

Requérant :	<b>Commune de SAINT-MAUR-DES-FOSSES</b>
Défendeur :	<b>PREFECTURE 94</b>
N° :	<b>2109154</b>
Matière :	<b>Urbanisme</b>

La commune de Saint-Maur-des-Fossés comporte, sur son territoire, un nombre trop faible de logements sociaux au regard des objectifs fixés par la loi SRU. C'est pour ce motif que, par arrêté du préfet du Val-de-Marne du 30 décembre 2020, elle a été déclarée en état de carence, sur le fondement des dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

Une telle déclaration de carence emporte diverses conséquences juridiques et a notamment pour effet, aux termes dispositions de l'article L. 422-2 du code de d'urbanisme, de transférer au préfet la compétence pour se prononcer sur les projets portant sur « *les opérations de logements (...) appartenant aux catégories de constructions ou d'aménagements listées dans l'arrêté* » de carence.

C'est donc vers le préfet du Val-de-Marne que l'association EMAÛS s'est tournée pour obtenir l'autorisation de changement de destination d'un immeuble situé au 4 avenue NEPTUNE, sur le territoire de Saint-Maur. Cet immeuble, qui constitue une ancienne antenne de l'institut de physique du Globe de Paris, accueillait des bureaux aujourd'hui inoccupés.

L'association EMAÛS a donc déposé une demande de permis de construire à titre précaire – nous allons y revenir – afin de créer, par changement de destination, 76 chambres

d'hébergement d'urgence, permettant l'accueil de 150 personnes.

Par arrêté du 26 mai 2021, le préfet du Val-de-Marne a accordé le permis de construire précaire sollicité et, par arrêté du 24 novembre 2021, un permis de construire modificatif a été délivré, réduisant le nombre de chambre d'hébergement à 71 au lieu de 76.

Dans le cadre de la requête qui vient d'être appelée, la commune de Saint-Maur-des-Fossés vous demande d'annuler ces deux arrêtés.

**La présente requête ne** pose pas de difficulté en termes de recevabilité. Toutefois, avant d'examiner le fond du litige, il nous faut revenir brièvement sur le régime des permis de construire délivrés, comme en l'espèce, à titre précaire.

Aux termes des dispositions de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme : *« une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre. »*

Il résulte donc de ces dispositions qu'un permis de construire précaire ne peut être délivré que pour un projet qui est soumis à des formalités préalables au titre du code de l'urbanisme, en d'autres termes si un permis ou une déclaration préalable est exigé, et si ce projet nécessite qu'il soit dérogé exceptionnellement aux règles d'urbanisme opposables, qu'il

s'agisse par exemple des règles fixées par un plan local d'urbanisme ou d'une règle d'application nationale.

Et, si la jurisprudence est assez rare sur ce type d'autorisation, le Conseil d'Etat a néanmoins été amené à préciser, dans son arrêt du 18 février 2015, *Association de valorisation du quartier Paris Maillot Dauphine et a.*, aux tables, qu'un permis délivré à titre précaire n'a d'autre objet que « *d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet.* »

Ces éléments étant rappelés, examinons donc les différents griefs invoqués par la commune requérante.

**La commune soulève** un moyen de procédure tiré de ce que le préfet n'aurait pas adressé son projet de permis de construire au maire avant de l'édicter.

En droit, il résulte des dispositions de l'article R. 423-74 du code de l'urbanisme que, dans l'hypothèse où le permis de construire est délivré par le préfet, « *Le chef du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction adresse un projet de décision au maire (...)* ».

En l'espèce, s'il est constant qu'une telle transmission n'a pas eu lieu, cette irrégularité nous semble pouvoir être neutralisée

sur le fondement de la jurisprudence *Danthony*. En effet, cette transmission ne constitue pas une garantie pour le maire et, en l'espèce, eu égard à l'ample information dont a bénéficié le maire de Saint-Maur sur le projet, avant, pendant et au terme de l'instruction du permis de construire, et aux nombreux échanges préalables qui ont eu lieu avec le préfet, l'absence de transmission du projet de permis au maire n'a pas été de nature à avoir une influence sur le sens de la décision finale.

