

● Focus

51 Petit essai sur les constructions temporaires



David GILLIG,
avocat au barreau de Strasbourg,
associé de la SELARL SOLER-COÛTEAUX et ASSOCIÉS,
chargé d'enseignement à la faculté de droit de
Strasbourg

Source : D. n° 2021-812, 24 juin 2021, portant adaptation temporaire du régime de dispense de formalités d'urbanisme applicable à certaines constructions démontables : JO 26 juin 2021

Le droit de l'urbanisme se caractérise souvent par sa complexité et celles qu'ont été les ambitions des auteurs de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme sur ce point, il faut bien avouer que le régime juridique des constructions non permanentes n'est pas un modèle du genre en matière de simplification. Cette ordonnance soumet en effet ces constructions à trois régimes distincts dont les contours ne sont pas toujours évidents : le premier concerne les constructions temporaires (C. urb., art. L. 421-5, b et R. 421-5 et s.) ; le deuxième encadre les constructions dites « saisonnières » (C. urb., art. L. 432-1 et s.) ; le dernier porte sur les constructions précaires (C. urb., art. L. 433-1 et s.).

Concernant plus spécifiquement les constructions temporaires, il y a lieu d'observer que leur champ d'application matériel tend à s'accroître au gré de l'actualité et des besoins qui se font ressentir. On se rappelle ainsi que la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a prévu, en son article 10, que « les constructions, installations et aménagements directement liés à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et ayant un caractère temporaire constituent des réalisations dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme comme relevant du b de l'article L. 421-5 du même code et sont soumis au régime applicable à celles-ci » (sur les conditions d'application de ce texte, V. D. n° 2018-512, 26 juin 2018, portant application des articles 10 et 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 : JO 27 juin 2018). Le décret du 24 juin 2021 confirme ce mouvement, en dispensant de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme les constructions temporaires et démontables lorsqu'elles sont exclusivement à usage de résidence universitaire, de résidence sociale, de centre d'hébergement et de réinsertion sociale et de structure d'hébergement d'urgence et lorsque la durée d'implantation n'excède pas 18 mois.

La publication de ce décret est l'occasion de dresser un tableau du régime juridique applicable à ces constructions temporaires.

En premier lieu, la particularité d'une construction temporaire tient à ce qu'elle est dispensée de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme. Il s'agit d'une différence fondamentale par rapport aux constructions dites « saisonnières et précaires ». En effet, comme le précise l'article L. 421-5, b du Code de l'urbanisme, certaines constructions sont dispensées de toute formalité au titre de ce code, en raison de « la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel » elles sont destinées. Cette dispense de se soumettre au régime du permis de construire ou de la déclaration préalable n'est pas sans poser problème chaque fois qu'un tiers ou l'autorité administrative compétente considérera que les travaux réalisés ne rentrent pas dans le champ d'application des dispositions précitées de l'article L. 421-5, b du Code de l'urbanisme. Cette situation explique d'ailleurs que la plupart des décisions rendues par les juridictions administratives concernent des recours formés contre un refus de l'autorité compétente de dresser un procès-verbal d'infraction au Code de l'urbanisme résultant de travaux exécutés sans aucune autorisation d'urbanisme (V. par ex. TA Montreuil, 5 avr. 2012, n° 1108256), ou contre un arrêté interruptif de travaux pris pour les mêmes motifs (V. par ex.

TA Châlons-en-Champagne, 17 déc. 2013, n° 1200695. – TA Lille, 17 sept. 2015, n° 1306949). Au plan du contentieux et en particulier de la recevabilité d'un recours formé contre un permis de construire ou une décision de non-opposition à déclaration préalable concernant une construction pourtant dispensée de toute formalité en application de l'article L. 421-5, b du Code de l'urbanisme, la qualification de « construction temporaire » pourra conduire le juge administratif à considérer que cette requête est irrecevable en ce qu'elle concerne une décision dite « superfétatoire ». En effet, il s'agit d'une décision insusceptible de recours, ne pouvant faire grief en raison de son caractère inutile et de son absence d'effet juridique (pour une illustration récente de cette jurisprudence, V. CAA Nantes, 20 avr. 2021, n° 20NT01015). Cette solution a déjà été retenue à plusieurs reprises à propos d'une décision de non-opposition à déclaration préalable, chaque fois qu'une telle décision n'était pas nécessaire parce que les travaux projetés ne renaient pas dans le champ d'application de cette autorisation d'urbanisme (V. par ex. TA Toulon, 11 avr. 2013, n° 110333. – TA Cergy-Pontoise, 18 oct. 2011, n° 1005272). Elle a été appliquée au cas particulier d'une décision qui entrait dans le champ de l'article L. 421-5, b du Code de l'urbanisme et ne nécessitait donc pas la délivrance d'un permis de construire ou d'une autre autorisation d'urbanisme (TA Cergy-Pontoise, 11 déc. 2015, n° 1403839).

