



# Le point sur

## le volet aménagement et urbanisme de la loi ELAN



**LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)**  
**Circulaire (NOR : LOGL1835604C) du 21 décembre 2018 de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi ELAN, publiée le 7 janvier 2019**

*Mars 2019*



• 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.**

Nous vous avons présenté, au mois de mai dernier, le projet de loi ELAN (« évolution du logement, de l'aménagement et du numérique »).

Après un débat qui s'est déroulé en mai et en juin à l'Assemblée nationale et qui s'est poursuivi au mois de juillet au Sénat, une commission mixte paritaire (CMP) a abouti à un texte commun le 21 septembre 2018.

Le projet de loi issu de cette CMP a été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 3 octobre 2018 et par le Sénat le 16 octobre 2018 mais il a fallu attendre la décision du Conseil constitutionnel (rendue le 15 novembre 2018) pour que la loi soit **publiée, le 23 novembre** suivant.

**2.**

Une **circulaire publiée le 7 janvier** dernier est venue identifier quelles étaient les mesures d'application immédiates, et celles qui sont reportées dans le temps.

Si la plupart des mesures sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, d'autres attendent la parution de décrets et d'arrêtés (environ 70) nécessaires à leur application.

Dix habilitations à légiférer par ordonnance sont également prévues pour aboutir dans des délais compris entre six et vingt-quatre mois.

**3.**

Le projet de loi comportait 66 articles dans sa version initiale. Le texte adopté en comprend 234.

Il s'agit d'un texte fleuve, aux facettes multiples : foncier, aménagement, urbanisme, construction, logement social et regroupement des bailleurs, habitat indigne, copropriétés, revitalisation des centres villes, numérique....

Une loi ambitieuse donc, qui aura des impacts considérables, notamment pour les collectivités.

La présente note d'actualité vient présenter les principaux aspects de la loi en matière d'urbanisme et d'aménagement.



<b>1. Dispositions relatives aux grandes opérations d'aménagement et aux centres villes.....</b>	<b>10</b>
<b>Modifications apportées aux Opérations d'intérêt National (OIN).....</b>	<b>10</b>
<i>Clarifications [article L. 102-12 du Code de l'urbanisme].....</i>	<i>10</i>
<i>Modifications .....</i>	<i>10</i>
<b>Création d'un nouveau dispositif : PPA + GOU .....</b>	<b>10</b>
<i>Le projet partenarial d'aménagement.....</i>	<i>10</i>
<i>Les grandes opérations d'urbanisme .....</i>	<i>11</i>
<b>Revitalisation des centres villes.....</b>	<b>12</b>
<b>Dispositions communes aux OIN, aux GOU et aux ORT : dérogation aux règles .....</b>	<b>14</b>
<b>2. Dispositions relatives à l'urbanisme réglementaire .....</b>	<b>15</b>
<b>Débat sur le PADD.....</b>	<b>15</b>
<b>Des possibilités de construction supplémentaires en zones A et N.....</b>	<b>15</b>
<b>Places de stationnement.....</b>	<b>15</b>
<b>Fusion de la PIL et de la PIIE .....</b>	<b>16</b>
<b>3. Dispositions relatives à l'urbanisme opérationnel.....</b>	<b>17</b>
<b>ZAC.....</b>	<b>17</b>
<i>Portée du CCCT.....</i>	<i>17</i>
<i>Création d'une ZAC à l'occasion de l'adoption d'un PLU.....</i>	<i>17</i>
<i>Un sursis à statuer plus difficile à prononcer .....</i>	<i>18</i>
<i>Etude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables .....</i>	<i>18</i>
<i>Versement de la participation des constructeurs.....</i>	<i>18</i>
<i>Expropriation en ZAC.....</i>	<i>19</i>
<i>Réalisation d'ouvrages de superstructure.....</i>	<i>19</i>
<i>Retour de la procédure de création/réalisation.....</i>	<i>19</i>
<b>Lotissement.....</b>	<b>19</b>
<i>Etablissement du projet architectural, paysager et environnemental.....</i>	<i>19</i>
<i>Caducité du cahier des charges non approuvé d'un lotissement .....</i>	<i>20</i>
<i>Modification des documents du lotissement : fin de la faculté d'opposition du lotisseur.....</i>	<i>20</i>
<i>Modification de l'affectation des parties communes .....</i>	<i>20</i>

<i>Gel des dispositions du PLU : point de départ.....</i>	20
<b>PUP.....</b>	<b>21</b>
<b>4. Dispositions relatives aux autorisations d'urbanisme.....</b>	<b>22</b>
<b>Avis de l'ABF.....</b>	<b>22</b>
<i>Simple avis pour certaines opérations.....</i>	22
<i>Conséquence en cas d'avis négatif.....</i>	22
<b>Certificat d'urbanisme [article L. 410-1 CU] .....</b>	<b>22</b>
<b>Demande d'autorisation d'urbanisme.....</b>	<b>22</b>
<i>Limitation des pièces exigibles.....</i>	22
<i>Pluralité de permis sur un même terrain.....</i>	23
<i>Dématérialisation des demandes.....</i>	23
<i>Concertation préalable aux demandes de PC et de PA.....</i>	24
<b>5. Dispositions relatives au littoral.....</b>	<b>25</b>
<b>Rappel de la problématique .....</b>	<b>25</b>
<b>La solution apportée par la loi ELAN .....</b>	<b>25</b>
<b>Définitions : rappels et nouveautés .....</b>	<b>25</b>
<b>Hameaux nouveaux, hameaux existants.....</b>	<b>26</b>
<i>Fin de l'extension de l'urbanisation par création de hameaux nouveaux .....</i>	26
<i>Extension, densification des hameaux existants ? .....</i>	26
<b>Autre disposition .....</b>	<b>27</b>
<b>6. Dispositions relatives à l'urbanisme commercial .....</b>	<b>28</b>
<b>Dispense d'autorisation CDAC dans les centres villes et gel des surfaces commerciales en périphérie .....</b>	<b>28</b>
<b>Meilleure information des CDAC.....</b>	<b>28</b>
<i>Nouvelle pièce à produire : une analyse d'impact du projet.....</i>	28
<i>Audit de tiers .....</i>	28
<b>Critères d'appréciation du projet.....</b>	<b>28</b>
<b>Information des élus.....</b>	<b>29</b>
<b>Représentation de la CDAC devant la CNAC .....</b>	<b>29</b>
<i>Modification substantielle .....</i>	29
<b>Autres mesures pour mémoire.....</b>	<b>29</b>