Vous écarterez donc ce premier moyen.

**La commune soulève ensuite** un moyen tiré, par la voie de l'exception, de ce que le permis de construire précaire en litige serait illégal par voie de conséquence de l'illégalité de l'arrêté de carence du préfet de décembre 2020.

Toutefois, dès lors que la commune soulève à l'appui de ce griefs les mêmes arguments que ceux développés dans son recours pour excès de pouvoir qui a été rejeté par jugement de notre tribunal du 8 juin 2023, nous vous proposons de les écarter pour les mêmes motifs que ceux retenus dans cette décision.

**La commune soulève ensuite** un premier moyen tiré de ce que le dossier de permis de construire était incomplet, pour plusieurs motifs.

En premier lieu, elle fait valoir qu'en application des dispositions de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, le permis de construire précaire en litige aurait dû être précédé de l'autorisation du gestionnaire du domaine public.

En droit, cet article prévoit 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.* ».

EN l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'en l'absence d'acte juridique constatant son déclassement, le terrain accueillant les locaux concernés par le changement de destination appartient toujours au domaine public de l'Etat, quoi qu'en dise le préfet qui confond désaffectation et déclassement.

Néanmoins, dès lors que l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme ne vise que les « projet de construction », s'applique-t-il à un projet qui, comme en l'espèce, n'emporte la création d'aucune création nouvelle sur le domaine public ?

La réponse est donnée, selon nous, par une lecture *a contrario* de l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 septembre 2019, *Association Autant en emporte le vent et autres*, aux tables. Dans cette décision, le Conseil d'Etat considère que des câbles souterrains de raccordement d'éoliennes ne sont pas des « constructions » au sens et pour l'application de l'article R. 431-13 au motif qu'ils sont dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, conformément aux dispositions de l'article R. 421-4.

On en déduit, *à contrario*, que tout projet soumis à formalité au titre du code de l'urbanisme sera donc une « construction » pour l'application de cet article R. 431-13.

Par suite, notre projet, qui n'est pas dispensé de toute formalité, entre donc bien dans le champ de l'article R. 431-13 et le dossier de permis de construire est donc incomplet faute de comporter l'accord du gestionnaire pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Ce premier grief d'incomplétude du dossier de demande sera accueilli.

**Vient ensuite une litanie** de prétendues insuffisances du dossier de demande de permis de construire que nous vous proposons d'écarter plus rapidement, dès lors qu'elles ne sont de toute évidence pas fondées. Ainsi, tout d'abord, le projet en litige ne prévoyant pas de modifier les réseaux existants, il n'avait pas à comporter l'avis des gestionnaires de ces réseaux. Vous relèverez ensuite qu'eu égard à la nature et à l'ampleur des travaux poursuivis, le plan de masse du projet répond aux exigences de l'article R. 431-36 du code. En outre, aucune disposition du code n'imposait au pétitionnaire de justifier de la précarité de son permis (celle-ci étant, au demeurant, mentionné dans la notice) ni de préciser la vocation naturelle et sportive du site. Enfin, si la commune requérante soutient que le formulaire CERFA et la notice architecturale comportait des insuffisances, elle n'assortit ces critiques d'aucun élément permettant d'en établir le bien-fondé.

Par suite, vous écarterez l'ensemble de ces griefs.

**Nous pouvons à présent examiner les moyens de fond. Mais avant d'examiner** ceux explicitement soulevés par la requérante, nous vous proposons d'en examiner un d'office, tiré de ce que le préfet était incompétent pour délivrer le

permis de construire contesté dès lors que celui-ci concerne des hébergements.

Ainsi qu'exposé en introduction, le permis de construire précaire en litige a été délivré par le préfet sur le fondement d'un arrêté de carence en date du 30 décembre 2020. Un tel arrêté de carence intervient sur le fondement des dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation et, aux termes de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme, le préfet devient compétent, sur le territoire de la commune carencée, pour se prononcer « *sur les projets portant sur les opérations de logements* ».

