

N<sup>os</sup> 411778, 411779, 411786

- COMMUNE DE FONTANIL-  
CORNILLON,  
- COMMUNE DE CHANAS  
- COMMUNE DE CHASSE-SUR-  
RHÔNE

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 29 janvier 2018

Lecture du 16 février 2018

## CONCLUSIONS

**M. Guillaume ODINET, rapporteur public**

Par dérogation aux articles L. 421-1 à L. 421-4 du code de l'urbanisme, son article L. 421-5 pose le principe d'une dispense de toute formalité au titre de ce code pour la réalisation de constructions, aménagements, installations et travaux dans cinq grandes hypothèses qu'il énumère et dont la deuxième (qui correspond à son *b*) est définie par la faible durée du maintien en place des constructions ou leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées.

Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 421-5 du code précise, en son premier alinéa, que la dispense de toute formalité s'applique à toutes les constructions implantées pour une durée n'excédant pas trois mois. Bien qu'il ne précise pas dans quelle branche de l'alternative entre faible durée du maintien en place et caractère temporaire il se place, ce premier alinéa nous paraît clairement relever de la première – et préciser, donc, la notion de faible durée du maintien en place.

Les alinéas suivants prévoient quant à eux que la dispense de formalité s'applique à des constructions implantées pour une durée plus longue, mais dont l'objet est précisément défini. Ils nous paraissent, pour leur part, trouver leur base légale dans la seconde branche de l'alternative posée par la disposition législative, celle relative au caractère temporaire des constructions compte tenu de leur usage.

Enfin, le dernier alinéa de l'article R. 421-5, commun à l'ensemble des constructions visées par cet article, prévoit qu'à l'issue de leur durée légale d'implantation, le constructeur est tenu de remettre les lieux dans leur état initial.

Par un décret du 21 avril 2017, le pouvoir réglementaire a modifié l'article R. 421-5 pour exempter de toute formalité les constructions implantées pour une durée n'excédant pas un an et nécessaires à l'hébergement d'urgence des personnes migrantes en vue de leur demande d'asile. Comme vous l'explique le ministre en défense, ce décret visait à répondre plus efficacement à l'augmentation importante des besoins en hébergement des demandeurs d'asile.

C'est ce décret dont les communes de Fontanil Cornillon, Chanas et Chasse-sur-Rhône, qui ont en commun d'être situées dans le département de l'Isère, d'avoir sur leur territoire des structures

temporaires d'hébergement de migrants et de ne pas s'en réjouir, vous demandent l'annulation pour excès de pouvoir. Elles ont présenté, à l'appui de leurs requêtes, que vous pourrez joindre, trois QPC dirigées contre l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme, que vous avez refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel par une décision du 6 octobre 2017.

1. Avant d'en venir à l'examen de ces requêtes, il nous semble que vous devrez d'abord refuser d'admettre l'intervention en demande du département de l'Isère. La dispense de délivrance des autorisations d'urbanisme relève en effet d'un domaine étranger à celui des attributions des départements (v., pour ce critère, Assemblée, 26 novembre 1976, *Sieur S... et autres*, n<sup>os</sup> 97328 e. a., Rec. p. 507). Si bien que, même dans l'approche peu exigeante que vous adoptez quant à la recevabilité des interventions (il faut et il suffit, quel que soit le litige, que l'intervenant justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet de ce litige : Section, 25 juillet 2013, *OFPRA c/ Mme F...*, n<sup>o</sup> 350661, Rec. p. 224), le département de l'Isère, qui se borne à se prévaloir de l'impact de la création de centre d'hébergements sur l'exercice de sa compétence en matière de protection de l'enfance et d'action sociale, ne nous paraît pas justifier d'un intérêt suffisant eu égard à l'objet du litige. Car le décret attaqué n'a ni pour objet ni pour effet de prévoir la création de structures d'hébergement, encore moins leur création en Isère, mais seulement de dispenser la construction de certaines de ces structures de formalités au titre du code de l'urbanisme. Ce qui n'a aucune incidence sur l'exercice des compétences du département.

2. Nous en venons maintenant à l'examen des recours des communes.

2.1. Celles-ci soutiennent tout d'abord que le décret a été pris au terme d'une procédure irrégulière faute d'avoir été précédé de la consultation du comité des finances locales. Mais l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales ne prescrit cette consultation que pour les décrets « à caractère financier concernant les collectivités locales », notion que vous interprétez strictement, puisque l'existence de conséquences financières pour les collectivités ne suffit pas à donner à un décret un caractère financier (v. not. 29 décembre 1995, *Assemblée des présidents de conseils généraux et autres*, n<sup>os</sup> 142391, 142426, 142448, T. pp. 615-625-692-694). Or il est manifeste que le décret attaqué, tel que nous vous l'avons décrit (il ne comporte pas d'autre disposition), n'a pas un caractère financier.