<b>7. Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme .....</b>	<b>30</b>
<b>Contentieux relatif aux documents d'urbanisme .....</b>	<b>30</b>
<i>Incidence de l'annulation du PLU sur les autorisations d'urbanisme .....</i>	<i>30</i>
<i>Remise en vigueur du POS en cas d'annulation du PLU .....</i>	<i>30</i>
<i>Incidence de l'annulation du PLU en lotissement .....</i>	<i>31</i>
<b>Contentieux relatifs aux autorisations d'urbanisme .....</b>	<b>31</b>
<i>Lutte contre les recours abusifs.....</i>	<i>31</i>
<i>Intérêt à agir .....</i>	<i>31</i>
<i>Encadrement des transactions financières .....</i>	<i>32</i>
<i>Encadrement du référé suspension.....</i>	<i>32</i>
<i>Contestation des permis modificatifs.....</i>	<i>33</i>
<i>Pouvoirs et obligations du juge .....</i>	<i>33</i>
<i>Action en démolition.....</i>	<i>33</i>
<b>8. Simplification des procédures d'enquête publique et d'évaluation environnementale .....</b>	<b>34</b>
<i>Clarification sur les formalités de participation du public en ZAC.....</i>	<i>34</i>
<i>Clarification sur l'autorité compétente pour la mise à disposition de l'EI de ZAC .....</i>	<i>34</i>
<i>Etude d'impact - Précision sur le contenu de la décision de cas par cas.....</i>	<i>34</i>
<b>9. Dispositions à venir par voie d'ordonnances .....</b>	<b>35</b>
<b>Hierarchie des normes .....</b>	<b>35</b>
<b>SCOT.....</b>	<b>35</b>
<b>ZAC .....</b>	<b>35</b>

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





## CE QU'IL FAUT RETENIR

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

Concernant l'urbanisme réglementaire, la loi ELAN dispose que :

- lors de l'élaboration ou de la révision du PLU, le débat sur le PADD est réputé avoir été tenu au sein des conseils municipaux des communes membres si celles-ci ne l'ont pas fait dans le délai qui leur était imparti ;
- les PLU pourront désormais autoriser, en zones A et N, les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles ;
- deux nouveaux assouplissements en matière de création de places de stationnement sont introduits dans le Code de l'urbanisme ;
- la procédure intégrée pour le logement (PIL) et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE) sont fusionnées en une seule procédure.

Le régime de la ZAC, qui devait être traité par ordonnance, est finalement abordé par la loi qui vient :

- préciser l'opposabilité du CCCT aux autorisations d'urbanisme ;
- préciser le contenu des OAP en ZAC ;
- permettre la création d'une ZAC lors de l'approbation ou de la révision d'un PLU ;
- réintroduire la procédure de création/réalisation ;
- rendre plus difficile la possibilité de sursoir à statuer ;
- confirmer la pratique en imposant que l'aménageur soit signataire de la convention de participation et qu'il puisse percevoir directement la participation ;
- préciser que l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables (EnR) doit être réalisée avant l'étude d'impact et que cette dernière doit prendre en compte les conclusions de cette étude de faisabilité ;
- préciser la date de référence en cas d'expropriation.

Concernant le lotissement :

- la possibilité de faire obstacle à la caducité des cahiers des charges non approuvés d'un lotissement disparaît ;
- le lotisseur ne peut plus s'opposer à la modification des documents du lotissement ;
- ce sont les règles de droit commun qui s'appliquent désormais pour changer l'affectation des parties communes.

Les Collectivités peuvent désormais imposer le transfert à titre gratuit, à leur bénéfice, des voies privées situées au sein de zones d'activités ou commerciales.

Concernant les autorisations d'urbanisme :

- l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) perd en partie sa portée contraignante ;
- il est prévu de renforcer l'interdiction pour les services instructeurs de solliciter des pièces non exigibles au sein des demandes de permis ;
- complétant la télétransmission des demandes d'autorisation d'urbanisme, déjà prévue pour le 8 novembre 2018, la loi entend rendre obligatoire une téléprocédure spécifique de l'instruction dans les collectivités de plus de 3500 habitants, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;
- la loi tente – maladroitement – de traiter du cas de la pluralité d'autorisations délivrées sur un même terrain ;
- la loi évite aux projets ayant fait l'objet d'une concertation facultative préalablement au dépôt des permis de construire et d'aménager de devoir faire l'objet d'une concertation au titre du Code de l'environnement.

Dans les communes littorales :

- l'extension de l'urbanisation ne peut plus désormais se réaliser qu'en continuité avec les agglomérations ou avec les villages existants et non plus en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ;
- dans les secteurs déjà urbanisés [moins urbanisé qu'une agglomération ou un village mais plus urbanisé qu'un secteur d'urbanisation diffuse], des constructions et installations peuvent être autorisées au sein de l'enveloppe urbaine [comblement des dents creuses] ;
- les SCOT ont désormais la charge d'identifier ces agglomérations, villages et secteurs urbanisés ;
- l'implantation de constructions ou installations nécessaires à l'activité des agriculteurs et en dehors de toute continuité avec les agglomérations et villages existants est facilitée puisqu'ils n'ont plus à justifier de leur incompatibilité avec le voisinage.

Concernant l'urbanisme commercial, la loi ELAN prévoit :

- une dispense d'autorisation CDAC dans les centres villes et un gel des surfaces commerciales en périphérie ;
- une meilleure information de la CDAC ;
- deux nouveaux critères d'appréciation du projet.

Concernant le contentieux de l'urbanisme :

- la remise en vigueur du POS après annulation d'un PLU ou déclaration d'illégalité est limitée à 2 ans, avant l'application du règlement national d'urbanisme (RNU) ;
- les répercussions de la déclaration d'illégalité ou de l'annulation d'un document d'urbanisme sur les autorisations d'urbanisme et en lotissement sont amoindries ;

- le juge administratif a l'obligation désormais de prononcer d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme ou un sursis à statuer lorsque l'illégalité est régularisable ;
- les autorisations de construire modificatives ne peuvent être contestées que dans le cadre de l'instance relative au permis initial ;
- l'action en démolition des constructions illégales devant le juge civil est étendue au-delà des zones protégées, mais uniquement dans l'hypothèse où le permis de construire a été annulé suite à un référé préfectoral.

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

- en enfermant le dépôt du référé-suspension [dont l'urgence est désormais 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.

La loi ELAN enfin :

- clarifie les formalités de participation du public en ZAC ;
- clarifie l'autorité compétente pour la mise à disposition de l'EI de ZAC ;
- précise le contenu de la décision de cas par cas.

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 » ;
- revoir le régime des SCOT.

## **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 section, permettent de mieux en discerner les contours.

#### *Modifications*

- Hormis un cas très particulier [création d'une OIN sur le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes du périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle], les OIN ne faisaient l'objet d'aucune consultation.

Désormais, doivent être consultés :

- l'EPCI compétent en matière d'opérations d'aménagement ;
- les communes, les départements et les régions dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération.

Evidemment, il s'agit d'avis simples, non conformes, insusceptibles de bloquer la procédure de création d'une OIN initiée par l'Etat.

- Les projets stratégiques et opérationnels des établissements publics d'aménagement (EPA) sont supprimés [abrogation des articles L. 321-18 à L. 321-20 CU].
- 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.
- Pour maîtriser le foncier, il sera possible, dans le cadre du décret de création d'une OIN, de délimiter une zone d'aménagement

différé (ZAD), sur tout ou partie du périmètre de l'opération d'intérêt national. Le droit de préemption pourra être exercé, par dérogation au droit commun, pendant une période de dix ans, renouvelable une fois.

- Les établissements publics chargés d'une 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 ou aux OIN [L. 321-23 CU].
- Les EPA peuvent créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ou des SEM d'aménagement à objet unique 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) Objectifs**

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

L'idée est également de combler le vide entre les OIN et les opérations d'aménagement locales en incitant à la réalisation d'opérations d'envergure, au niveau intercommunal.

**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.

Observation : outre les EPCI, peuvent également conclure un PPA avec l'Etat:

- les établissements publics territoriaux créés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris,
- la Ville de Paris,
- et la Métropole de Lyon.

