



Le point sur

le volet aménagement et urbanisme du projet de loi ELAN



PROJET DE LOI portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)

LOI n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

Mai 2018



• SELARL CARADEUX CONSULTANTS - INTER BARREAUX

NANTES • Manny, 19 bis rue de la Nouë Bras de Fer 44200 Nantes • Case Palais n°217 • Tél. 02 40 20 68 80 • Fax 02 40 20 51 68
avocats@caradeux-consultants.fr • www.caradeux-consultants.fr



1.

Le projet de loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN – 66 articles) a été présenté mercredi 4 avril 2018 en Conseil des ministres.

Véritable « tarte à la crème » depuis ces dernières années, le gouvernement entend simplifier les procédures et les normes pour favoriser la construction de logements. La méthode cette fois-ci est de fixer aux constructeurs des objectifs plutôt que des obligations.

Pièce majeure de mise en œuvre de la Stratégie Logement pour le gouvernement, texte « fourre-tout », complexe et sans ampleur pour ses détracteurs, le projet de loi aborde l'urbanisme, les normes de construction, la lutte contre l'habitat indigne, la copropriété, les rapports locatifs...

Les mesures les plus spectaculaires concernent le secteur HLM. Nous vous en présenterons le détail dans une autre note d'actualité juridique courant de cet été.

Pour le volet aménagement et urbanisme qui concerne la présente note d'actualité, le projet de loi apporte certes des améliorations ou éclaircissements bienvenus mais relativement ponctuels.

2.

Les deux ordonnances du 3 août 2016, relatives respectivement aux évaluations environnementales et à la participation du public ont été ratifiées par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018.

Mais loin de se contenter d'une simple ratification, le législateur en a profité pour apporter une nouvelle fois des modifications à ces deux domaines du droit.

On retiendra principalement :

- L'obligation désormais de répondre à l'avis de l'autorité environnementale et de mettre cette réponse, ainsi que l'étude d'impact, à disposition du public par voie électronique.
- Une information supplémentaire que doivent contenir les études d'impact en matière de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.



Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) 5

1. Dispositions relatives aux grandes opérations d'aménagement et aux centres villes..... 7

Modifications apportées aux Opérations d'intérêt National (OIN) 7
 Clarifications [article L. 102-12 du Code de l'urbanisme]..... 7
 Modifications 7
 Création d'un nouveau dispositif : PPA + GOU 7
 Le projet partenarial d'aménagement 7
 Les grandes opérations d'urbanisme 8
 Revitalisation des centres villes 9

2. Dispositions relatives aux procédures d'urbanisme..... 11

Remise en vigueur du POS en cas d'annulation du PLU 11
 Avis de l'ABF 11
 Simple avis pour certaines opérations..... 11
 Conséquence en cas d'avis négatif..... 12
 Demande de PC..... 12
 Limitation des pièces exigibles..... 12
 Dématérialisation des demandes..... 12
 ZAC 13
 Etude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables 13
 Versement de la participation des constructeurs..... 13
 Modulation de la participation ?..... 13
 Réalisation d'ouvrages de superstructure 13

3. Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme 14

Contentieux relatif aux documents d'urbanisme..... 14
 Incidence de l'annulation du PLU sur les autorisations d'urbanisme 14
 Incidence de l'annulation du PLU en lotissement 14
 Contentieux relatifs aux autorisations d'urbanisme 15
 Lutte contre les recours abusifs..... 15
 Intérêt à agir 15
 Encadrement des transactions financières 15
 Encadrement du référé suspension..... 16
 Contestation des permis modificatifs..... 16
 Pouvoirs et obligations du juge..... 16

4. Simplification des procédures d'enquête publique et d'évaluation environnementale	17
<i>Conserver le même commissaire enquêteur en cas de succession d'enquêtes en ZAC et en GOU.....</i>	<i>17</i>
<i>Clarification sur les formalités de participation du public en ZAC.....</i>	<i>17</i>
<i>Clarification sur l'autorité compétente pour la mise à disposition de l'EI de ZAC</i>	<i>18</i>
5. Dispositions à venir par voie d'ordonnances	18
<i>Hierarchie des normes.....</i>	<i>18</i>
<i>ZAC</i>	<i>19</i>
Autre actualité juridique	20
1. Procédure de participation du public.....	21
<i>Dispositions relatives au débat public</i>	<i>21</i>
<i>Prise en charge financière de l'organisation du débat public.....</i>	<i>21</i>
<i>Précision sur le rôle du garant.....</i>	<i>21</i>
<i>Dispositions relatives à la concertation</i>	<i>21</i>
<i>Enjeux et objectifs</i>	<i>21</i>
<i>Intervention d'un garant</i>	<i>22</i>
<i>Dispositions relatives au droit d'initiative</i>	<i>22</i>
2. Procédure d'évaluation environnementale	22
<i>Obligation de répondre à l'avis de l'autorité environnementale</i>	<i>22</i>
<i>Contenu de l'étude d'impact</i>	<i>23</i>

1

Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)



**CE QU'IL FAUT RETENIR**

Il est proposé de nouveaux outils pour les opérations d'aménagement de grande ampleur ainsi que pour la revitalisation (pas uniquement commerciale) des centres villes.

La remise en vigueur du POS après annulation d'un PLU ou déclaration d'illégalité est limitée à 1 an, avant l'application du règlement national d'urbanisme (RNU).

L'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) perd en partie sa portée contraignante.