2.2. Les communes soutiennent ensuite que le décret méconnaît l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme. Comme elles et ainsi que nous vous l'expliquons, il nous semble que le décret attaqué trouve sa base légale dans les dispositions de cet article permettant de dispenser de toute formalité certaines constructions ayant un caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées.

Pour les communes requérantes, les structures d'hébergement d'urgence de migrants ne sont, précisément, pas des constructions à usage temporaire, la crise migratoire que connaît la France s'inscrivant dans le temps long.

Le moyen n'est pas dépourvu de pertinence. Comme les requêtes le soulignent, les autres alinéas de l'article R. 421-5 relatifs aux constructions temporaires compte tenu de leur usage visent des constructions dont le caractère temporaire est plus évident (ainsi des constructions liées à un chantier, à une manifestation, où au relogement d'urgence des victimes d'une catastrophe) et établissent en outre un lien plus direct entre ce caractère temporaire et la durée maximale de maintien en place de la construction. Il est exact, par ailleurs, que l'augmentation des besoins en hébergement des migrants n'est pas temporaire – du moins pas d'une durée de l'ordre d'un an. Si

bien que la construction de structures d'hébergement pour migrants en vue de leur demande d'asile n'est pas, par nature, temporaire.

Si ces arguments nous ont fait hésiter quant à la solution qu'appelle le moyen, deux séries de considérations nous conduisent finalement à vous proposer de l'écarter.

D'abord, il nous semble que l'article L. 421-5 laisse au Gouvernement une assez large marge d'appréciation pour déterminer les constructions qui ont un caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées. Il s'agit, certes, d'une dérogation, qui comme telle doit être interprétée strictement. Mais la lettre de la loi n'implique pas, pour autant, que seules des constructions ayant par nature un usage temporaire puissent être dispensées de toute formalité. Il faut et il suffit, selon nous, que l'usage des constructions énumérées par le pouvoir réglementaire soit temporaire – c'est-à-dire, en somme, que ces constructions répondent, là où elles sont réalisées, à un besoin qui n'est pas permanent.

Or, et c'est la seconde série de considérations, le décret attaqué nous paraît moins répondre à la nécessité de disposer structurellement de capacités accrues d'hébergement des migrants qu'à celle de pouvoir mobiliser temporairement des terrains inutilisés situés sur l'ensemble du territoire pour faire face à un afflux de migrants. En d'autres termes, il ne s'agit pas de construire des centres d'hébergement ayant une vocation pérenne, mais d'implanter en des sites multiples et le cas échéant changeants des structures de courte durée permettant d'accueillir des migrants.

Il est vrai que, dans ce cadre, le caractère temporaire de l'usage des constructions a quelque chose d'un peu tautologique, puisqu'il résulte avant tout du choix de n'installer ces constructions que pour une courte durée. Mais ce choix du Gouvernement, qui lui permet de mobiliser efficacement des terrains en donnant à leurs propriétaires la double garantie de la durée limitée et de la remise en état, nous paraît suffisamment déterminer le caractère non permanent de l'usage des constructions là où elles sont établies. Il s'agit, en somme, de tenir compte d'un usage nouveau, celui de structures d'hébergement « éphémères », qui répondent aux objectifs d'augmenter rapidement les capacités d'hébergement, de disposer plus facilement de terrains inutilisés et de répartir les lieux d'accueil sur le territoire.

Pour ces raisons, nous pensons que vous pouvez juger que, eu égard aux caractéristiques des structures d'hébergement visées par le pouvoir réglementaire, celui-ci n'a pas méconnu les critères posés par l'article L. 421-5. Ce qui vous conduira à écarter le moyen.

**2.3.** Les deux derniers moyens prêtent moins à hésitation. Vous déduirez tout d'abord de votre décision de refus de renvoi des QPC que le double moyen d'inconstitutionnalité de l'article L. 421-5 ne peut qu'être écarté.

Il en va de même du dernier moyen, tiré de ce que le décret méconnaîtrait le principe de libre administration des collectivités territoriales. Comme nous vous le disions en examinant les QPC, ce principe n'implique pas que les communes aient le pouvoir d'instruire les autorisations d'urbanisme pour contrôler la conformité des projets aux règles d'occupation des sols. En ajoutant un cas d'application de la dispense de formalité, le décret attaqué n'a donc ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Et par ces motifs nous concluons à la non-admission des interventions et au rejet des requêtes.