Par facilité de lecture et dans la mesure où il s'agira, en principe, des cas les plus courants, nous ne ferons ci-après référence qu'aux EPCI.

Les communes « *concernées* » sont associées à l'élaboration du PPA, étant entendu que celles qui sont membres de l'EPCI signataire sont signataires de droit si elles en font la demande.

Peuvent également en être signataires :

- d'autres collectivités territoriales ;
- d'autres établissements publics intéressés ;
- des sociétés publiques locales ;
- des SEM
- toute autre personne publique
- 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
- soient :
  - implantées dans le périmètre territorial du PPA
  - 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.

Il est seulement indiqué que lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement susceptible d'être qualifiée de GOU, il en précise les dimensions et les caractéristiques.

On présume cependant que le contrat doit fixer le cadre de l'intervention des différents partenaires opérationnels et financiers, définir un programme d'aménagement ainsi les moyens humains et financiers pour le réaliser.

**d) Effets**

- Il est permis [article L. 3211-6 modifié du Code général de la propriété des personnes publiques] à l'Etat de céder, à l'amiable, les immeubles [bâti et non bâti] qui font partie 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 désigné dans le contrat.
- Le Projet Partenarial d'Aménagement permet de définir un périmètre de Grande Opération d'Urbanisme.
- Les cocontractants d'un PPA sont associés à l'élaboration des SCOT et des PLU [nouvel article L. 132-7 CU].

***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.

Ou autrement dit, sans PPA, pas de GOU possible.

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 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'établissement ou la collectivité cocontractant du PPA) et se prononcer dans un délai de trois mois à compter de la saisine [L. 312-7].

L'hypothèse d'un avis défavorable d'une des communes n'est plus envisagée.

L'article L. 312-4 indique que l'avis doit être conforme, ce qui signifie juridiquement qu'un avis négatif d'une des communes s'oppose à la qualification de GOU.

Mais au vu de l'emploi fait du terme « conforme » au sein de l'article L. 312-7, il est permis de se demander si le législateur sait de quoi il parle...

La décision fixe le périmètre et la durée de la grande opération d'urbanisme.  
Cet acte peut être modifié 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.
- L'EPCI sera seul compétent pour conclure des conventions de PUP et délimiter des périmètres de PUP élargi [dont la durée peut être supérieure à 15 ans].
- La création des opérations d'aménagement est réputée d'intérêt communautaire.
- Le permis de faire expérimental issu de la loi LCAP du 7 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 GOU bénéficient de la procédure intégrée pour le logement [L. 300-6-1 CU].
- 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.
- S'agissant des équipements publics
  - nécessaires à la grande opération d'urbanisme
  - identifiés et localisés par l'acte ayant reconnu la GOUles communes d'implantation se trouvent dépossédées de leur compétence : la réalisation, l'adaptation et la gestion de ces équipements relève, pour la durée de la GOU, de la compétence de l'EPCI qui en assure alors la maîtrise d'ouvrage.

### Revitalisation des centres villes

Est inventé un **nouveau contrat** dit Opération de Requalification des Territoires (ORT), lequel peut éventuellement être précédé d'une concertation.

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, la valorisation du patrimoine et l'innovation.

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, leur **répartition** dans les secteurs d'intervention délimités et les conditions de leur délégation à des opérateurs.

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 et de la végétalisation urbaine et des bâtiments ;
- 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 contribuant à l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces et locaux artisanaux de centre-ville et de mobilité ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville ;
- Des dispositifs d'intervention immobilière et foncière visant la reconversion ou la réhabilitation des sites industriels et commerciaux vacants ainsi que des sites administratifs et militaires déclassés ;
- Des actions destinées à moderniser ou à créer des activités ou des animations économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles, sous la responsabilité d'un opérateur ;
- Des actions ou opérations favorisant, en particulier en centre-ville, la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales, au sens de l'article L. 325-1 du même Code ;
- Un engagement de la ou des autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale 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.

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, la plupart des projets de commerces situés dans le secteur d'intervention situé en centre-ville de la ville principale ne seront pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale (sauf éventuelle disposition contraire dans la convention) [article L. 752-1-1 du Code de commerce].

Il en va de même [article L.752-2 du code de commerce] pour les opérations immobilières situées en centre-ville d'ORT mélangeant des fonctions de commerce et de logement, dans une proportion de surface d'au moins trois quarts pour le logement, qui sont exonérées d'autorisation d'exploitation commerciale.

Par ailleurs, après avis ou à la demande des collectivités de l'ORT, un « *moratoire* » dans l'implantation des commerces en périphérie est rendu possible. Le préfet peut en effet suspendre [pour une durée de 3 ans] l'enregistrement et l'examen de certaines demandes d'autorisation commerciale en dehors des secteurs d'intervention de l'ORT.

Enfin, par dérogation à l'article L. 442-1 du Code de l'urbanisme, un permis d'aménager peut être délivré alors même qu'il porterait sur des unités foncières non contiguës.

Il faut toutefois que l'opération :

- corresponde à la mise en œuvre des actions mentionnées dans la convention d'ORT,
- garantisse l'unité architecturale et paysagère des sites concernés,
- et s'inscrive dans le respect des OAP du PLU.

Il est à souligner que cette dérogation n'est permise qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi.

**Dispositions communes aux OIN, aux GOU et aux ORT : dérogation aux règles**

Les constructions et aménagements situés dans le périmètre d'une OIN, dans le périmètre d'une GOU ou dans un secteur d'intervention de l'ORT peuvent **déroger aux règles** qui leur sont en principe opposables.

Il faut toutefois que les maîtres d'ouvrage, qui demandent à bénéficier d'une telle dérogation, démontrent que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.

Ce dispositif n'est valable pour l'heure qu'à titre expérimental et pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'au 23 novembre 2025.

## 2. Dispositions relatives à l'urbanisme règlementaire

### Débat sur le PADD

La procédure d'élaboration ou de révision des PLU comporte une étape au cours de laquelle est organisé, au sein de l'organe délibérant de l'EPCI compétent et des conseils municipaux des communes membres, un débat portant sur le projet d'aménagement et de développement durables.

Prévus par l'article L. 153-12 du Code de l'urbanisme, ce débat doit avoir lieu, au plus tard, deux mois avant l'examen du projet de PLU dans son ensemble.

L'article 35 de la **loi ELAN** a créé un nouvel alinéa 2 à l'article L. 153-12 par lequel il est précisé que lorsque le PLU est élaboré par un EPCI, **le débat** devant avoir lieu **au sein des conseils municipaux** des communes membres **est réputé tenu** s'il n'a pas eu lieu, au plus tard, deux mois avant l'examen du projet de PLU.

La non-organisation, volontaire ou non, des débats requis par certaines communes ou la non-transmission des résultats des débats deux mois avant la date prévue pour l'examen du projet par l'EPCI ne pourra ainsi plus avoir pour effet de retarder cet examen.

### Des possibilités de construction supplémentaires en zones A et N

Avant la **loi ELAN**, le règlement des PLU ne pouvait, en zone agricoles, naturelles ou forestières, que [sous certaines conditions] :

- autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ;
- désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination.