Il est prévu, par voie d'ordonnances, de :

- simplifier les rapports de compatibilité entre les documents d'urbanisme, unifier les délais « d'adaptation », et supprimer la notion de « prise en compte » ;
- simplifier et améliorer la procédure de ZAC.

Il est prévu de renforcer l'interdiction pour les services instructeurs de solliciter des pièces non exigibles au sein des demandes de permis.

Les plans intérieurs des logements collectifs ne seront plus exigibles.

Complétant la télétransmission des demandes d'autorisation d'urbanisme, déjà prévue pour le 8 novembre 2018, le projet de loi entend rendre obligatoire une téléprocédure spécifique de l'instruction dans les collectivités d'une certaine taille.

Il est prévu de réduire les répercussions de la déclaration d'illégalité ou de l'annulation d'un document d'urbanisme sur les autorisations d'urbanisme et en lotissement.

Il est proposé de renforcer les pouvoirs et obligations du juge administratif, en matière d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme ou de sursis à statuer lorsque l'illégalité est régularisable.

Les autorisations de construire modificatives ne pourraient être contestées que dans le cadre de l'instance relative au permis initial.

Le projet de loi poursuit la lutte contre les recours abusifs:

- en enfermant le dépôt du référé-suspension (dont l'urgence devrait être présumée), dans un délai restreint, et par l'obligation du requérant débouté en référé de confirmer le maintien de sa requête en annulation ;
- en étendant les limites de l'intérêt à agir des personnes privées à « toute décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol » (donc aux déclarations préalables) et en exigeant du requérant de produire à l'appui de sa requête les pièces lui permettant de démontrer son intérêt à agir ;
- en assouplissant les conditions de recevabilité de l'action en dommages et intérêts du pétitionnaire pour recours abusif ;
- en interdisant aux associations les transactions pécuniaires contre désistement ;
- en étendant l'obligation d'enregistrement des transactions aux transactions conclues en amont du dépôt de la requête.

Il est prévu que l'action en démolition des constructions illégales devant le juge civil soit étendue au-delà des zones protégées, mais uniquement dans l'hypothèse où le permis de construire a été annulé suite à un déféré préfectoral.

1. Dispositions relatives aux grandes opérations d'aménagement et aux centres villes

Modifications apportées aux Opérations d'intérêt National (OIN)

Clarifications [article L. 102-12 du Code de l'urbanisme]

Les opérations d'intérêt national, déjà connues et reconnues, font l'objet d'une définition bienvenue, qu'on attendait depuis longtemps. Si elle ne révolutionne rien, son existence, ainsi que le regroupement des dispositions les concernant au sein d'une sous-section, permettent de mieux en discerner les contours.

Modifications

- Les projets stratégiques et opérationnels des établissements publics d'aménagement (EPA) sont supprimés.
- Est ajoutée la possibilité, pour l'autorité administrative de l'État de définir des secteurs dans lesquels la compétence est rendue au Maire pour délivrer les autorisations d'urbanisme.
- Les opérateurs des OIN sont associés dans l'élaboration des SCOT et des PLU.
- Les dispositions relatives à la loi MOP, maîtrise d'ouvrage publique, ne sont pas applicables aux ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une OIN.
- Les EPA peuvent, en dehors de leur périmètre géographique de compétence, réaliser et faire réaliser des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires aux GOU.
- Les EPA peuvent créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) et réaliser des missions de conseil et d'expertise.

Création d'un nouveau dispositif : PPA + GOU

Le projet partenarial d'aménagement

Est inventé un **nouveau contrat** dit de « projet partenarial d'aménagement » (ci-après PPA).

a) Objectif

L'idée sous-jacente est de passer d'une logique de procédures à une dynamique de coopération au service des projets.

b) Signataires [nouveaux articles L. 312-1 et L. 312-2 du Code de l'urbanisme]

Les cocontractants sont nécessairement :

- l'État ;
- et un ou plusieurs EPCI.

Les communes concernées sont « associées » à l'élaboration du contrat de projet partenarial d'aménagement mais non nécessairement signataires.

Peuvent également en être signataires :

- d'autres collectivités territoriales ;
- d'autres établissements publics intéressés ;
- des sociétés publiques locales ;
- tout acteur privé.

Pour ces deux dernières catégories, il faut que ces personnes :

- aient été proposées par un ou plusieurs des établissements publics ou collectivités signataires
- ils doivent être :
 - implantés sur le territoire
 - susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations
 - dans des conditions ne pouvant les mettre en situation de conflit d'intérêt.

c) Contenu

Le texte ne précise nullement ce qu'on pourra y trouver. Le législateur souhaite laisser la plus grande souplesse dans la rédaction de ces contrats.

d) Effets

Les partenaires opérationnels et financiers s'engagent mutuellement autour du contrat, se mettent d'accord sur un programme d'aménagement ainsi que sur des moyens humains et financiers pour le réaliser.

Par ailleurs :

- Il est permis [article L. 3211-6 modifié du Code général de la propriété des personnes publiques] à l'Etat de céder les immeubles (bâti et non bâti) qui font partie de son domaine privé. Une procédure y permet à l'État de céder en bloc et à l'amiable des terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé, pour la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le contrat.
Les biens immeubles en question seront ainsi vendus à l'intercommunalité partie au contrat ou à l'opérateur qu'elle aura désigné.
- Le Projet Partenarial d'Aménagement permet de définir un périmètre de Grande Opération d'Urbanisme.