En deuxième lieu, et il s'agit là encore d'une spécificité par rapport aux deux autres régimes de constructions temporaires (même si pour une construction précaire, le permis de construire peut être accordé à titre exceptionnel alors même qu'elle ne respecte pas les règles d'urbanisme : C. urb., art. L. 433-1. – TA Bordeaux, 4 déc. 2014, n° 1301106), une construction qui rentre dans le champ de l'article L. 421-5, b du Code de l'urbanisme peut être réalisée même si les travaux ne sont pas « conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions » (C. urb., art. L. 421-6. – TA Orléans, 21 mai 2013, n° 1103153 : rappelant que les constructions visées au b de l'article L. 421-5 du Code de l'urbanisme « n'ont pas à être conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols »?). Cette solution découle directement de l'article L. 421-8 du Code de l'urbanisme aux termes duquel « à l'exception des constructions mentionnées aux b et e de l'article L. 421-5, les constructions, aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code doivent être conformes aux dispositions mentionnées à l'article L. 421-6 ». Il en résulte, d'une part, qu'en refusant de délivrer une autorisation d'urbanisme relative à une construction temporaire au motif que le projet n'est pas conforme aux règles du PLU, l'autorité compétente commet une erreur de droit au regard de l'article L. 421-8 précité du Code de l'urbanisme (TA Nantes, 14 févr. 2013, n° 1000586 : s'agissant d'un recours contre un certificat d'urbanisme négatif fondé sur la méconnaissance des dispositions du POS). D'autre part, la réalisation de travaux de construction, qui entrent dans le champ de l'article L. 421-5, b, ne saurait constituer une infraction pénale susceptible d'être poursuivie sur la base des articles L. 610-1 et/ou L. 480-4 du Code de l'urbanisme (pour un cas de confirmation d'une condamnation au paiement d'une amende pour délit de construction sans autorisation d'urbanisme alors que le prévenu invoquait les dispositions de l'article L. 421-5, b du Code de l'urbanisme, V. Cass. crim., 17 mai 2011, n° 10-86.255).

En troisième lieu, l'application de ce régime spécifique est réservée aux seules constructions qui sont susceptibles d'être qualifiées de constructions temporaires. Pour définir cette notion, plusieurs critères doivent être employés.

De première part, une construction ne peut être temporaire si elle est pérenne. Cette lapalissade conduit le juge administratif à consi-

dérer que ne relève pas du champ de l'article L. 421-5 du Code de l'urbanisme une construction qui présente un caractère pérenne (TA Montpellier, 10 juin 2010, n° 0902354 : s'agissant de travaux consistant en la pose d'un matériau de couverture sur quatre poutrelles aux fins de réaliser un abri. – TA Besançon, 31 juill. 2012, n° 1100978 : à propos de l'implantation permanente d'une grue ayant pour fonction de permettre le chargement et le déchargement de matériaux sur le site de stockage et de commerce d'une société. – TA Lille, 17 sept. 2015, n° 1306949 : concernant la construction d'une antenne relais de radiotéléphonie reposant sur une couche de forme d'une sur laquelle sont fixées deux armoires techniques).

De deuxième part, il faut tenir compte de l'usage auquel la construction est destinée (CE, 18 juill. 2012, n° 360789 : jugeant que « la possibilité de bénéficier de la dispense de permis de construire prévue par l'article L. 421-5 ne résulte pas uniquement du caractère temporaire ou démontable de la construction projetée mais aussi de l'usage auquel cette construction est destinée »). Au regard de ce second critère, un projet de construction d'un établissement de restaurant de plage démontable, d'une surface d'environ 170 m² pour le bâti, accompagné d'une terrasse et structure de 550 m² ne saurait être regardé comme une construction temporaire éligible au régime de la dispense de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme institué par l'article L. 421-5, b dudit code (CE, 18 juill. 2012, n° 360789). Il en va également ainsi d'un projet d'installation d'un module démontable en bois de 63 m² destiné à accueillir une exposition dite « Maison des Projets? », ainsi que des réunions organisées en vue d'informer les habitants du quartier du futur visage du Grand Paris et de leur commune (TA Cergy-Pontoise, 11 déc. 2015, n° 1403839) ou d'une piscine installée moins de 3 mois (Rép. min. n° 2780 : JOAN 15 janv. 2008).

De troisième part, certaines constructions sont qualifiées de constructions temporaires par le Code de l'urbanisme lui-même (C. urb., art. R. 421-5).

Tel est le cas, tout d'abord, des constructions implantées pour une durée n'excédant pas 3 mois « compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées » (sur le contrôle de cet usage par le juge administratif, V. CE, 18 juill. 2012, n° 360789, préc.). Pour cette première catégorie de constructions, celles qui ont vocation à être implantées pour une durée excédant 3 mois ne bénéficient pas de la dispense d'autorisation prévue à l'article L. 421-5, b du Code de l'urbanisme (TA Lyon, 23 mai 2013, n° 1105143 : s'agissant de l'édification d'un immeuble à usage de restaurant, ainsi que ses constructions connexes érigées sur le domaine public aéronautique en application d'une convention portant occupation temporaire. – CAA Lyon, 12 juill. 2016, n° 14LY03613 : à propos de l'implantation pour une durée indéterminée d'un chapiteau démontable de 350 mètres carrés destiné à recevoir des réceptions privées, constitué d'une structure métallique couverte d'une toile PVC).