La **loi ELAN** permet au règlement désormais également [article L. 151-11 du Code de l'urbanisme] **d'autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles.**

Il faut toutefois que :

- ces activités constituent le prolongement de l'acte de production,
- qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées,
- qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Enfin, l'autorisation d'urbanisme accordée pour ces constructions et installations est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

On retrouve ce même assouplissement pour les communes couvertes par une carte communale [article L. 161-4] ou par le seul RNU [article L. 111-4].

### Places de stationnement

- L'article L. 151-36-1 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi ELAN, prévoit qu'en zone tendue, **les travaux sur les logements n'entraînant pas de création de surface de plancher supplémentaire ne déclenchent pas l'obligation de réaliser le nombre d'aires de stationnement prévues par le PLU.**
- L'article L.151-34 du Code de l'urbanisme ouvrait déjà explicitement au règlement du PLU la faculté de ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement aux logements locatifs sociaux, aux établissements assurant l'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) ainsi qu'aux résidences universitaires.

La loi ELAN ajoute la **possibilité de ne pas réglementer les obligations de réalisation d'aires de stationnement dans le cas du logement locatif intermédiaire.**

### **Fusion de la PIL et de la PIIE**

Avant la loi ELAN, il existait deux procédures [article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme], pourtant très proches dans leurs modalités :

- la procédure intégrée pour le logement (PIL)
- et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE).

La loi ELAN les fusionne au sein d'un dispositif unique.

Il existe désormais une seule procédure pour mettre les documents d'urbanisme en compatibilité avec les opérations d'intérêt général visant la construction de logement ; celles visant les locaux d'activités économiques; et les GOU créées par le projet de loi.

### 3. Dispositions relatives à l'urbanisme opérationnel

#### ZAC

Il était initialement prévu que le Gouvernement soit autorisé à modifier la procédure de ZAC par ordonnance.

Mais en définitive, la loi ELAN a procédé elle-même aux modifications, rendant inutile le recours à une ordonnance.

Il s'agit pour l'essentiel de modifications mineures, sensées répondre aux observations des praticiens.

#### *Portée du CCCT*

Le CCCT est un document contractuel mais le Conseil d'Etat lui avait reconnu valeur réglementaire, à la double condition :

- qu'il soit approuvé
- qu'il soit publié.

Jusqu'à présent, la 1<sup>ère</sup> condition était toujours remplie puisque l'article L. 311-6 disposait que « *le cahier des charges est approuvé lors de chaque session* ».

En revanche, aucune mesure de publicité n'était prévue par le Code et en pratique, rares sont les CCCT ayant fait l'objet d'une quelconque publication.

On pouvait donc conclure qu'ils n'étaient pas opposables aux autorisations d'urbanisme délivrées au sein de la ZAC.

Toutefois, la réforme de 2007 relative aux autorisations d'urbanisme [ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme] avait introduit le doute en exigeant que le CCCT soit joint aux demandes d'autorisations d'urbanisme [article R. 431-23].

La loi ELAN clarifie enfin le sujet [article L. 311-6 du Code de l'urbanisme]. Elle confirme la valeur réglementaire du CCCT à la double condition posée par la jurisprudence : approbation et publication [étant entendu qu'un décret viendra préciser les mesures de publicité].

Mais la loi ELAN n'impose plus l'approbation des CCCT puisque désormais l'article L. 311-6 dispose que le Maire ou le Président de l'EPCI « *peut* » approuver le cahier des charges. Il ne s'agit que d'une simple faculté.

Au demeurant, la publication est également facultative.

En définitive, **le caractère réglementaire du CCCT n'a donc rien de systématique.**

Notons pour finir que lorsqu'il présente ce caractère, l'article L. 311-6 précise alors que seuls le nombre de mètres carrés de surface de plancher et les prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales sont opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

#### *Contenu des OAP en ZAC*

L'article L. 151-42 du Code de l'urbanisme permet déjà au **règlement** du PLU de préciser, dans les ZAC :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

La loi ELAN rajoute un article L. 151-7-1 qui permet exactement d'apporter ces mêmes précisions également au sein des **OAP**.

L'intérêt d'une telle disposition n'est pour l'instant pas évident...

#### *Création d'une ZAC à l'occasion de l'adoption d'un PLU*

La loi ELAN permet que **les OAP adoptées dans le cadre de la révision d'un plan local d'urbanisme puissent emporter création d'un périmètre de ZAC.**

On aurait pu s'attendre à ce que seules les OAP comportant les précisions prévues à l'article L. 151-

7-1 [localisation et caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ; localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts] puissent valoir création de ZAC mais le législateur n'a pas établi de lien entre ces deux nouveaux articles.

La création d'une ZAC dans ce cadre fait l'objet d'une procédure de révision [L. 153-31] ou de révision simplifiée [article L. 153-34 du Code de l'urbanisme]. On regrettera ici la différence de terminologie employée entre les deux articles [référence au « *secteur d'aménagement* » dans un cas et pas dans l'autre] qui pourrait laisser penser (à notre sens, à tort), qu'il s'agit d'un critère déterminant dans le choix de la procédure à retenir.

La mise en œuvre de cette procédure nécessite que l'autorité ait la double compétence de PLU et de création de ZAC.

#### *Un sursis à statuer plus difficile à prononcer*

Jusqu'à présent, il était possible de sursoir à statuer sur toute demande d'autorisation d'urbanisme en ZAC à compter de l'exécution de l'ensemble des formalités de publicité de l'acte de création.

Il suffisait que le projet se situe au sein de la ZAC pour que l'autorité compétente puisse décider de sursoir à statuer.

La loi ELAN vient imposer une condition supplémentaire [que l'on trouvait déjà dans d'autres hypothèses de sursis à statuer] : **le sursis ne peut être prononcé que si les travaux objet de la demande d'autorisation risquent de compromettre ou rendre plus onéreux la réalisation de la ZAC.**

**La création de la ZAC ne suffit plus, en elle-même, à justifier un sursis à statuer.**

#### *Etude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables*

**Pour mémoire** [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.

**La loi ELAN** [article L. 300-1 complété], en prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat viendra déterminer les **modalités de prise en compte des conclusions de cette étude de faisabilité dans l'étude d'impact** prévue à l'article L. 122-3 du Code de l'environnement implique que **l'étude dite « EnR » soit réalisée avant l'étude d'impact.**

La jurisprudence pourrait donc s'assouplir, n'exigeant plus la production de l'intégralité de l'étude EnR dès lors que les conclusions de celle-ci figureront dans l'étude d'impact, seule vérification à laquelle les juges pourraient se tenir...

La loi ELAN ne précise toujours pas pour autant ni le mode d'élaboration, ni le contenu de cette étude.

#### *Versement de la participation des constructeurs*

Comme vous le savez [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.

**Avant la loi ELAN**, il n'était 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.

Par ailleurs, le texte de loi prévoyait la signature de la convention de participation par « *la commune ou l'établissement public compétent* » sans préciser s'il s'agit de la compétence en matière de ZAC ou de PLU.

**La loi ELAN** [article L. 311-4 complété] **rend désormais l'aménageur nécessairement signataire** de la convention de participation, aux côtés de la Collectivité compétente et du

constructeur. Il s'agit donc bien d'une convention **tripartite**.

Elle confère par ailleurs un fondement législatif à la pratique 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.

La loi confirme enfin la circulaire du 27 juillet 2001 : c'est bien à l'autorité **compétente pour créer la ZAC** qu'il revient de signer la convention de participation.