Les grandes opérations d'urbanisme

Est créé un nouvel outil d'aménagement : les grandes opérations d'urbanisme (ci-après GOU).

a) Objectif / Champ d'application [nouvel article L. 312-3 du Code de l'urbanisme]

Il ne peut être mis en œuvre qu'à l'intérieur des PPA.

Les opérations concernées sont celles dont la dimension ou les caractéristiques nécessitent un engagement conjoint de l'État et d'un ou plusieurs EPCI.

b) Procédure [nouvel article L. 312-4 du Code de l'urbanisme]

C'est l'EPCI cocontractant du PPA qui décide, par délibération, avec l'accord du Préfet, de créer une grande opération d'urbanisme.

Les communes incluses en tout ou partie dans le périmètre de l'opération auront dû être au préalable consultées par l'EPCI et se prononcer dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

En cas d'avis défavorable d'une des communes, la qualification de grande opération d'urbanisme ne peut être décidée que par arrêté du représentant de l'État dans le département.

La décision fixe la durée de la grande opération d'urbanisme. Le cas échéant, cette durée peut être prolongée par un acte pris selon la procédure susvisée.

c) Effets [nouveaux articles L. 312-5, L. 312-6, L. 312-7 et L. 312-8 du Code de l'urbanisme]

À l'intérieur de ces GOU :

- Le Président de l'EPCI sera compétent pour délivrer les autorisations d'occuper le sol.
- La création des opérations d'aménagement est réputée d'intérêt communautaire.
- Le permis de faire expérimental issu de la loi LCAP du juillet 2016 pourra être délivré lors de la réalisation des GOU [voir notre note d'actualité d'octobre 2016, page 33 : cette loi octroie la possibilité à l'État, aux collectivités territoriales et aux EPCI ainsi qu'aux organismes HLM de réaliser des équipements publics et des logements sociaux en dérogeant à certaines normes en matière de construction].
- La création de la GOU pourra emporter création d'une zone d'aménagement différé (ZAD) sur tout ou partie de son périmètre. Le délai de validité de la zone sera alors de 10 ans renouvelables une seule fois.
- Les communes peuvent confier la réalisation d'équipements publics relevant de leur compétence à l'EPCI à l'initiative de l'opération, lequel assurera l'entière maîtrise d'ouvrage des travaux.

- Plus encore, si un équipement public est requis au sein de cette GOU, mais que la commune compétente refuse de le réaliser, l'EPCI pourra s'affranchir de son accord et en assurer la maîtrise d'ouvrage, après avoir reçu l'accord du préfet.
- Les GOU bénéficient de la procédure intégrée pour le logement.
- Les « opérateurs » des GOU sont associés à l'élaboration des SCOT et des PLU.
- Les dispositions relatives à la loi MOP, maîtrise d'ouvrage publique, ne sont pas applicables aux ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une GOU.

Revitalisation des centres villes

Est inventé un **nouveau contrat** dit Opération de Requalification des Territoires (ORT)

a) Constat et objectif

Les villes moyennes souffrent pour certaines d'une forte vacance commerciale et d'une inadaptation de l'offre de logement.

L'objectif est de revitaliser les centres villes par la création d'un contrat intégrateur unique entre l'Etat, ses opérateurs et les collectivités qui puisse répondre aux différents enjeux de développement locaux (mobilité, services, habitat, développement économique, etc.).

b) Signataires

Les cocontractants sont :

- l'Etat,
- les établissements publics d'Etat intéressés,
- un EPCI,
- tout ou partie des communes membres,
- toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention.

c) Contenu

La convention **définit le projet urbain, économique et social** de revitalisation du territoire concerné, favorisant la mixité sociale, le développement durable et l'innovation dans les secteurs du commerce et de l'artisanat.

Elle **délimite le périmètre du ou des secteurs d'intervention**, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire.

La convention précise sa **durée**, le **calendrier**, le **plan de financement** des actions prévues et leur **répartition** dans les secteurs d'intervention délimités.

L'opération de revitalisation de territoire doit prévoir également tout ou partie des actions suivantes :

- Un dispositif d'intervention immobilière et foncière contribuant à la revalorisation des îlots d'habitat vacants ou dégradés et incluant notamment des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ;
- L'utilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- Des actions en faveur de la transition énergétique du territoire, notamment de l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier ;
- Un projet social, comportant notamment des actions en faveur de la mixité sociale et d'adaptation de l'offre de logement, de services publics et de services de santé aux publics en perte d'autonomie ;
- Des actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, cohérentes avec les objectifs de l'opération de revitalisation, contribuant à l'aménagement des espaces et des

équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces de centre-ville et de mobilité ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville ;

- Des actions destinées à moderniser ou à créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles, sous la responsabilité d'un coordinateur ;
- Des actions ou opérations tendant, en particulier en centre-ville, à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales, au sens de l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme ;
- Un engagement de la ou des autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme de procéder aux modifications des documents d'urbanisme, approuvés ou en cours d'approbation, nécessaires à la mise en œuvre des plans, projets ou actions prévus par la convention. En cas de transfert de la compétence en matière de plan d'urbanisme à l'établissement public de coopération intercommunale, en application du septième alinéa de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, l'établissement public de coopération intercommunale se substitue à la ou aux communes concernées par cet engagement.

d) Effets

L'opération de revitalisation de territoire pourra donner lieu :

- à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé,
- à l'instauration du droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial.

