A... et de la société ID+ Ingénierie. Il résulte toutefois de l'instruction, et il n'est pas contesté en appel, que les travaux de réhabilitation et d'extension du gymnase ont fait l'objet d'une réception définitive. À cet égard, la région a produit les PV de réception des travaux du marché en litige, notamment des prestations relatives au lot n° 2 réalisées par la société ECK et du lot n° 8 confié à la société SHM, signés respectivement les 12 novembre 2013 et 28 juin 2013 par le maître d'ouvrage. Si les travaux relatifs au remplacement du parquet du gymnase n'étaient pas initialement prévus au marché d'extension et de réhabilitation du gymnase, il est constant qu'ils ont été engagés en raison de désordres apparus au cours de ce chantier et ont été réalisés après conclusion d'un avenant le 5 novembre 2012 avec la société SHM chargée initialement de sa seule rénovation dans le cadre du même marché. Or, comme il a été dit précédemment, la réception de l'ouvrage emporte réception de l'ensemble des prestations de maîtrise d'œuvre, y compris celles relatives à la conception de l'ouvrage, qui sont indissociables, de sorte que cette réception fait obstacle à ce que la responsabilité contractuelle des maîtres d'œuvre soit recherchée à raison des fautes de conception et de surveillance du chantier qu'ils ont éventuellement commises. Il suit de là que les conclusions de la région présentées sur ce fondement ne peuvent qu'être rejetées.

[CAA Douai 22 août 2022, req. n° 20DA01683](#)



JURISPRUDENCE

Référé contractuel et contrat de droit privé de la commande publique

La société A., société concessionnaire d'autoroute, a publié au mois d'avril 2019 un appel d'offres pour l'attribution des opérations de dépannage des poids lourds sur une portion d'autoroute qu'elle exploite. Deux offres ont été déposées, l'une par la société B., précédemment chargée de ce service depuis l'année 2012, l'autre par le GIE D., constitué par les sociétés de dépannage D... La société B., informée le 26 juin 2019 que sa candidature n'avait pas été retenue, a saisi le juge du référé contractuel en nullité du contrat au motif que la société A. n'avait pas respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

Le TGI a estimé que le référé était recevable et cette ordonnance a fait l'objet d'un pourvoi en cassation. La société concessionnaire fait grief à l'ordonnance de

considérer le contrat de concession en cause comme un marché au sens de la commande publique, ayant pour conséquence de permettre à la société évincée de saisir le juge du référé contractuel.

S'agissant de la qualification du marché, la Cour de cassation estime que le contrat conclu entre la société A., société privée concessionnaire d'une portion d'autoroute, et l'entreprise de droit privé sélectionnée à l'issue de l'appel d'offres pour accomplir les prestations de dépannage sur cette portion ne prévoyait ni rémunération versée par le concessionnaire d'autoroute ni mécanisme de compensation des pertes éventuelles. Il n'est pas contesté non plus que l'entreprise sélectionnée ne maîtrisait pas le nombre et le volume des prestations à accomplir, de sorte qu'elle supportait les risques liés à l'exploitation du service rendu. Dans ces conditions, le contrat en cause ne constitue pas un marché au sens des dispositions de [l'article L. 1111-1 du Code de la commande publique](#).

Il s'ensuit que les éventuels manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence relatifs à la passation de ce contrat ne relèvent pas de l'application des dispositions des [articles 2 à 4 et 11 à 14 de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique](#), de sorte que le juge du référé contractuel ne peut en connaître.

La Cour de cassation casse et annule l'ordonnance rendue par le juge des référés.

[Cass. com. 22 juin 2022, n° 19-25.434](#)

Toute la veille des 6 derniers mois



Vous recevez cette newsletter qui fait partie intégrante de votre abonnement à « Moniteur Juris », une marque du groupe Infopro Digital, spécialiste de l'information professionnelle. Pour suspendre la réception de cette newsletter provenant de « Moniteur Juris », [suivez ce lien](#). La charte de données personnelles du groupe Infopro Digital, dont « Moniteur Juris » fait partie, est disponible ici: www.infopro-digital.com/rgpd

© « Moniteur Juris »



L'actualité des 15 derniers jours réservée aux abonnés de Moniteur Juris

25/08/2022



JURISPRUDENCE

Littoral : le juge administratif, ultime gardien des mesures phares de la loi

Urbanisme - Documents d'urbanisme, secteurs déjà urbanisés, densification significative... Panorama des décisions rendues depuis un an.