### *Expropriation en ZAC*

La loi ELAN dispose que lorsque l'expropriation porte sur un bien situé à l'intérieur du périmètre d'une ZAC, la date de référence est fixée à la date de publication de l'acte créant la zone, si elle est antérieure d'au moins un an à la date d'ouverture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique [article L. 322-2 du Code de l'expropriation].

### *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** prévoyait d'étendre cette dérogation aux **ouvrages de bâtiment** dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement mais cette disposition n'a pas été reprise dans la version définitive de la loi.

Commentaire de Xavier : On regrettera par contre que le Sénat ait supprimé la précision apportée à l'article 1er de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP), intégrant dans le texte lui-même l'exclusion de cette loi pour les ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme. Cet ajout confirmait l'état du droit positif, l'article L. 300-4 précité fondant déjà cette possibilité, mais avait le

mérite de mettre un terme à toute discussion quant au champ d'application de ce dispositif. De surcroît, la décision du Sénat de supprimer cette disposition repose sur une motivation erronée dans la mesure où un amalgame a été fait entre la loi MOP et le respect des règles de la commande publique, les sénateurs craignant que les règles de la commande publique ne soient pas respectées. Il s'agit toutefois de deux champs distincts, indépendants l'un de l'autre.

A la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme, après le mot : « travaux », il est inséré le mot : «, bâtiments ».

### *Retour de la procédure de création/réalisation*

Pour mémoire, la loi Olympique [n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024] a admis la **possibilité d'approuver dans une seule et même décision l'acte de création et de réalisation de la ZAC** [article L. 311-1 du Code de l'urbanisme].

## **Lotissement**

### *Etablissement du projet architectural, paysager et environnemental*

Depuis la loi du 7 juillet 2016 [relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine], le **projet architectural, paysager et environnemental** figurant dans les demandes de PA doit être établi :

- pour les lotissements de moins de 2 500 m<sup>2</sup>, en faisant « *appel aux compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage* » ;
- pour les lotissements de plus de 2 500 m<sup>2</sup>, par un **architecte**.

Nous avons commenté cette disposition dans notre note d'actualité du mois d'octobre 2016.

**La loi ELAN** vient malheureusement seulement préciser qu'il peut être fait également appel, pour les lotissements de plus de 2 500 m<sup>2</sup>, à un **paysagiste concepteur** au sens de l'article 174 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

### *Caducité du cahier des charges non approuvé d'un lotissement*

La loi ALUR posait comme principe la caducité, à la date du 24 mars 2019, des dispositions non réglementaires ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire ou encore d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble, contenue dans un cahier des charges non approuvé d'un lotissement.

Mais elle prévoyait également la possibilité de faire obstacle à cette caducité si ce cahier des charges faisait l'objet, avant l'expiration de ce délai, d'une publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier.

Un décret devait venir préciser les modalités de cette publicité. N'ayant jamais été publié, cette faculté d'obstacle à la caducité était difficile à mettre en œuvre.

La loi ELAN vient tout bonnement supprimer cette possibilité [article L. 442-9 du Code de l'urbanisme].

Par conséquent, seul demeure le principe : **les cahiers des charges non approuvés d'un lotissement deviendront caducs le 24 mars prochain, en ce qui concerne leurs dispositions non réglementaires ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire ou encore d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble.**

Mais rappelons que la Cour de Cassation continue à voir dans le cahier des charges, quelle que soit sa date et quelles que soient les clauses en cause, un document contractuel liant les colotis entre eux. En d'autres termes, aucune des dispositions de la loi ALUR relatives au cahier des charges des lotissements n'est applicable à ce jour.

### *Modification des documents du lotissement : fin de la faculté d'opposition du lotisseur*

**Avant la loi ELAN**, lorsque le lotisseur possédait encore au moins un lot constructible, il pouvait s'opposer à la modification des documents du lotissement [jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement].

**Avec la loi ELAN**, cette faculté d'opposition disparaît.

**Le lotisseur, même encore propriétaire d'un lot, ne peut plus s'opposer à la modification des documents du lotissement** [article L. 442-10].

### *Modification de l'affectation des parties communes*

**Avant la loi ELAN**, l'article L. 442-10 du Code de l'urbanisme disposait que le premier alinéa, relatif à la procédure de modification des documents du lotissement, « *ne concerne pas l'affectation des parties communes des lotissements* ».

Cette rédaction était particulièrement maladroite et posait la question suivante :

- Etait-ce à dire que les colotis ne pouvaient pas du tout modifier l'affectation des parties communes du lotissement ?
- ou bien qu'ils le pouvaient, mais selon des règles différentes de celles prévues au premier alinéa de l'article L. 442-10 du Code de l'urbanisme ?
- ou bien cette modification ne pouvait-elle être réalisée qu'à la seule initiative de l'administration ?

La loi ELAN vient mettre fin à ce débat en supprimant purement et simplement la disposition spécifique aux parties communes.

**Ce sont les règles de droit commun prévues par l'article L. 442-10 qui s'appliquent désormais pour procéder à la modification des documents du lotissement en ce qui concerne l'affectation des parties communes.**

### *Gel des dispositions du PLU : point de départ*

Enfin une rédaction logique pour l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme !

**Avant la loi ELAN**, c'était les règles applicables au moment de l'achèvement des travaux qui se trouvaient gelées, ce qui signifiait que si le PLU avait évolué entre le permis d'aménager et l'achèvement des travaux d'aménagement, ces nouvelles règles étaient en principe opposables aux permis de construire.

Le lotisseur n'était donc nullement garanti que les terrains constructibles au moment du PA le soient encore au moment de leur cession...

**La loi ELAN** vient donc utilement et logiquement indiquer que **ce sont les règles applicables lors de la délivrance du PA qui sont gelées pendant 5 ans** [délai qui débute à l'achèvement des travaux].

### PUP

L'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme est modifié pour permettre à la personne publique maître d'ouvrage d'un équipement public prévu au PUP et qui n'est pas l'autorité compétente pour le signer, de **percevoir directement la contribution financière correspondant à l'équipement public qu'il réalisera.**

### Transfert d'office de voies privées dans le patrimoine des collectivités

Il était possible pour les Collectivités d'imposer le transfert à titre gratuit, à leur bénéfice, des voies privées ouvertes à la circulation publique [article L. 318-3 du Code de l'urbanisme].

Ce n'était possible toutefois que dans les seuls ensembles **d'habitation**.

**La loi ELAN** le permet désormais également pour les voies situées au sein de **zones d'activités ou commerciales**.

## **4. Dispositions relatives aux autorisations d'urbanisme**

### Avis de l'ABF

#### *Simple avis pour certaines opérations*

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] tiennent lieu de cette autorisation préalable.

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

**La 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 ;
- 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'appliquent aux demandes déposées à compter du lendemain de la publication de la loi.

#### *Conséquence en cas d'avis négatif*

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

Jusqu'à présent, en cas de silence, le Préfet était réputé avoir **rejeté** ce projet de décision.

**La loi** prévoit que le silence, désormais, vaudra **approbation**.

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

### Certificat d'urbanisme [article L. 410-1 CU]

**Le certificat d'urbanisme ne doit plus seulement indiquer la possibilité de sursoir à statuer. Il doit désormais, depuis la loi ELAN, indiquer à quel titre un tel sursis pourrait être opposé** [PLU en cours de révision ; création de ZAC ; enquête préalable de DUP ; ...].