De plus, certains projets situés dans le secteur d'intervention situé en centre-ville de la ville principale ne seront pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

Par ailleurs, après avis des collectivités de l'ORT, une pause dans l'implantation des commerces en périphérie est rendue possible. Le préfet peut suspendre, l'enregistrement et l'examen d'une demande d'autorisation commerciale en dehors des secteurs d'intervention de l'ORT.

2. Dispositions relatives aux procédures d'urbanisme

Remise en vigueur du POS en cas d'annulation du PLU

Actuellement [article L. 174-6 du Code de l'urbanisme], lorsqu'un PLU [ou un document en tenant lieu ou une carte communale] est annulé, c'est le document antérieur qui est remis en vigueur.

Si un POS existait avant le PLU, c'est donc lui qui est remis en vigueur jusqu'à ce qu'un nouveau PLU soit approuvé.

Ce POS remis en vigueur peut faire l'objet [pendant le délai de deux ans suivant la décision du juge devenue définitive], d'une révision simplifiée.

Observations :

- cette disposition vient en déroger à l'article L. 174-1 qui a rendu les POS caducs au 31 décembre 2015 [avec par conséquent retour au Règlement National d'Urbanisme] ;
- cette disposition ne vaut que pour les annulations prononcées après le 31 décembre 2015.

Le projet de loi ne remet pas en cause la ré-application du POS mais :

- il limite celle-ci à 1 an [à compter de la date de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du PLU].
Passé ce délai, si un nouveau PLU [ou carte communale] n'a pas été approuvé, c'est le RNU qui s'appliquera ;
- il interdit que le POS, pendant cette période d'un an, fasse l'objet d'une quelconque procédure d'évolution.

Avis de l'ABF

Simple avis pour certaines opérations

Actuellement [article L. 632-2 du Code du patrimoine], dans les sites patrimoniaux remarquables et aux abords des monuments historiques [article R. 425-1 du Code de l'urbanisme], une autorisation spéciale, préalable, est requise pour la réalisation de certains travaux [L. 632-1 du Code du patrimoine].

Afin de ne pas multiplier les autorisations, il est prévu que l'autorisation d'urbanisme [PC, PD, PA, DP] [ou l'autorisation environnementale ou l'autorisation prévue au titre des sites classés] tienne lieu de cette autorisation préalable.

Mais à une condition : il faut que l'ABF ait donné son accord sur les travaux.

Le projet de loi conserve sur le principe l'obligation d'obtenir l'accord de l'ABF pour les travaux situés en site patrimonial remarquable et aux abords des monuments historiques.

Toutefois, certains travaux s'en trouvent exonérés [nouvel article L. 632-2-1].

C'est le cas :

- des antennes relais de radiotéléphonie mobile et leurs systèmes d'accroche ainsi que leurs locaux et installations techniques ; (site classé ou en instance de classement ?) ;
- des opérations de traitement de l'habitat indigne, insalubre ou menaçant ruine.

Pour ces travaux, un simple avis (et non plus accord) de l'ABF suffit, ce qui permet à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme de passer outre.

Ces dispositions s'appliqueraient aux demandes déposées à compter du lendemain de la publication de la loi.

Conséquence en cas d'avis négatif

Actuellement [article L. 632-2 du Code du patrimoine] en cas de désaccord avec l'ABF, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme transmet le dossier au Préfet.

En cas de silence, le Préfet est réputé avoir rejeté ce projet de décision.

Le projet de loi prévoit que le silence vaudra approbation.

Ces nouvelles dispositions s'appliqueraient aux demandes d'autorisations d'urbanisme et aux déclarations préalables déposées à compter du lendemain de la publication de la loi.

Demande de PC

Limitation des pièces exigibles

Actuellement, l'article R. 431-4 [pour les PC], l'article R. 441-8-2 [pour les PA], l'article R. 451-7 [pour les PD], R. 441-10-1 et R*431-35 [pour les DP] du code de l'urbanisme prévoient qu'aucune autre information ou pièce que celles énumérées par le Code ne peut être exigée.

Malgré cela, certains centres instructeurs demandent des pièces additionnelles à celles limitativement énumérées par le Code de l'urbanisme.

Le projet de loi :

- Supprime [à l'article L423-1 du Code de l'urbanisme] la disposition qui permettait au service instructeur de réclamer le plan intérieur des logements collectifs. Cette pièce ne serait donc plus exigible.
- Précise [à l'article L423-1 du Code de l'urbanisme] que le dossier ne peut comprendre que les pièces nécessaires à la vérification du respect :
 - du droit de l'Union européenne,
 - des règles relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions,

l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords,
- des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique,
- des dispositions relevant d'une autre législation dans les cas prévus au chapitre V du présent titre.

Pour notre part, nous ne sommes pas convaincus de l'efficacité d'une telle disposition.

Le droit actuel qui dresse une liste limitative de pièces exigibles n'est pas respecté.

Par suite, comment une telle disposition pourrait davantage parvenir à limiter les demandes formulées par les services instructeurs alors que précisément, elle introduit une large part d'interprétation pour identifier les pièces « nécessaires à la vérification » de règles sans les identifier.

Le projet de loi n'apporte ici aucun apport aux dispositions réglementaires existantes.

Dématérialisation des demandes

Actuellement [décret n° 2016-1491 ; articles L. 112-8 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration, article R. 423-1 du Code de l'urbanisme], les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés.