C'est donc pour les opérations de logement, et uniquement celles-ci, que le préfet devient compétent par l'effet de l'édition de l'arrêté de carence.

Or, il résulte des dispositions des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme que « logement » et « hébergement » sont deux sous-destinations qui, certes, appartiennent à la même destination « habitation », mais ne se cofondent pas pour autant.

Par conséquent, eu égard aux dispositions de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme, le préfet du Val-de-Marne n'était pas compétent pour délivrer une autorisation d'urbanisme relative à un projet d'hébergement sur le territoire Saint-Maurien.

Et la circonstance que, dans son arrêté de carence de décembre 2020, le préfet ait visé les opérations « d'habitation » au sens large, c'est-à-dire de logement et d'hébergement, est sans incidence.

En effet, là encore, la jurisprudence est venue préciser que l'exception d'illégalité d'un acte peut être soulevée d'office par le juge si cette exception est fondée sur un moyen d'ordre public (voyez CE 11 décembre 1998, *Commune de Bartenheim*, aux tables). Or, vous constaterez qu'en étendant la compétence préfectorale aux hébergements, et non seulement aux logements, l'arrêté de carence en cause a méconnu le champ d'application de la loi puisque, pour paraphraser les termes du manuel du Professeur Chapus, il a « *appliqué à une situation ou une personne une norme insusceptible de lui être appliquée* ».

Par suite, et nonobstant l'autorité de chose jugée dont est revêtue le jugement de notre tribunal rejetant le recours dirigé contre l'arrêté de carence, vous soulèverez d'office et accueillerez cette exception d'illégalité.

Déclaré illégal, cet arrêté préfectoral ne fait donc plus écran entre le permis précaire en litige et l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme. Et vous constaterez par conséquent que le préfet était incompétent pour prendre l'autorisation en litige, au motif qu'elle vise la création d'hébergements.

**Nous pouvons à présent examiner** les moyens soulevés par la commune de Saint-Maur. Celle-ci soutient également que le préfet du Val-de-Marne était incompétent pour délivrer le permis de construire en litige, ce moyen étant divisé en deux branches.

**En premier lieu**, la commune fait valoir que le préfet était incompétent dès lors que l'arrêté préfectoral constatant la carence et transférant, à ce titre, la compétence de délivrance

des permis de construire, ne concerne pas les permis délivrés à titre précaire sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme.

Comme dit précédemment, le d) de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme prévoit, en cas d'arrêté préfectoral de carence, un transfert au préfet de la compétence pour « *les opérations de logement (...) appartenant aux catégories de constructions ou d'aménagements listées dans l'arrêté* ».

Et cet article L. 422-2 du code de l'urbanisme se trouve dans un chapitre II d'un titre II intitulé « *dispositions communes aux diverses autorisations et aux déclaration préalable* ». Par suite, cette règle de compétence s'applique à toutes les autorisations d'urbanisme, y compris celles délivrées à titre précaire.

Dès lors, le préfet n'était pas tenu, dans son arrêté préfectoral de carence, de préciser que le transfert de compétence visait aussi bien les permis de construire classiques que les permis de construire précaires, les dispositions de l'article L. 422-2 du code devant être lues en ce sens.

Vous écarterez donc cette première branche du moyen d'incompétence.

**En second lieu**, la commune soutient que le préfet n'était pas compétent pour délivrer le permis de construire en litige dès lors qu'en application des dispositions de l'article L. 631-7-1 B du code de la construction et de l'habitation, un changement d'affectation temporaire d'un bâtiment ne peut être préalablement autorisé que par une délibération à valeur

réglementaire de la commune ou, en l'espèce, de l'établissement public territorial.

La requérante procède toutefois à une confusion entre deux législations parallèles, mais non exclusives. En effet, les dispositions du code de la construction et de l'habitation invoquées par la requérante ont été introduites par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, et permettent à une commune de délibérer *« pour mettre en place un régime de déclaration préalable permettant d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation, pour une durée n'excédant pas quinze ans »*. L'objectif affiché de cette disposition est de favoriser et de faciliter la transformation de locaux non affectés à l'habitation, tels que des bureaux vacants, en habitation, avec la possibilité de retourner à l'ancienne destination sur simple déclaration.