Ensuite, entrent dans le champ d'application de l'article R. 421-5 du Code de l'urbanisme les constructions implantées pour une durée n'excédant pas 1 an qui sont nécessaires au relogement d'urgence des personnes victimes d'un sinistre ou d'une catastrophe naturelle ou technologique et à l'hébergement d'urgence des personnes migrantes en vue de leur demande d'asile (C. urb., art. R. 421-5, a).

Cette durée est portée à 1 année scolaire ou à la durée du chantier de travaux en ce qui concerne les classes démontables installées dans les établissements scolaires ou universitaires pour pallier les insuffisances temporaires de capacités d'accueil (C. urb., art. R. 421-5, b).

Elle est également portée à la durée du chantier, s'agissant des constructions temporaires directement nécessaires à la conduite des travaux ainsi que des installations liées à la commercialisation d'un bâtiment en cours de construction et pour une durée d'un an en ce qui concerne les constructions nécessaires au maintien des activités économiques ou des équipements existants, lorsqu'elles sont implantées à moins de trois cents mètres du chantier (C. urb., art. R. 421-5, c). Le juge administratif contrôle le respect de ces conditions. Ainsi, l'installation de deux containers métalliques d'une hauteur de plus de 2,5 m et d'une emprise au sol de 60 m² environ n'a pas été considérée comme étant nécessaire à la conduite des travaux de réalisation d'une champignonnière (CA Nancy, 23 juill. 2020, n° 18NC03169). À l'inverse, il a été jugé que l'installation de deux containers métalliques ainsi que de deux abris de chantiers de type algéco sur un chantier ouvert en vue de la construction de bâtiments équestres doit être regardée comme étant relative à l'implantation de constructions temporaires directement nécessaires à la conduite des travaux au sens de l'article R. 421-5, c du Code de l'urbanisme (TA Toulon, 12 déc. 2013, n° 12003586). Comme le ministre chargé de l'Urbanisme l'a précisé, ces locaux doivent servir « directement à la vie d'un chantier [possibilité notamment pour les ouvriers de se changer, de se laver, de manger] ». Il ne peut s'agir d'installations à usage d'habitation (Rép. min. n° 101502 : JOAN 21 juin 2012, p. 6583), même s'il est admis que des caravanes ou les mobil-homes sont dispensés de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme pendant la durée du chantier s'ils sont directement nécessaires à la conduite des travaux (Rép. min. n° 02763 : JO Sénat 10 janv. 2013, p. 81). Par ailleurs, au titre des constructions nécessaires au maintien des activités économiques, il a été jugé que la construction d'un entrepôt d'une surface de 400 m², nécessaire au maintien des activités économiques dans le cadre d'un changement d'enseigne, d'un réaménagement des surfaces de vente et de gestion des stocks, est dispensée de toute formalité en vertu des dispositions du c de l'article R. 421-5 du Code de l'urbanisme (TA Châlons-en-Champagne, 17 déc. 2013, n° 1200695). Une solution identique a été retenue, s'agissant de bâtiments construits en vue de maintenir l'activité d'un centre médical pour jeunes enfants, pendant la réalisation, au même emplacement, d'un nouvel espace pédiatrique (TA Montreuil, 5 avr. 2012, n° 1108256).

Enfin, la dispense vaut pendant la durée d'une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive, dans la limite d'un an, en ce qui concerne les constructions ou installations temporaires directement liées à cette manifestation. Il en va ainsi de l'installation d'un « skate-park ouvert gratuitement à tous mais aussi utilisé à des fins événementielles? » par une société privée d'articles de sport pour une surface de 900 m² devant recouvrir la surface dallée existante grâce à la mise en place de pilotis, « suivant les contours naturels du sol et démontable? » (TA Pau, 2 juill. 2013, n° 1101815).

On précisera que certaines de ces durées sont réduites lorsque la construction est située dans un périmètre protégé tels qu'un site classé ou un site patrimonial remarquable ou en encore dans les abords d'un monument historique (C. urb., art. R. 421-6 et R. 421-7).

En dernier lieu, le maintien de la construction au-delà de la durée maximale autorisée par le Code de l'urbanisme est constitutif d'une infraction pénale (Cass. crim., 21 févr. 2012, n° 11-82.311). Le non-respect de cette durée impose à l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, de dresser procès-verbal d'infraction aux dispositions du Code de l'urbanisme (TA Montreuil, 5 avr. 2012, n° 1209330).

David GILLIG