Il est toutefois prévu que les demandes d'autorisations d'urbanisme interviennent par voie électronique à compter du 8 novembre 2018 sous peine de « saisines sauvages », c'est-à-dire des saisines effectuées par tout moyen comme la simple utilisation du mail de contact du site de la collectivité par exemple.

Mais aujourd'hui, le traitement dématérialisé des demandes d'autorisation d'urbanisme n'est pas prévu.

Le projet de loi [nouvel article L. 423-2] prévoit la mise en place d'une téléprocédure permettant de recevoir sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme mais aussi de les instruire sous cette forme.

Toutes les communes ne seront pas concernées. Seront visées celles dont la population est supérieure à un seuil, fixé par décret.

Ces nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2022.

ZAC

Etude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables

Actuellement [article L. 300-1 du Code de l'urbanisme], une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables doit être réalisée pour toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Mais la procédure à suivre n'est actuellement pas décrite, laissant a priori toute liberté aux maîtres d'ouvrage, notamment sur le moment de production de l'étude. Pour autant, des contentieux ont conduit à considérer que l'étude visée devait être produite au moment de l'étude d'impact environnementale ou au moment de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Ces contentieux ont remis en cause l'acte même de création d'une ZAC, ainsi que les actes en découlant.

Le projet de loi [article L. 300-1 complété] indique que l'étude est produite en même temps que l'étude d'impact.

Mais outre que le projet de loi ne précise toujours pas ni le mode d'élaboration, ni le contenu, ni la sanction en cas d'absence de cette étude, la disposition introduite ne permet pas d'infirmer ou de confirmer les jurisprudences rendues.

Ainsi, il est toujours à craindre qu'une décision de création de ZAC soit illégale si le dossier de création ne comprend pas l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables.

Versement de la participation des constructeurs

Actuellement [article L. 311-4 du Code de l'urbanisme], les constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur doivent conclure une convention de participation, avec la Commune ou l'EPCI afin de participer au coût des équipements de la ZAC.

Il n'est pas prévu textuellement que l'aménageur soit signataire également de cette convention, ni que la participation lui soit directement versée, mais rien ne l'interdit et en pratique, c'est ce qui se fait.

Le projet de loi [article L. 311-4 complété] permet de conférer un fondement législatif à cet usage en précisant que la participation peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone, si la convention conclue avec le constructeur le prévoit.

Modulation de la participation ?

Il avait été prévu, dans l'avant-projet de loi une disposition autorisant à moduler la contribution au financement des équipements publics, des constructeurs qui n'acquièrent pas de terrains auprès de l'aménageur mais le projet de loi présenté au Conseil des Ministres le 4 avril dernier ne contient plus pareille mesure qui devrait être traitée en définitive par voie d'ordonnance.

Réalisation d'ouvrages de superstructure

Actuellement [article 1er de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 – MOP], sont exclus de la loi MOP les ouvrages **d'infrastructure** réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté ou d'un lotissement.

Le projet de loi [article 1er modifié de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985] étend cette dérogation aux **ouvrages de bâtiment** dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

3. Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme

Contentieux relatif aux documents d'urbanisme

Incidence de l'annulation du PLU sur les autorisations d'urbanisme

Actuellement, l'annulation du PLU :

- ne peut pas entraîner l'annulation des autorisations d'urbanisme **délivrées et devenues définitives** ;
- nécessite d'instruire les autorisations d'urbanisme au regard du document antérieur si l'annulation intervient **en cours d'instruction** ;
- peut entraîner [en cas de recours contre l'autorisation par voie de conséquence ou par exception d'illégalité] l'annulation des autorisations **délivrées mais non encore définitives** à condition que le requérant démontre que l'autorisation méconnaît également les dispositions remises en vigueur [CE, 16 novembre 2009, SARL les résidences de Cavalière, n° 308623 ; CE, 7 février 2008, n° 297227, Cne Courbevoie].

Le projet de loi [nouvel article L. 600-12-1] revient sur cette dernière hypothèse.

Désormais l'annulation [ou la déclaration d'illégalité] d'un SCOT, d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale seront par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le code de l'urbanisme délivrées antérieurement à leur prononcé **dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposeront sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet**.

En définitive, au lieu de démontrer que **les règles antérieures ne permettaient pas** le projet, le requérant devra faire la démonstration que ce sont **les règles du PLU** annulées **qui ont permis** le projet et que par suite, l'autorisation doit être annulée.

Observation : cette disposition ne sera pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à DP contestées par le pétitionnaire.

Incidence de l'annulation du PLU en lotissement

Actuellement [article L.442-14 du Code de l'urbanisme], les dispositions d'urbanisme en vigueur au moment de l'achèvement du lotissement sont gelées pendant 5 ans.

La question se pose toutefois régulièrement, en doctrine et en jurisprudence, de savoir si cette disposition s'applique dans l'hypothèse où le PLU ne serait non plus révisé ou modifié, mais annulé.

Le projet de loi [article L.442-14 du Code de l'urbanisme complété] vient enfin apporter une réponse claire à cette question récurrente et véritablement insécurisante.

Il précise expressément que la cristallisation des droits est applicable même dans l'hypothèse d'une annulation du document d'urbanisme.

Ce dispositif est toutefois limité aux annulations n'ayant pas de lien direct avec les règles d'urbanisme de la zone. Il faut en effet éviter que cette cristallisation joue, par exemple, lorsque des terrains ont été classés constructibles en méconnaissance de la loi littoral applicable au terrain d'assiette.