### Demande d'autorisation d'urbanisme

#### *Limitation des pièces exigibles*

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.

**La loi** 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.

### *Pluralité de permis sur un même terrain*

La loi ELAN apporte la confirmation [article L. 424-5] de la possibilité pour un même opérateur de bénéficier de plusieurs permis sur un même terrain.

On pensait le sujet clos depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007 avec l'affirmation par la loi du principe, inscrit à l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme, selon lequel un permis ne peut être retiré que pour illégalité et dans le délai de trois mois à compter de sa délivrance, sauf demande expresse de retrait du bénéficiaire.

Dès lors que le retrait ne pouvait intervenir que sur **demande expresse du bénéficiaire**, cela signifiait a contrario que le retrait ne pouvait intervenir ni à l'initiative de la collectivité ni implicitement par le dépôt d'une seconde demande de PC.

Manifestement, cette conclusion ne s'imposait pas d'évidence.

La Loi ELAN énonce donc désormais, de façon claire que **la délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt, par le même bénéficiaire de ladite autorisation, d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain.**

**Elle précise que le dépôt de cette nouvelle demande ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière.**

Le bénéficiaire de ces permis aurait donc ensuite le choix de mettre en œuvre l'une ou l'autre de ses autorisations.

Cette disposition fait malheureusement déjà débat du fait que le législateur indique seulement que l'existence d'un permis ne fait pas obstacle au **dépôt** d'un second permis.

La doctrine considère que, dans le silence de la loi, l'existence d'un 1<sup>er</sup> permis pourrait continuer à empêcher la **délivrance** d'un second...

### *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.

Elles peuvent également intervenir par voie électronique depuis le 8 novembre 2018.

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

**La loi** [nouvel article L. 423-3] 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. Seules sont visées celles dont la population est supérieure à 3 500 habitants.

Ces nouvelles dispositions n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

#### *Concertation préalable aux demandes de PC et de PA*

Comme vous le savez, le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement prévoient tous deux la mise en œuvre d'une concertation préalablement à certains projets.

Afin d'éviter les doubles concertations, le Code de l'environnement prévoyait qu'étaient exclus de la concertation au titre du Code de l'environnement les projets ayant donné lieu à concertation **obligatoire** au titre de l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme.

Mais paradoxalement, les projets donnant lieu à concertation à titre **facultatif** préalablement au dépôt des permis de construire et d'aménager [article L. 300-2 du Code de l'urbanisme] n'étaient pas exclus du champ de la concertation supplétive au titre du Code de l'environnement.

La loi ELAN remédie à cette situation.

Désormais, les projets ayant fait l'objet d'une concertation **facultative** préalablement au dépôt des permis de construire et d'aménager au titre du Code de l'urbanisme sont dispensés de la concertation prévue au titre du Code de l'environnement.

Il sera toutefois nécessaire pour que cette dispense puisse être invoquée que la concertation organisée à titre facultatif ait été organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> du II de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement.

Par ailleurs, si le PC ou PA, qui donne lieu à une consultation facultative, se situe dans le périmètre d'une ZAC, cette concertation facultative peut avoir lieu en même temps que la concertation obligatoire préalablement à la création d'une ZAC [article L. 300-2].

Pour ce faire, il faut toutefois que les caractéristiques du projet soient connues de façon suffisamment précise au moment de la création de la ZAC.

## 5. Dispositions relatives au littoral

Le projet de loi présenté par le Gouvernement ne contenait aucune disposition relative à la loi littoral.

Ce sont les amendements qui ont introduit ce qui suit.

Le sujet est suffisamment complexe et médiatisé pour que nous prenions le temps ici de revenir dessus de façon détaillée.

### Rappel de la problématique

Le problème récurrent concernant l'application de la loi littoral, c'est qu'elle fixe des règles pour des espaces qu'elle ne définit pas : village, agglomération, secteur déjà urbanisé.

Ce qui est effectivement ennuyeux pour appliquer par exemple les règles suivantes énoncées par l'article L. 121-8 :

« *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* ».

« *Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages, des constructions et installations peuvent être autorisées...* »

### La solution apportée par la loi ELAN

Désormais, les modalités d'application de la loi Littoral seront précisées par les SCOT [article L. 121-3].

Ce sont donc les SM des SCOT qui identifieront :

- les villages,
- les agglomérations,
- les secteurs déjà urbanisés

et donc les zones pouvant faire l'objet d'une extension de l'urbanisation.

Cela évitera une application différenciée sur le terrain entre les différents PLU couverts par le SCOT... mais l'application pourra rester différenciée d'un SCOT à l'autre...

Par ailleurs, le juge administratif ne se sentira peut être pas tenu par les critères et définitions donnés par les SCOT.

### Définitions : rappels et nouveautés

Aujourd'hui, le juge définit :

- l'« *agglomération* » comme le bourg central qui la caractérise. Il ne peut n'y en avoir qu'une seule par commune sauf exception. Au gré des arrêts et des jugements, la notion s'est trouvée façonnée et peut se définir comme un ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante comprenant un centre-ville ou un bourg et des quartiers de densité moindre, présentant une continuité dans le tissu urbain. Ainsi, quelques constructions dispersées situées en périphérie d'un village ne constituent pas une agglomération [CE, n° 216471, 26 octobre 2001, Eisenchteter]. De la même manière, un ensemble d'habitations situé à l'extérieur d'un village et dépourvu des équipements ou lieux collectifs qui caractérisent un bourg ne constitue pas une agglomération [CE, 3 juillet 1996, n°137623, SCI Mandelieu Maure-Vieil, à propos d'un lotissement] ;
- le « *village* » comme un noyau traditionnel assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année. De sorte que « *le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore ou a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité [boulangerie, épicerie] ou service public par exemple, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie* » ;
- les secteurs déjà urbanisés voient quant à eux leurs critères déterminés par la loi ELAN [article L. 121-8 : densité de l'urbanisation, continuité, structuration par des voies de circulation et existence des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou présence d'équipements ou de lieux collectifs], ce qui

restreint le rôle du SCOT qui ne pourra pas déterminer d'autres critères d'identification.

Ces secteurs déjà urbanisés correspondent aux hameaux existants, **formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse.**

### Hameaux nouveaux, hameaux existants

*Fin de l'extension de l'urbanisation par création de hameaux nouveaux*

Avant la loi ELAN, l'article L. 121-8 permettait l'extension de l'urbanisation :

- soit en continuité avec les agglomérations et villages existants,
- soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Les « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » disparaissent.

**L'extension de l'urbanisation ne peut plus désormais se réaliser qu'en continuité avec les agglomérations ou avec les villages existants.**

### *Extension, densification des hameaux existants ?*

On vient de le voir : l'extension de l'urbanisation ne peut plus désormais se réaliser qu'en continuité avec les agglomérations ou avec les villages existants.

Par suite, faute de pouvoir être qualifié d'agglomération ou de village, un hameau ne peut pas s'étendre.

Reste à savoir s'il est possible d'y admettre des constructions à l'intérieur du périmètre bâti, dans les « dents creuses » qui peuvent subsister ?

La doctrine, l'administration et la jurisprudence n'étaient pas concordants mais il semble que pour le Conseil d'Etat, même si elle est située dans un espace urbanisé, une construction entraîne une extension de l'urbanisation.