Par Alexia Robbes, avocate à la cour, associée, Adden avocats, le 19 août 2022, [lemoniteur.fr](#)

Après les premières applications des dispositions issues de la loi Elan du 23 novembre 2018, le juge administratif a consolidé ses positions jurisprudentielles avec une actualité riche en matière de protection du littoral.

Le rôle intégrateur du SCoT confirmé

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est devenu pleinement intégrateur des dispositions protectrices du littoral. Ce document doit dorénavant préciser les modalités d'application des mesures particulières aux zones côtières d'une manière adaptée aux particularités géographiques locales. Le Conseil d'État a récemment confirmé le rôle d'écran du SCoT entre l'autorisation d'urbanisme et les dispositions de la loi Littoral, notamment celles de l'article [L. 121-8 du Code de l'urbanisme \(CE, 9 juillet 2021, n° 445118, mentionné dans les tables du recueil Lebon\)](#).

Ainsi, l'appréciation de la conformité d'un permis de construire aux dispositions spécifiques de la loi Littoral relatives à l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants doit se faire en tenant compte du SCoT, qui détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés.

Directive territoriale d'aménagement. La Haute juridiction tient le même raisonnement concernant la mise en œuvre de la loi Littoral par les directives territoriales d'aménagement (DTA). Elle a récemment rappelé que pour les territoires couverts par une DTA, les projets doivent être conformes aux dispositions de la directive concernant l'application de la loi Littoral sous réserve de dispositions précises et compatibles avec la loi. Pour le Conseil d'État, sont ainsi opposables aux particuliers, non seulement le paragraphe de la DTA intitulé « Les modalités d'application de la loi Littoral », mais également le paragraphe relatif aux « orientations en matière d'aménagement » qui édictait une prescription permettant la réalisation du projet ([CE, 19 novembre 2021, n° 435153](#)).

La notion de « secteur déjà urbanisé » consacrée

La Haute juridiction a, par une décision importante, validé la position tenue régulièrement par les cours administratives d'appel (CAA) concernant la notion de secteur déjà urbanisé, créée par la loi Elan ([CE, 22 avril 2022, n° 450229, mentionné aux Tables](#)). Elle rappelle qu'en vertu de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le PLU. Ces secteurs déjà urbanisés sont caractérisés par une densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable,

d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets ou la présence d'équipements collectifs. L'autorisation d'urbanisme est alors soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Dans cette affaire, le Conseil d'État a censuré le jugement du tribunal administratif qui avait considéré que le terrain d'assiette du projet s'inscrivait dans un « compartiment » ne présentant pas une densité significative de constructions et n'était donc pas situé dans un secteur déjà urbanisé, sans faire application des critères spécifiques retenus par l'article L. 121-8 pour les secteurs déjà urbanisés.

Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité affiné

Dans sa décision du 22 avril 2022 précitée, le Conseil d'État a précisé que le principe d'extension de l'urbanisation en continuité posé par ce même article L. 121-8 s'apprécie en resituant le terrain d'assiette du projet dans l'ensemble de son environnement, sans s'en tenir aux constructions sises sur les seules parcelles limitrophes de ce terrain.

Ainsi, a pu être considéré comme conforme à ce principe, un projet situé sur une parcelle entourée par plusieurs constructions, elles-mêmes en continuité avec d'autres, et bordé par un axe routier comportant des constructions de part et d'autre, sans constituer une rupture d'urbanisation, et qui rejoint directement le reste d'une agglomération (CAA Marseille, 7 avril 2021, n° 19MA02583). A également été jugée conforme l'extension d'une construction existante d'une surface de plancher de 188 m² pour une surface initiale avant travaux de 670 m² (CAA Marseille, 29 mars 2022, n° 19MA02687).

Le Conseil d'État a validé la position tenue par les CAA sur la notion de secteur déjà urbanisé créée par la loi Elan

Urbanisation diffuse. A l'inverse, n'est pas situé en continuité des agglomérations le terrain d'assiette du projet d'une superficie de 2 000 m², entouré de parcelles vierges de toute construction, bordé sur deux de ses côtés par un espace boisé correspondant à une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type 1, séparé d'une zone résidentielle regroupant des constructions implantées sur de vastes parcelles elles-mêmes séparées par des parcelles non construites, caractéristiques d'une urbanisation diffuse (CAA Douai, 12 avril 2022, n° 20DA01435). N'est pas davantage situé en continuité des agglomérations et villages existants le terrain environné de parcelles agricoles ou à l'état naturel et de quelques constructions résidentielles éparses, par ailleurs isolé de zones résidentielles plus importantes par des parcelles non construites (CAA Marseille, 2 mai 2022, n° 21MA03534).