Autrement dit encore, si le PLU est annulé pour un vice de procédure (ex : absence de concertation), il demeure applicable dans le lotissement.

En revanche, si ce sont des dispositions applicables dans le lotissement qui sont annulées, elles ne s'appliqueront plus.

Regrettons que le projet de loi, pour l'instant, n'en profite pas pour fixer le point de départ du gel à la délivrance du PA, et non à l'achèvement du lotissement...

Contentieux relatifs aux autorisations d'urbanisme

Lutte contre les recours abusifs

Actuellement [article L. 600-7 du code de l'urbanisme] le bénéficiaire d'un permis [de construire, de démolir ou d'aménager], peut demander [par un mémoire distinct] au juge administratif de condamner le requérant à lui allouer des dommages et intérêts.

La demande n'est toutefois recevable que si le recours est mis en œuvre dans des conditions :

- qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant ;
- et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis.

En pratique, ces deux conditions sont rarement reconnues par le juge et peu de recours sont donc qualifiés d'abusifs.

Le projet de loi [article L. 600-7 modifié] vient assouplir ces deux conditions :

- il remplace les termes « *qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant* » par « *qui traduisent un comportement abusif de sa part* » ;
- il n'est plus utile de démontrer le caractère excessif du préjudice.

Les associations de protection de l'environnement agréées sont présumées ne pas adopter de comportement abusif.

Intérêt à agir

Actuellement [article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme], les recours contre les PC, PD et PA ne sont recevables que si le requérant [autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association] la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou occupe régulièrement.

Le projet de loi [article L. 600-1-2 modifié du Code de l'urbanisme et nouvel article L. 600-1-2-1] :

- propose d'étendre cette disposition à l'intégralité des décisions relatives à l'utilisation ou à l'occupation des sols, ce qui permet d'inclure notamment les déclarations préalables de travaux ;
- que ce soit « le projet » et non plus « les travaux » qui affectent le bien du requérant afin de ne plus prendre en compte les nuisances de chantier pour l'appréciation de l'intérêt à agir ;
- prévoit d'imposer au requérant de produire à l'appui de sa requête contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol les pièces lui permettant de démontrer son intérêt à agir.

Les pièces en question sont les suivantes :

- titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire ou tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant ;
- lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

Si ces pièces ne sont pas fournies, la requête sera irrecevable.

Le projet de loi ne remet pas en cause la jurisprudence du Conseil d'Etat [CE, 13 avr. 2016, n° 389798] sur la présomption d'intérêt à agir du voisin.

Encadrement des transactions financières

Actuellement [article L. 600-8 du Code de l'urbanisme] toute transaction par laquelle une personne ayant demandé au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit être enregistrée.

Cet article s'applique aux personnes ayant demandé au juge l'annulation d'une décision.

Le projet de loi :

- vient ajouter que cette disposition [obligation d'enregistrement d'une transaction] s'appliquera également aux personnes **ayant l'intention** de demander l'annulation d'une autorisation. Cet article pourra donc s'appliquer pour ne pas introduire un recours ;
- par ailleurs, le texte précise que les transactions conclues avec des associations ne pourront pas avoir pour contrepartie le versement d'une somme d'argent.

Encadrement du référé suspension

Actuellement, le référé suspension à l'encontre d'une autorisation de construire peut être déposé sans condition de délai [donc y compris en appel] par un requérant qui a déposé une requête en annulation.

Par ailleurs, la suspension de l'autorisation est subordonnée à une double condition [article L. 521-1 du Code de justice administrative] :

- l'existence d'un doute sérieux sur la légalité,
- une urgence à suspendre l'autorisation.

Le projet de loi :

- prévoit qu'un référé suspension ne puisse être déposé que dans le délai de cristallisation des moyens [article L. 600-3 complété].

Pour mémoire [voir notre note d'actualité d'avril 2017], la « cristallisation des moyens » permet aux juges administratifs de fixer par voie d'ordonnance une date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux.

Cette mesure incitera probablement les requérants à systématiser le recours au référé mais permettra d'obtenir rapidement une première analyse judiciaire de la légalité de la décision et ainsi de déposer une demande de permis de régularisation ;

- impose au requérant dont le référé suspension a été rejeté de **confirmer le maintien de sa requête en annulation**, faute de quoi il sera réputé s'être désisté [nouvel article L. 600-4-2] ;
- pose pour principe que la condition d'urgence est présumée remplie. Le requérant n'aurait donc plus qu'à apporter la preuve d'une illégalité sérieuse pour obtenir la suspension de l'autorisation [article L.600-3 complété].

Contestation des permis modificatifs

Le projet de loi [nouvel article L. 600-5-2] prévoit que lorsqu'un PC modificatif ou de régularisation est délivré au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis initial, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les requérants que dans le cadre de cette même instance.

L'objectif, bien entendu, est d'éviter la multiplication des instances.

Pouvoirs et obligations du juge

Actuellement [articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme], lorsque le juge identifie une illégalité mais observe qu'elle est régularisable, il peut :

- n'annuler que partiellement l'autorisation,
- surseoir à statuer.

Cette disposition ne concerne que les PC, PD et PA.

Le projet de loi [articles L. 600-5 et L. 600-5-1 réécrits] :

- étend ce dispositif aux décisions de non-opposition à DP qui pourront donc éviter à leur tour une annulation totale et systématique ;
- indique que ce dispositif peut être mis en œuvre même si les travaux sont achevés ;
- oblige le juge à se justifier s'il refuse de faire usage des deux mécanismes sus-évoqués.