Conséquence pratique : **les constructions nouvelles au sein des zones bâties mais non qualifiables de village étaient donc interdites.**

**La loi ELAN** tranche le débat, dans un sens contraire à la position du Conseil d'Etat. Elle **permet, en dehors des agglomérations et des villages, de combler les dents creuses créées par des constructions disparates.**

Exemple : ce terrain, qui n'était pas constructible, le devient :



Toutefois, le texte entoure ce retour à la densification des hameaux de certaines conditions :

- 1) Les zones bâties susceptibles d'être densifiées doivent avoir été identifiées au préalable par le SCoT et délimitées par le PLU. Il s'agit bien de secteurs qui selon le texte doivent présenter une densité de l'urbanisation, une continuité, une structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

En raison de leurs caractéristiques, ces secteurs ne sont pas assez importants, structurés et dotés d'équipements publics pour être qualifiés de villages mais sont plus denses, bénéficient d'équipements d'infrastructures et de voiries, traduisant une forme d'urbanisation continue, ne correspondant pas aux espaces d'urbanisation diffuse.

Un secteur rural comportant quelques habitations éparses ne peut donc pas être qualifié de la sorte.

- 2) Il faut que les constructions accueillies ne contribuent pas par ailleurs à étendre le périmètre bâti (par étalement) ni à le modifier

de façon significative en le densifiant de manière trop importante. Autrement dit, le ou les projet(s) ne doivent pas constituer une extension de l'urbanisation mais seulement une densification.

- 3) Les zones bâties situées dans la bande des 100 m ou en espace proche du rivage ne peuvent pas bénéficier de cette possibilité de densification.
- 4) Les constructions qui peuvent être autorisées dans ces zones bâties sont limitées. Il ne peut s'agir que de constructions d'habitation ou de services publics.

Et des garde-fous sont prévus puisque l'autorisation d'urbanisme, dans ces zones bâties :

- est soumise à avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
- doit être refusée si la construction est de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages [ce qui diffère légèrement des articles R. 111-26 et R. 111-27 du code de l'urbanisme].

La mise en œuvre de ce nouveau dispositif n'étant possible que si les SCOT et PLU ont identifié ces secteurs d'urbanisation, il n'est en principe pas opérationnel pour l'heure.

La loi ELAN le rend toutefois applicable immédiatement : dès à présent, un simple accord du Préfet peut permettre de délivrer une autorisation d'urbanisme [aux conditions susvisées] dans les espaces faiblement urbanisés des communes littorales.

Passé le 31 décembre 2021, il faudra que les SCOT et les PLU aient identifié ces espaces pour que l'autorisation puisse être délivrée, étant entendu que pour ce faire, la procédure de modification simplifiée peut être employée [à condition d'être engagée avant le 31/12/2021. Passé cette date, c'est une autre procédure, plus lourde, qui devra être engagée].

### Autre disposition

Comme il vient d'être rappelé, l'article L. 121-8 ne permet l'extension de l'urbanisation qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants.

Cette obligation constituant une véritable contrainte pour les **agriculteurs**, l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme leur permettait de déroger à cette règle.

**Ils pouvaient ainsi implanter les constructions ou installations nécessaires à leur activité agricole ou forestière sans continuité avec les agglomérations et villages existants.**

Il leur fallait toutefois respecter certaines **conditions** :

- les constructions ou installations devaient être implantés en dehors de l'espace proche du rivage ;
- les constructions ou installations ne devaient pas porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ;
- **leur activité devait être incompatible avec le voisinage.**

**La loi ELAN supprime cette dernière condition.**

Elle permet également aux constructions ou installations nécessaires aux **cultures marines** de bénéficier de la même dérogation [possibilité d'implantation sans continuité]. Celles-ci peuvent être implantées en espace proche du rivage.

Comme auparavant, cette dérogation nécessite l'accord du préfet et l'avis préalable de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

La loi ELAN impose également désormais en plus la consultation pour avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Elle pose enfin l'interdiction de changer la destination agricole des installations et des constructions réalisées par et pour les besoins des exploitants, afin d'éviter tout détournement de la loi. Les parlementaires ont voulu écarter le risque d'un mitage progressif de secteurs littoraux par abandon volontaire ou non de l'activité agricole ayant justifié la demande d'autorisation d'urbanisme.

## 6. Dispositions relatives à l'urbanisme commercial

Bien que ce ne soit pas l'un de ses objets principaux, la loi Elan retouche l'urbanisme commercial. Essentiellement dans le but de favoriser l'installation de surfaces commerciales au cœur de villes afin de les revitaliser.

### Dispense d'autorisation CDAC dans les centres villes et gel des surfaces commerciales en périphérie

Ce point a été vu dans la partie consacrée aux ORT.

### Meilleure information des CDAC

*Nouvelle pièce à produire : une analyse d'impact du projet*

Le demandeur doit désormais produire une « analyse d'impact du projet », réalisée par les soins d'un « organisme indépendant », qui devra bénéficier d'une habilitation du préfet.

Le contenu de cette nouvelle analyse d'impact reste toutefois limité. Il se rattache à l'objectif de revitalisation des centres villes que privilégie le législateur. Le document évaluera les effets du projet sur l'animation et le développement économique des territoires concernés [centres villes de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI], ainsi que sur l'emploi [article L. 752-6, III du Code de commerce]. De plus, l'analyse d'impact doit démontrer qu'il n'existe en centre-ville, ou, à défaut, en périphérie, aucune « friche existante » susceptible d'« accueillir » le projet.

### *Audit de tiers*

### **Elargissement des personnes devant d'être entendues par la CDAC.**

Jusqu'ici, la commission « entendait » le demandeur et « toute personne susceptible d'éclairer sa décision ou son avis » [articles L. 751-2 et R. 752-14].

Désormais, elle devra également auditionner :

- la personne chargée d'animer le commerce de centre-ville au nom de la commune ou de l'EPCI compétent ;
- l'agence du commerce si elle existe ;
- les associations locales de commerçants si elles existent.

### **Possibilité pour le Préfet de demander des études.**

Le préfet, qui préside la CDAC, pourra demander aux trois organismes consulaires de réaliser, préalablement à l'analyse du dossier, des « études spécifiques d'organisation du tissu économique, commercial et artisanal ou de consommation des terres agricoles » [article L. 751-2 du Code de commerce].

### Critères d'appréciation du projet

La CDAC doit, comme auparavant, se déterminer en fonction des multiples critères d'appréciation dont l'article L. 752-6 fixe la liste.

Sous la rubrique « aménagement du territoire », la loi Elan introduit, toutefois, **deux nouveaux critères** :

- la contribution du projet « à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial » ;
- les « coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports ».

En outre, dans le cadre de la rubrique « développement durable », le critère relatif à la « qualité environnementale du projet » se trouve enrichi par la référence aux émissions de gaz à effet de serre susceptibles d'être provoquées par la création ou l'extension d'une surface commerciale.

Enfin, le législateur confirme l'obligation faite aux CDAC de vérifier que l'autorisation d'exploitation commerciale ou le permis de construire est compatible avec le Scot, s'il existe, et plus précisément, avec le « *document d'orientation et d'objectifs* » (DOO).

Pour mémoire, le DOO pouvait facultativement comporter un « *document d'aménagement artisanal et commercial* » (DAAC).

Celui-ci, qui détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux pouvant avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, est **rendu obligatoire par la loi ELAN**.