Antenne-relais. Enfin, le Conseil d'État a confirmé que l'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile comprenant une antenne-relais et ses systèmes d'accroche doit être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité ([CE, avis, 11 juin 2021, n° 449840, mentionné aux Tables](#) ; voir également CAA Marseille, 22 avril 2021, n° 19MA00819 ; CAA Nantes, 5 novembre 2021, n° 20NT02929).

Déroptions limitées à l'inconstructibilité de la bande littorale

L'article [L. 121-16 du Code de l'urbanisme](#) dispose que les constructions et installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage. Le Conseil d'État a estimé que le PLU et le SCoT ne peuvent autoriser des dérogations à cette interdiction que pour des projets réalisés dans des espaces déjà urbanisés et à condition qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces ([CE, 7 mars 2022, n° 443804](#)).

Est ainsi illégale l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du front de mer d'un PLU qui prévoit l'urbanisation d'un secteur proche de la plage avec la création de 320 nouveaux logements et 30 000 m² de surface de plancher en tant qu'il est de nature à entraîner une densification significative de cette partie du front de mer. Ce faisant, la Haute juridiction confirme le sens des décisions des juges du fond, qui ont notamment considéré qu'un projet faisant passer la surface de plancher de 608 m² à 915 m², ainsi que l'extension de l'emprise au sol à près de 80 % de la surface totale de la parcelle, alors que les constructions avoisinantes sont essentiellement composées d'habitations de type pavillonnaire, est source de densification significative (CAA Nantes, 12 janvier 2021, n° 19NT03512).

Ce qu'il faut retenir

- En 2021, le Conseil d'État a confirmé le rôle d'écran du SCoT entre l'autorisation d'urbanisme et les dispositions de la loi Littoral, notamment celles de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme.
- La Haute juridiction a aussi consacré la notion de secteur déjà urbanisé, lequel est caractérisé notamment par une densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de l'eau, de l'électricité, etc. ou la présence d'équipements collectifs.
- Les juges ont également précisé que le principe d'extension de l'urbanisation en continuité s'apprécie en resituant le terrain d'assiette du projet dans l'ensemble de son environnement.
- Enfin, ils ont énoncé que seuls des projets n'entraînant pas une densification significative des espaces urbanisés dans la bande littorale des cent mètres peuvent être autorisés.



PUBLICATION

Dark stores : ce projet d'arrêté qui inquiète la mairie de Paris

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) veut modifier par décret et arrêté la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les PLU. Il s'agit notamment de tenir compte des « nouveaux types d'occupation de locaux [qui] ont vu le jour ». Un projet qui suscite « beaucoup d'inquiétude et d'incompréhension » à la Ville de Paris, qui considère que cela « légalise[rait] de fait les *dark stores* ».

Par Sophie d'Auzon, le 17 août 2022, *lemoniteur.fr*

Dans [un tweet le 13 août](#), Emmanuel Grégoire, Premier adjoint à la Maire de Paris, en charge de l'urbanisme, de l'architecture, du Grand Paris et des relations avec les arrondissements, sonne l'alarme : « **Nous découvrons avec beaucoup d'inquiétude et d'incompréhension un projet d'arrêté de la DHUP qui légalise de fait les *dark stores*** », ces mini-entrepôts de centre-ville qui servent de base de livraison ultrarapide pour des produits de consommation courante. Et sont souvent décriés comme générateurs de nuisances pour les riverains et accélérateurs de la disparition des commerces de proximité.

Des sous-destinations redéfinies

L'objet du courroux de l' élu parisien : un projet d'arrêté datant du 6 juillet et « modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu », accompagnant un projet de décret. Pour mémoire, le Code de l'urbanisme comporte une liste de cinq destinations et vingt sous-destinations ([art. R. 151-27](#) et [-28 du Code de l'urbanisme](#)). Les PLU peuvent venir encadrer les constructions dans telle ou telle zone selon leur destination ou sous-destination. **Le projet d'arrêté entend modifier l'arrêté du 10 novembre 2016 qui précise la définition de ces (sous)-destinations**, afin d'en clarifier les dispositions « pour faire suite à de récentes décisions juridictionnelles et évolutions législatives », précise la notice de présentation rédigée par la DHUP. Mais aussi parce que de « nouveaux types d'occupation de locaux ont vu le jour, nécessitant des ajouts ou précisions ». C'est là que le bât blesse, pour la mairie de Paris.