Action en démolition

Actuellement [article L. 480-13 du Code de l'urbanisme], lorsqu'une construction a été édifée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si :

- préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative ;

- et si la construction est située dans certaines zones protégées.

Le projet de loi [dans une rédaction et une articulation des dispositions qui n'est pas des plus heureuse : article L. 480-13 et L. 600-6 modifiés], vient en substance préciser que lorsque le permis a été annulé sur déféré préfectoral, l'action en démolition introduite à la suite par le Préfet peut aboutir dans n'importe quelle zone. La limitation relative aux zones protégées ne lui est plus opposable.

4. Simplification des procédures d'enquête publique et d'évaluation environnementale

Conserver le même commissaire enquêteur en cas de succession d'enquêtes en ZAC et en GOU

Actuellement [article L. 123-4 du Code de l'environnement], il est possible de mener des enquêtes uniques [L. 123-6 Code de l'environnement] ou encore conjointes. Mais cette faculté n'est pas toujours possible dans la temporalité des projets et leur processus opérationnel.

Ainsi, au cours du montage d'une même opération d'aménagement d'ensemble, plusieurs enquêtes peuvent être nécessaires.

A chaque fois elles impliquent la demande et la nomination d'un commissaire enquêteur, puis l'acculturation de ce dernier au projet présenté, avant le déroulement de l'enquête elle-même.

L'avant-projet de loi, proposait que ce puisse être toujours le même commissaire enquêteur [ou la même commission d'enquête] qui soit retenu pour l'ensemble des enquêtes publiques concernant les ZAC et les GOU.

L'idée est de donner la possibilité au maître d'ouvrage de solliciter la nomination d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête unique qui serait mobilisé pour toutes les enquêtes publiques liées au projet. L'intérêt du

point de vue du maître d'ouvrage serait de pouvoir mutualiser la demande de nomination en amont des demandes d'autorisation, mais aussi de gagner en efficacité dans la prise de connaissance du projet par le commissaire enquêteur.

Néanmoins cette faculté est laissée à l'appréciation du maître d'ouvrage.

Cette disposition a disparu du projet de loi et devrait réapparaître au sein des ordonnances.

Clarification sur les formalités de participation du public en ZAC

Actuellement, dans le cas d'une ZAC, la mise à disposition du public de l'étude d'impact fait partie des exceptions au principe de l'enquête publique.

L'article L. 123-2 du Code de l'environnement prévoit qu'au stade de la création de la ZAC, la mise à disposition du public s'effectue par voie électronique.

Cependant, l'exception semble porter exclusivement sur l'acte de création de la ZAC.

Elle ne porterait donc pas sur la phase de réalisation de la ZAC.

Ainsi, si l'étude d'impact du projet nécessite une actualisation au stade du dossier de réalisation, une enquête publique pourrait être nécessaire pour sa mise à disposition du public.

Le processus de ZAC en deux étapes serait donc soumis à deux régimes différents de mise à disposition du public. L'un par mise à disposition par voie électronique, l'autre par enquête publique.

Le projet de loi [article L. 123-2 modifié] prévoit désormais que ce soit les projets de ZAC [et non plus seulement la création] qui soient exonérés d'enquête publique.

Le doute est ainsi levé : ce sont bien les projets de zone d'aménagement concerté, c'est-à-dire le processus avec ses 2 étapes, qui sont exemptés d'enquête publique, et soumis à participation du public par voie électronique.

Clarification sur l'autorité compétente pour la mise à disposition de l'EI de ZAC

Actuellement [article L. 123-19 du Code de l'environnement], la mise à disposition par voie électronique des études d'impact est organisée par l'autorité compétente pour autoriser le projet.

Sans plus de précision dans le texte, cela signifie qu'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant, s'il s'agit d'un EPCI, est nécessaire.

Le projet de loi [article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales modifié] propose de permettre au président de l'EPCI ou au Maire d'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique par délégation en ajoutant un point 29°) à l'article L. 2122-22 de ce Code.

5. Dispositions à venir par voie d'ordonnances

Le projet de loi autorise le gouvernement à légiférer sur de multiples sujets mais nous retiendrons, pour ce qui est du droit de l'aménagement, les habilitations suivantes :

Hierarchie des normes

Dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi ELAN, le gouvernement prendra des mesures pour limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte faites aux documents d'urbanisme, notamment :

- En réduisant le nombre des documents opposables aux SCOT, aux PLU et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales.

Une sérieuse simplification avait déjà été opérée par la loi ALUR (du 24 mars 2014), qui avait très sensiblement réduit le nombre de documents opposables au PLU. Aujourd'hui, le PLU ne doit quasiment respecter qu'un seul document : le SCOT.

Pour cause : le SCOT est un document « intégrateur » établi au regard de nombreux autres documents [L. 131-1 et L. 131-2 CU].

- En prévoyant les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant le lien de « prise en compte » au profit de la seule « compatibilité ».

Il est vrai que ces dernières années, à côté des notions de conformité et de compatibilité bien connues des juristes, se sont développées de nouvelles terminologie comme « la prise en compte », « la prise en considération », « l'obligation de cohérence », dont la portée juridique restait floue.

Sans que cela constitue une mesure fondamentale pour relancer la construction, il est donc néanmoins heureux qu'un toilettage du Code ait lieu sur le sujet.