De plus, la loi ELAN impose aux auteurs du DAAC de prévoir les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux, « *spécifiques* » aux « *secteurs d'implantation périphérique* » et aux « *centralités urbaines* » qui méritent d'être particulièrement revitalisés.

### Information des élus

La CDAC doit faire connaître aux maires des communes **limitrophes**, les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale, dès l'enregistrement de la demande [article L. 751-2, I].

### Représentation de la CDAC devant la CNAC

La CDAC peut charger l'un de ses membres d'exposer sa position auprès de la CNAC [article L. 752-19, al. 2].

### Modification substantielle

En cas de modification « *substantielle* » du projet [en cours d'instruction ou après obtention de l'autorisation], devant nécessairement alors donner lieu à une nouvelle autorisation, celle-ci est dorénavant réputée **se substituer à la première** [article L. 752-15, al. 3].

Par ailleurs dans le cas où la CNAC a « *rejeté pour un motif de fond* » un projet et où le pétitionnaire utilise la possibilité qui lui est offerte de présenter une nouvelle demande « *sur un même terrain* », mais à condition de prendre en compte les « *motivations* » de la Commission nationale, **cette nouvelle demande pourra être déposée directement auprès de la CNAC, sans passage devant la CDAC** [article L. 752-21, al. 2 du Code de commerce].

### Autres mesures pour mémoire

La loi ELAN a également :

- revu la composition des CDAC ;
- renforcé les contrôles une fois l'autorisation délivrée.

## 7. Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme

### Contentieux relatif aux documents d'urbanisme

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

**Pour mémoire**, 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].

**La 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.

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

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

Avant la loi ELAN, il était précisé que :

- Si un POS existait avant le PLU, c'était donc lui qui était remis en vigueur jusqu'à ce qu'un nouveau PLU soit approuvé.
- Ce POS remis en vigueur pouvait faire l'objet [pendant le délai de deux ans suivant la décision du juge devenue définitive], d'une révision simplifiée.

**La loi ELAN** ne remet pas en cause la ré-application du POS mais :

- il limite celle-ci à 2 ans [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 de 2 ans, fasse l'objet d'une quelconque procédure d'évolution.

Observations [avant comme après la loi ELAN] :

- 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.

### *Incidence de l'annulation du PLU en lotissement*

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

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

**La loi ELAN** [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.

### **Contentieux relatifs aux autorisations d'urbanisme**

#### *Lutte contre les recours abusifs*

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 [article L. 600-7 du code de l'urbanisme].

Avant la loi ELAN, la demande n'était toutefois recevable que si le recours était mis en œuvre dans des conditions :

- qui excédaient la défense des intérêts légitimes du requérant ;

- et qui causaient un préjudice excessif au bénéficiaire du permis.

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

**La loi** [article L. 600-7 modifié] vient assouplir ces deux conditions :

- elle 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*

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

**La loi** [article L. 600-1-2 modifié du Code de l'urbanisme] :

- étend 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** ;
- **visé « 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.

Pour mémoire, le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 **impose 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 [article R. 600-4 du Code de l'urbanisme] :

- 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 est irrecevable.

Remarque : la 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.

Par ailleurs, **la décision octroyant l'autorisation d'urbanisme doit indiquer la date d'affichage en mairie de l'avis de dépôt du dossier** [R. 424-5].

Cette nouvelle mention permet de connaître la date à laquelle le juge doit se placer pour apprécier l'intérêt à agir d'un riverain ou d'une association [dont les statuts auront dû être déposés en Préfecture 1 an avant ledit affichage : nouvel article L. 600-1-1].

#### *Encadrement des transactions financières*

**Avant la loi ELAN, devait être enregistrée** [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'engageait à se désister de ce recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature.

**La 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*

**Avant la loi ELAN**, le référé suspension à l'encontre d'une autorisation de construire pouvait être déposé sans condition de délai [donc y compris en appel] par le requérant qui avait déposé une requête en annulation.

Par ailleurs, la suspension de l'autorisation était 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.

**La 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 ;

- 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].

Pour mémoire, le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 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 [article R. 612-5-2 du Code de justice administrative].

### *Contestation des permis modificatifs*

**La loi ELAN** [nouvel article L. 600-5-2] dispose 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.

Ces dispositions n'empêcheront toutefois pas qu'un tiers à l'instance attaque le PC modificatif dans le cadre d'un recours distinct de celui de l'autorisation initiale.

### *Pouvoirs et obligations du juge*

**Avant la loi ELAN** [articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme], lorsque le juge identifiait une illégalité mais observait qu'elle est régularisable, il pouvait :

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

Cette disposition ne concernait que les PC, PD et PA. Il ne s'agissait que d'une faculté à la disposition des magistrats, non d'une obligation.

**La 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*

**Pour mémoire** [article L. 480-13 du Code de l'urbanisme], lorsqu'une construction a été édiflée 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.

**La 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.**

## **8. Simplification des procédures d'enquête publique et d'évaluation environnementale**

### *Clarification sur les formalités de participation du public en ZAC*

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 prévoyait qu'au stade de la création de la ZAC, la mise à disposition du public s'effectuait par voie électronique.

Cependant, l'exception semblait porter exclusivement sur **l'acte de création** de la ZAC. Elle ne portait donc pas sur la phase de réalisation de la ZAC.

Ainsi, si l'étude d'impact du projet nécessitait une actualisation au stade du dossier de réalisation, il était permis de penser qu'une enquête publique pouvait être nécessaire pour sa mise à disposition du public.

Le processus de ZAC en deux étapes se trouvait 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.

**La 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*

**Avant la loi ELAN**, l'article L. 123-19 du Code de l'environnement disposait que la mise à disposition par voie électronique des études d'impact était organisée par l'autorité compétente pour autoriser le projet.

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

**La loi** [article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales modifié] **permet 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.

### *Etude d'impact - Précision sur le contenu de la décision de cas par cas*

La loi ELAN précise que lorsque l'autorité environnementale décide de soumettre un projet, un plan ou un programme à évaluation environnementale après examen au cas par cas, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet [articles L. 122-1 et L. 122-4 du Code de l'environnement].

## 9. 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 :

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.

### 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 terminologies comme « *la prise en compte* », « *la prise en considération* », « *l'obligation de cohérence* », dont la portée juridique restait floue.

### SCOT

Une autre ordonnance est prévue, concernant les schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui se trouvent dans une situation compliquée depuis la montée en puissance des plans locaux d'urbanisme intercommunaux et l'apparition des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. La question est celle du territoire pertinent pour les SCoT et, plus généralement, de l'utilité de tels documents.

D'autres évolutions du droit de l'urbanisme devraient donc intervenir prochainement, les nombreux appels à la stabilisation de ce droit n'ayant manifestement pas été entendus.

### ZAC

Il était initialement prévu que le Gouvernement soit autorisé à modifier la procédure de ZAC par ordonnance.

Mais comme il a été vu, la loi ELAN a procédé elle-même aux modifications, rendant inutile le recours à une ordonnance.



**PIERRICK CARADEUX**  
*Avocat associé*

**Ligne directe :** 02 40 20 68 82  
*p.caradeux@caradeux-consultants.fr*



**CLAIRE GALLOIS**  
*Avocate*

**Ligne directe :** 09 77 90 33 63  
*c.nico@caradeux-consultants.fr*