« Simple point de collecte »

L'article 1^{er}, II du projet d'arrêté s'attaque à la sous-destination « artisanat et commerce de détail » pour la scinder et, notamment, créer une sous-destination « **commerce de détail** », dont il élargit en outre la définition. Seraient ainsi couverts « les constructions commerciales avec surface de vente destinées à la présentation de biens ou à l'exposition de marchandises proposées à la vente au détail à une clientèle **ainsi que les points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique** ».

Selon la DHUP, « cette précision vise notamment à clarifier la sous-destination de rattachement des *dark stores* » puisque « les locaux de stockage de produits alimentaires destinés à la vente par livraison à la clientèle sans point d'accueil ne relèvent pas de cette sous-destination » (et de la même façon, la sous-destination « restauration » serait revue pour en exclure les *dark kitchens*). **Pour**

Emmanuel Grégoire, au Grégoire, cela ouvrirait le champ libre à ces magasins fantômes puisqu'« un simple point de collecte suffira pour être considéré comme un commerce ». Dans son entourage, on dénonce « une intense campagne de lobbying qui s'est jouée. »

Les promesses de l'exécutif

L'enjeu est de taille, comme l'expliquait l'avocat Bernard Cazin dans nos colonnes en mai dernier. Si le *dark store* est considéré comme un entrepôt et non comme un commerce de détail, « son installation dans une case commerciale est soumise à autorisation administrative, donc à contrôle, via le changement de destination ».

Sur le même sujet, v. [N. Levray, « Les dark stores, prémices d'une ville sans vitrine ? »](#), [lemoniteur.fr](#)

Tout n'est pas joué, puisque le texte est encore en préparation. Interrogée par nos confrères d'AEF info, l'association France urbaine indique trouver cette première mouture « trop complaisante et trop permissive » à l'égard des opérateurs des *dark stores*, craignant des « détournements massifs ». Des élus ont manifesté également leur inquiétude, à l'instar du [député LR Eric Ciotti](#) qui a adressé ce 16 août un courrier à **Olivia Grégoire, ministre déléguée en charge notamment du commerce**. [Laquelle s'est voulu rassurante, twittant](#) : « Je serai vigilante à ce que le développement des dark stores ne se fasse pas au détriment du commerce de détail. En mars, [un guide en précisait déjà les règles](#) : si un dark store n'accueille pas de public c'est un entrepôt, et s'il évolue pour en accueillir c'est un commerce. » Même ton chez [Olivier Klein, ministre délégué à la Ville et au Logement](#), pour qui « Oui, il faut réguler les dark stores et trouver l'équilibre entre vitalité des centres-villes et emploi. C'est tout l'objet de ce projet ! »



JURISPRUDENCE

Clôture immédiate de l'instruction et pouvoirs du juge lors de la contestation d'un permis modificatif

Dans son arrêt du 26 juillet 2022, le Conseil d'État a rappelé sa jurisprudence selon laquelle l'article [R. 611-11-1 du Code de justice administrative](#) permet au juge de clôturer immédiatement une instruction, en vertu de ses pouvoirs d'instruction.

En l'espèce, une requérante a demandé au tribunal administratif de Montreuil l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté du maire de Montreuil délivrant un permis de construire modificatif pour la construction d'un ensemble immobilier de trois logements, ainsi que la décision implicite de refus née du silence gardé par le maire sur sa demande de retrait de cet arrêté. Par courriers, le tribunal administratif a informé les parties de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience, et a par ailleurs précisé que l'instruction était susceptible d'être close par l'émission d'une ordonnance prise en application de l'article R. 611-11-1, qui pourrait intervenir à compter du 20 mai 2019. Le premier mémoire en défense de la commune a été communiqué à la requérante par le tribunal, qui lui a donné un délai de trente jours pour y répondre. Le mémoire en réplique a été produit dans le délai imparti, et communiqué à la commune, à qui un délai de dix jours a été laissé pour y répondre. La commune a produit un second mémoire en défense, communiqué à la requérante, en lui indiquant qu'elle disposait d'un délai de dix jours pour y répondre. À l'issue de ce dernier délai, une ordonnance de clôture immédiate de l'instruction est intervenue, le 10 juillet 2019.