ZAC

Dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, le Gouvernement prendra des mesures pour accélérer l'aménagement et l'équipement des ZAC et simplifier et améliorer les procédures applicables à ces zones et notamment :

- En adaptant la procédure actuelle de ZAC.
- En adaptant le champ et les modalités de la concertation prévue à l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme.
- En prévoyant les modalités de la participation du public.
- En améliorant les dispositifs de financement des équipements publics.

2

Autre actualité juridique





CE QU'IL FAUT RETENIR

Les deux ordonnances du 3 août 2016, relatives respectivement aux évaluations environnementales et à la participation du public ont été ratifiées par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018.

Mais loin de se contenter d'une simple ratification, le législateur en a profité pour apporter une nouvelle fois des modifications à ces deux domaines du droit.

On retiendra principalement :

- L'obligation désormais de répondre à l'avis de l'autorité environnementale et de mettre cette réponse, ainsi que l'étude d'impact, à disposition du public par voie électronique.
- Une information supplémentaire que doivent contenir les études d'impact en matière de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.

1. Procédure de participation du public

Dispositions relatives au débat public

Prise en charge financière de l'organisation du débat public

Il est précisé [article L. 121-6 du Code de l'environnement] que les dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat public [ou de la concertation préalable] sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme.

Précision sur le rôle du garant

Il est désormais prévu que le garant doit veiller à la diffusion de l'ensemble des études techniques et des expertises présentées par le public au cours de la procédure de participation [article L. 121-1-1, alinéa III modifié], afin que les éventuelles études et expertises diligentées par d'autres que le maître d'ouvrage du projet (associations par exemple), bénéficient d'une meilleure diffusion.

En outre, les parties ont la possibilité de saisir le garant d'une demande tendant à la réalisation d'une étude technique ou expertise complémentaire, dont le coût est supporté par la CNDP.

Le garant peut choisir de relayer cette demande ou s'y opposer [C. envir., art. L. 121-16-1, II, al. 1^{er}].

Désormais, le cas échéant, le garant doit motiver sa décision de ne pas transmettre à la CNDP une demande d'étude ou d'expertise complémentaire qui est formulée en cours de procédure [C. envir., art. L. 121-16-1, II, al. 2] ;

Dispositions relatives à la concertation

Enjeux et objectifs

Les objectifs de la concertation (faite au titre du Code de l'environnement) sont précisés en terme de contenu [article L. 121-15-1 du Code de l'environnement] :

La concertation préalable doit permettre de débattre :

- de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ;
- de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- de débattre, le cas échéant, de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre ;
- elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable.

Intervention d'un garant

Un nouvel article L. 121-16-2 prévoit la possible intervention d'un garant pour la phase postérieure à la concertation préalable à un projet, qui se sera déjà tenue sous l'égide d'un garant.

Ainsi, à la demande du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour autoriser un tel projet, la CNDP pourrait redésigner un garant « *chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique* ».

Dispositions relatives au droit d'initiative

Le champ d'application de ce droit est étendu.

Pour mémoire :

- Ce droit consiste à permettre au public de saisir le préfet pour l'organisation d'une concertation préalable, lorsque le projet envisagé est soumis à évaluation environnementale mais qu'il n'a fait l'objet ni d'un débat public, ni d'une concertation.
- Actuellement, ce droit d'initiative ne joue toutefois que pour les projets publics ou privés mobilisant des financements publics importants et soumis à déclaration d'intention. Sont ainsi concernés :

- tout projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique, dont le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à dix millions d'euros hors taxe ;

- tout projet dont le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette est supérieur à dix millions d'euros hors taxe.

Ce seuil (autre qu'il passe de la partie réglementaire à la partie législative) est abaissé à 5 millions d'euros.

2. Procédure d'évaluation environnementale

Obligation de répondre à l'avis de l'autorité environnementale

La loi impose désormais que le maître d'ouvrage réponde systématiquement par écrit aux observations formulées par l'autorité environnementale dans son avis rendu sur l'étude d'impact du projet [article L. 122-1 modifié du Code de l'environnement].

En pratique, c'était bien souvent ce qui se passait déjà...

Si la loi n'impose pas que cette réponse figure dans le dossier soumis à enquête ou à participation par voie électronique, elle impose en revanche que **le maître d'ouvrage mette la réponse**, ainsi que l'étude d'impact, **à disposition du public par voie électronique**.

Contenu de l'étude d'impact

Le contenu de l'étude d'impact est enrichi [article L. 122-3 du Code de l'environnement].

Elle doit désormais comprendre l'analyse des incidences du projet sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.

Il faut apprécier non seulement les effets du projet sur la consommation foncière, mais également les effets des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) sur la consommation foncière.

Il faut rappeler qu'aux termes de l'article L. 112-1-3 du Code rural et de la pêche maritime, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole doivent déjà faire l'objet d'une étude préalable visant à consolider l'économie agricole du territoire (compensation agricole collective).

Ici, ce ne sont pas l'ensemble des impacts sur l'économie agricole locale qu'il convient d'analyser, mais seulement les impacts sur la consommation foncière.

Il s'agit donc a priori de faire état de l'impact en termes de surface et non en termes de fonctionnalité.

Pas plus qu'auparavant l'étude de compensation agricole n'a à être jointe à l'étude d'impact.



Pierrick CARADEUX
Avocat associé
p.caradeux@caradeux-consultants.fr
02.40.20.68.80

Claire NICO - GALLOIS
Avocate – Docteur en Droit
c.nico@caradeux-consultants.fr
09.77.90.33.63