En aucun cas, comme feint de le penser la commune de Saint-Maur, ce code, ni le code de l'urbanisme, ne font d'une délibération en ce sens de la commune un préalable nécessaire à tout changement de destination d'un local pour le transformer en habitation.

Par suite, la circonstance que l'établissement public territorial, compétent en matière de PLU, n'ait pas préalablement délibéré sur le fondement de l'article L. 631-7-1 B du code de la construction et de l'habitation n'est pas de nature à entacher le permis précaire en litige d'incompétence.

Vous écarterez donc cette seconde branche.

**Sur le fond, tout d'abord, la commune soutient** que le permis de construire en litige méconnaît les dispositions des articles U6.1 et U6.2 du règlement du plan local d'urbanisme qui d'autorisent les constructions à usage d'habitation dans cette zone que sous certaines conditions restrictives.

Toutefois, ainsi formulé, le moyen ne peut qu'être écarté : en effet, il résulte des dispositions de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme qu'un permis de construire délivré à titre précaire, a pour objet d'autoriser une construction « *ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6* » du même code ; exigences - est-il besoin de le rappeler ? - au nombre desquelles figurent les dispositions des PLU.

Par suite, qu'une construction autorisée par un permis de construire précaire ne respecte pas le règlement du plan local d'urbanisme, il n'y a là rien d'étonnant. C'est, nous allons le voir plus tard, si cette méconnaissance est disproportionnée « *eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet* », que le projet devient illégal (voyez l'arrêt précité, *Association de valorisation du quartier Paris Maillot Dauphine et a.*, aux tables).

**Cela nous offre une transition idéale vers le moyen suivant,** qui constitue le cœur du débat contentieux qui anime les parties : la commune soutient en effet que l'arrêté attaqué serait entaché d'erreur de droit au regard des dispositions des articles L. 433-1 et suivants du code de l'urbanisme, qui encadrent, nous l'avons dit en introduction, le régime du

permis de construire précaire. Là encore, le moyen se décompose en plusieurs branches.

**En premier lieu, la commune** soutient que le régime du permis de construire précaire ne pouvait légalement être mobilisé en l'espèce dès lors que le projet ne prévoit aucune « construction », mais uniquement l'aménagement de constructions existantes.

Toutefois, nous l'avons évoqué en introduction, le champ du permis de construire précaire se définit *a contrario* comme s'appliquant aux « constructions n'entrant pas dans la champ d'application de l'article L. 421-5 du code », c'est-à-dire aux constructions qui ne sont pas dispensées de toute formalité au titre du code.

En l'espèce, il résulte de la combinaison des dispositions des articles R. 421-13 et R. 421-17 du code de l'urbanisme que le changement de destination en litige n'était pas dispensé de toute formalité au titre du code de l'urbanisme. Par suite, il doit selon nous être regardé comme une construction susceptible de faire l'objet d'un permis de construire précaire au titre de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme. Vous écarterez donc cette première branche.

**En deuxième lieu,** la commune invoque une erreur de droit tiré de ce que le projet poursuivi par le préfet ne revêtirait pas un caractère « précaire », de sorte qu'il ne pouvait être autorisé par un permis du même nom.

Toutefois, vous savez qu'il résulte d'une jurisprudence constante qu'une autorisation d'urbanisme n'a d'autre objet

que d'autoriser la réalisation d'un projet conforme aux plans et indications fournis par le pétitionnaire. Par conséquent, le service instructeur n'a pas à vérifier l'exactitude des déclarations du pétitionnaire, à moins qu'elles ne soient contredites par les autres éléments du dossier de demande. Il ne lui appartient pas plus d'apprécier l'intention du demandeur de respecter ces déclarations, sauf en présence d'éléments établissant l'existence d'une fraude (voyez par ex. CE 15 févr. 2019, *Commune de Cogolin*, au recueil).