Par un jugement du 20 novembre 2019, contre lequel la requérante se pourvoit en cassation, le tribunal administratif a rejeté sa demande. Elle soutenait, d'une part, que le tribunal a méconnu les dispositions de l'article R. 611-11-1 du Code de justice administrative, d'autre part, que le tribunal a statué selon une procédure irrégulière.

Or, pour le Conseil d'État, « [e]n vertu de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative (CJA), lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut mettre en œuvre la procédure d'information des parties définie par cet article en leur indiquant la date ou la période à laquelle il est envisagé de l'appeler à l'audience, ainsi que la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close par une clôture à effet immédiat. **L'absence de production de mémoire par la partie en défense, que celle-ci ait été ou non**

mise en demeure de produire, ne fait pas obstacle à ce que le juge, s'il l'estime utile, mette en œuvre cette procédure. Cependant, la faculté de prendre une ordonnance de clôture d'instruction à effet immédiat n'est ouverte qu'à compter de la date fixée dans la lettre d'information et une fois expiré chacun des délais laissés aux parties pour produire un mémoire ou répliquer aux mémoires communiqués. »

Le Conseil d'État prolonge ainsi sa jurisprudence en ce sens : s'agissant de la possibilité pour le juge de statuer, dès lors qu'il estime l'affaire en état, sans être tenu de mettre l'administration en demeure de présenter sa défense : [CE, ass., 8 avril 1987, Ministre de la Santé, n° 45172](#) ; s'agissant d'un permis modificatif délivré en application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme : [CE, 1^{er} octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338](#) ; s'agissant de la condition tenant à l'absence de remise en cause de la conception générale du projet initial : [CE, sect., 26 juillet 1982, n° 23604](#) ; CE, 1^{er} octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338 ; s'agissant d'une mesure de régularisation prise en application de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme : [CE, sect., avis, 2 octobre 2020, M., n° 438318](#).

[CE, 26 juillet 2021, n° 437765, Lebon](#)



PRATIQUE

Commerces entraînant une artificialisation des sols : les modalités d'octroi de l'autorisation dévoilées

Le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires met en ligne sur son site un projet de décret d'application de la loi « Climat et résilience » relatif aux surfaces commerciales artificialisant les sols. Ses dispositions pourraient s'appliquer aux demandes déposées à compter du 1^{er} octobre.

Par Sandrine Pheulpin, le 26 juillet 2022, [lemoniteur.fr](#)

Pour endiguer l'artificialisation des sols causée par l'activité commerciale, notamment en périphérie urbaine, la [loi « Climat et résilience »](#) a fixé un **principe général d'interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales qui engendreraient une telle artificialisation** ([art. L. 752-6 du Code de commerce](#)). Des dérogations ont toutefois été ajoutées pour permettre la réalisation de projets présentant un intérêt particulier pour leur territoire d'établissement et d'une surface inférieure à 10 000 m². Le [projet de décret](#), nécessaire pour rendre cette mesure opérationnelle, est soumis à la consultation du public sur le site du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires jusqu'au 16 août inclus.

Critères de dérogation

Le texte liste tout d'abord les critères qui permettront au porteur de projet de déroger au principe d'interdiction (art. 1). Le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) devra comprendre, dans l'analyse d'impact des effets du projet sur les centres-villes :

- une **justification de l'insertion du projet dans l'urbanisation environnante** (amélioration de la mixité fonctionnelle, justification de l'absence d'alternative à la consommation d'espaces...) ;
- une **description de la contribution du projet aux besoins du territoire**, en s'appuyant notamment sur son évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise du projet ;
- et, de manière alternative : la justification de l'insertion du projet dans un secteur d'intervention d'une ORT, dans une opération d'aménagement, la justification des **mesures de compensation** prévues par le projet, ou celle de l'insertion du projet au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le SCoT ou le PLU.

État déclaratif des parcelles

Ensuite, le texte définit la notion de « projet engendrant une artificialisation » (art. 3). Est ainsi considéré comme tel **un projet qui entraîne « une augmentation des superficies des terrains artificialisés** au sens du 9^{ème} alinéa de l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme [*], **par rapport à l'état de ces mêmes parcelles » au 22 août 2021** (date de promulgation de la loi « Climat et résilience »). Dans sa note de présentation, le ministère précise que « **ce bilan s'apprécie uniquement de manière surfacique**. De même, l'état des parcelles à la date de promulgation de la loi sera déclaratif, **les preuves quant à la situation du terrain pouvant être apportées, en cas de contestation par les services instructeurs ou par des tiers, par tout moyen** ».