En l'espèce, il est explicitement mentionné dans la notice architecturale que « *le permis de construire est demandé à titre précaire, pour une durée de deux ans* ». Et l'arrêté attaqué du 26 mai 2021 mentionne lui aussi explicitement le caractère précaire du permis de construire.

Dans ces conditions, en application de la jurisprudence précitée, et faute pour la commune requérante d'établir une quelconque fraude en l'espèce, vous ne pourrez qu'écarter ce moyen.

Et si la commune semble soutenir que les dispositions de l'article L. 433-3 du code, qui font obligation au pétitionnaire d'enlever la construction précaire et de remettre le terrain en l'état à la date fixée par le permis, pourraient ne pas être respectées, vous constaterez qu'un tel grief est relatif aux modalités d'exécution du permis en litige, et est donc inopérant dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

**En troisième lieu,** la commune évoque la jurisprudence précitée *Association de valorisation du quartier Paris Paillot Dauphine et a* en soutenant que le projet en litige méconnaît

les dispositions des articles L. 433-1 et suivants du code de l'urbanisme, telles qu'interprétées par le Conseil d'Etat, dès lors qu'il déroge aux règles urbanisme d'une manière disproportionnée « *eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet* ».

En l'espèce, l'arrêté attaqué est très étrangement rédigé, mais on croit en déduire que le projet déroge aux articles U6.1 et U6.2 en ce qu'il permet, dans cette zone où cela est interdit, un établissement d'hébergement.

Il ressort en effet des termes du règlement du plan local d'urbanisme que, dans la zone U6, l'hébergement hôtelier notamment est interdit. Or, eu égard à la définition qui en est donnée par le lexique du PLU de la commune, le projet porté par EMAÛS doit être regardé comme un hébergement hôtelier, dès lors qu'il développe une offre d'hébergement temporaire dans le cadre de laquelle des services tels que l'accueil et réception, la fourniture de linge ou encore le ménage font être fournis.

Par suite, c'est bien au prix d'une dérogation aux dispositions précitées du PLU que ce projet est autorisé à titre précaire. Néanmoins, l'importance de cette dérogation doit être grandement relativisée dès lors que, ainsi que nous l'avons longuement développé, ce projet ne prévoit la réalisation d'aucun bâtiment nouveau ni de travaux très importants sur l'existant, et que c'est, en comparaison avec la taille de la commune, un nombre très faible de place d'hébergement qui sont créées, à savoir 71.

Et l'objectif poursuivi est, ainsi qu'il ressort des pièces du dossier, celui de faire face rapidement à une demande toujours croissante de places d'hébergement, particulièrement importante en région parisienne. Comme le fait valoir le préfet en défense, le nombre de prise en charge à l'hôtel, faute de place d'hébergement d'urgence, a progressé de 82% entre 2019 et 2020. En outre, vous n'êtes pas sans ignorer que la situation de détresse dans laquelle certaines personnes se trouvaient a été encore plus dégradée par l'apparition de l'épidémie de covid-19 au printemps 2020, ce qui tend à établir, là encore, le caractère exceptionnel et urgent du projet qui nous intéresse aujourd'hui.

Par conséquent, il nous semble que le projet en litige présente bien un caractère exceptionnel et d'intérêt général qui justifiait l'octroi des modestes dérogations précitées aux règles du PLU. Vous écarterez donc ce dernier moyen.

**Il en résulte, si vous nous suivez,** que vous annulerez le permis de construire précaire en litige, ainsi que le permis de construire modificatif.

Eu égard à la précarité du permis de construire en litige, qui rappelons-le a été délivré pour une durée de deux ans, il n'y a pas lieu, selon nous, de sursoir à statuer pour permettre une éventuelle production d'un permis de construire de régularisation des vices que nous avons identifiés, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Vous accueillerez enfin les conclusions de la commune sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative en mettant à la charge de l'Etat une somme de 1500 euros à lui verser au titres des frais irrépétibles.