Sur le même sujet, v. [C. Castéra, « Urbanisme - L'objectif ZAN face aux projets commerciaux », lemoniteur.fr](#)

Le projet de décret détaille par ailleurs la procédure applicable. Ainsi, pour les projets d'une surface de vente de 3 000 m² à 10 000 m², le dossier de demande d'AEC devra être transmis au préfet, dès enregistrement d'un dossier complet, pour y recueillir son avis conforme. Cet avis, qu'il soit favorable ou non, sera ensuite transmis à la commission départementale d'aménagement commercial, cinq jours au moins avant la réunion (art. 4).

Enfin, le texte tend à clarifier des dispositions existantes, notamment s'agissant de la « revoyure » ([art. L. 752-21 du Code de commerce](#)).

Pour consulter le projet de décret « relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets engendrant une artificialisation des sols » et déposer des commentaires, cliquer [ici](#).

() L'artificialisation est définie comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ».*



JURISPRUDENCE

Expropriation pour cause d'utilité publique- Régularisation et moyens pouvant être soulevés

Dans son arrêt du 21 juillet, le Conseil d'État a rappelé les règles s'appliquant aux moyens soulevés après régularisation d'un acte en cours d'instance, et plus particulièrement dans le cadre d'un recours contre une déclaration d'utilité publique (DUP) emportant mise en compatibilité d'un document d'urbanisme.

En l'espèce, le préfet de l'Hérault avait déclaré d'utilité publique les travaux portant sur la section de la liaison intercantonale d'évitement nord (LIEN) entre une autoroute et une départementale et a approuvé la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme des communes concernées par ce projet d'aménagement

Or, le 9 juillet 2021, réglant l'affaire au fond, le Conseil d'État a écarté les moyens soulevés par une des commune tirés du défaut d'urgence à déclarer l'opération d'utilité publique en méconnaissance des dispositions des articles [L. 232-1](#) et [R. 232-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#), de l'incomplétude du dossier de l'enquête publique en méconnaissance des dispositions de l'article [R. 112-4 du même code](#), de l'illégalité des délibérations du conseil général de l'Hérault fixant les modalités de la concertation et en tirant le bilan, de l'absence de consultation des personnes publiques associées mentionnées à l'article [L. 121-4 du Code de l'urbanisme](#) et de l'incompétence du préfet de l'Hérault pour prescrire l'ouverture de l'enquête publique.

Le Conseil d'État a alors sursis à statuer pour permettre la régularisation éventuelle du vice de procédure, par la consultation de la mission régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable territorialement compétente, et en portant ce nouvel avis à la connaissance du public. Il a précisé que si cet avis différait substantiellement de celui qui avait été porté à la connaissance du public à l'occasion de l'enquête publique, des

consultations complémentaires devraient être organisées à titre de régularisation. Il a indiqué que les mesures de régularisation devraient lui être notifiées dans un délai de trois mois, ou de neuf mois en cas de reprise des consultations.

À la suite de cette décision, la mission régionale compétente a rendu un nouvel avis. Après une consultation du public par voie électronique, le préfet de l'Hérault a fait valoir que cette consultation du public était de nature à régulariser l'arrêté litigieux.

Ainsi, le Conseil d'État a considéré que, concernant les moyens pouvant être invoqués contre cette DUP, « A compter de la décision par laquelle le juge administratif sursoit à statuer jusqu'à l'expiration du délai [...], seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée [...] au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. À ce titre, les parties peuvent, à l'appui de la contestation de la mesure de régularisation, invoquer des vices qui lui sont propres et soutenir qu'elle n'a pas pour effet de régulariser le vice [...] constaté dans [l]a décision avant dire droit. Elles ne peuvent en revanche soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté [...] ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation. »

Rappr., [CE 18 juin 2014, Société Batimalo et autre, n° 376760](#) ; [CE 16 février 2022, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et société MSE La Tombelle, n^{os} 420554 et 420575, à publier au Recueil](#).

[CE 21 juillet 2022, n° 437634](#)

Toute la veille des 6 derniers mois



Vous recevez cette newsletter qui fait partie intégrante de votre abonnement à « Moniteur Juris », une marque du groupe Infopro Digital, spécialiste de l'information professionnelle. Pour suspendre la réception de cette newsletter provenant de « Moniteur Juris », [suivez ce lien](#). La charte de données personnelles du groupe Infopro Digital, dont « Moniteur Juris » fait partie, est disponible ici: www.infopro-digital.com/rgpd

© « Moniteur Juris »