
PRESENTATION DE LA LOI ELAN DU 23 NOVEMBRE 2018

(évolution du logement, de l'aménagement et du numérique)

Volet aménagement/urbanisme

Après l'urbanisme de projet, l'urbanisme partenarial. C'est ce que consacre la loi ELAN (évolution/logement/aménagement/numérique) n°2018-1021 du 23 novembre 2018 (JO 24 novembre). De plus, cette loi procède à des simplifications procédurales pour favoriser la construction et renforce la lutte contre les recours abusifs. La revitalisation des centres-villes est également un axe fort.

1.	REFORME DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	4
1.1	CREATION DU PROJET PARTENARIAL D'AMENAGEMENT (PPA)	4
1.2	CREATION DE GRANDES OPERATIONS D'URBANISME (GOU)	5
1.3	AMELIORATION DES OPERATIONS D'INTERET NATIONAL (OIN)	7
1.4	SIMPLIFICATION DE LA ZAC	9
1.5	RENFORCEMENT DE L'INTERVENTION DE CERTAINS OPERATEURS FONCIERS ET DE L'AMENAGEMENT	10
1.6	LIBERALISATION DU FONCIER PUBLIC	12
1.7	AMELIORATION DE LA PREEMPTION	13
1.8	LOTISSEMENTS	14
1.9	AMENAGEMENT DU LITTORAL	23
1.10	DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX JO 2024	25
2.	SIMPLIFICATION DES PROCEDURES	26
2.1	TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENT	26
2.2	EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	27
2.3	EN DROIT DE L'URBANISME	28
2.4	EN MATIERE DE CONTROLE DES CONSTRUCTIONS PAR L'ADMINISTRATION	50
3.	LUTTE CONTRE LES RECOURS ABUSIFS	51
3.1	MAITRISE DE L'INTERET A AGIR	52
3.2	ENCADREMENT DES PROCEDURES	53
3.3	ACTION EN INDEMNISATION DES RECOURS ABUSIFS	59
3.4	GENERALISATION DU DISPOSITIF ANTI-RECOURS ABUSIFS	61
3.5	RECOURS ABUSIFS ET DECRET DU 17 JUILLET 2018	62
4	OPERATIONS DE REVITALISATION DU TERRITOIRE (ORT)	70
4.1	OBJET	70
4.2	PROCESSUS CONTRACTUEL	70
4.3	ACTIONS MENEES DANS LE CADRE DE L'ORT	71
4.4	PROCEDURES SPECIALES A L'ORT	72
4.5	REFORME GENERALE DE L'URBANISME COMMERCIAL	76

1. REFORME DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

1.1 CREATION DU PROJET PARTENARIAL D'AMENAGEMENT (PPA)

La loi ELAN instaure, afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement, un nouvel outil contractuel marquant des engagements réciproques de l'Etat et des intercommunalités en faveur d'opérations complexes ou d'une certaine ampleur. Le contrat est signé entre l'Etat et un EPCI à fiscalité propre, un EPT du Grand Paris, la Ville de Paris, la Métropole de Lyon et une ou plusieurs communes membres de l'EPCI, des EPT ou de la collectivité signataire (C.urb. art. L 312-1).

Les communes concernées sont associées à son élaboration et peuvent en être signataires.

Ce contrat peut être signé, à leur demande, par d'autres collectivités territoriales comme la région et le département ainsi que par des établissements publics intéressés.

Sur proposition des collectivités et établissements publics signataires, il peut également l'être par toute société publique locale (SPL) ou par tout acteur privé implanté sur le territoire et susceptible de prendre part aux opérations stipulées, à condition qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêt (C.urb. art. L 312-2), cette notion pose question : éventuel avantage concurrentiel d'opérateurs privés signataires ? Quid des SEM constituées par les signataires ?

Deux types de PPA sont à distinguer :

- Le PPA simple au contenu très ouvert puisque destiné à « favoriser » des opérations d'aménagement, sans autres précisions comme les modalités de financement, il s'agit ici d'un cadre de discussion. Sur le plan foncier, toutefois, l'Etat peut céder des terrains de son domaine privé (voir infra, CGPPP, art. L 3211-6) ;
- Un PPA avec GOU, beaucoup plus organisé.

Le PPA comble ainsi un vide : il n'existait pas de procédure intermédiaire entre les opérations d'aménagement des communes ou intercommunalités et les opérations d'intérêt national pilotées par l'Etat. Le projet d'intérêt majeur (PIM) prévu à l'article L 350-1 du Code de l'urbanisme issu de la loi ALUR qui instaurait un contrat entre les collectivités territoriales et l'Etat pour des action ou opérations d'aménagement ou des projets d'infrastructures était en effet resté quasiment lettre-morte en pratique (environ 2 PIM).

1.2 CREATION DE GRANDES OPERATIONS D'URBANISME (GOU)

Inscrites dans un PPA qui en précise les dimensions et les caractéristiques, ce sont des opérations qui nécessitent un engagement conjoint spécifique de l'Etat et des intercommunalités ou collectivités précitées (C. urb. art. L 312-3 à 8). L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme est le président de l'intercommunalité ou EPT, le maire de Paris ou le président de la métropole de Lyon.

Elles sont créées par délibération de l'intercommunalité ou de la collectivité après **avis conforme des communes** incluses en tout ou partie dans la GOU et accord du préfet du département ; même démarche en cas d'extension du périmètre qui requiert l'avis conforme des communes ainsi concernées. Cette délibération de création en fixe le périmètre et la durée, renouvelable dans les mêmes formes. Les opérations menées sont réputées d'intérêt communautaire ou d'intérêt métropolitain (aucune délibération en ce sens n'est donc requise).

Cet avis conforme prend la forme d'une délibération dans un délai de trois mois et est réputé favorable au terme de ce délai. L'avis des communes sur la qualification de GOU peut être assorti de prescriptions que l'EPCI contractant peut prendre en compte pour modifier le projet, les communes pouvant conditionner leur avis favorable au respect de ces prescriptions.

La délibération d'avis conforme fait obligatoirement mention de l'accord de la commune sur :

- La qualification de GOU, son périmètre et sa durée ;
- Le transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière d'autorisation d'urbanisme pour les projets situés dans la GOU ;
- Le transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière d'équipements publics.

En effet, l'intercommunalité est compétente pendant toute la durée de la GOU en matière de réalisation, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la commune d'implantation nécessaires à la GOU, dûment identifiés et localisés dans l'acte de qualification, elle en assure la maîtrise d'ouvrage. Cette compétence peut être prévue pour une durée inférieure ou supérieure à celle de la GOU si la commune d'implantation en est d'accord. Le délai et les modalités de remise à cette commune des équipements publics réalisés ou gérés par l'intercommunalité sont arrêtés d'un commun accord. En vue du préfinancement des équipements publics, seule l'intercommunalité est compétente pour signer des projets urbains partenariaux (PUP)¹ qui peuvent, par dérogation au droit commun, être supérieurs à 15 ans dans la limite de la durée de la GOU.

Le II de l'article 88 de la loi sur l'architecture et le patrimoine n°2016-925 du 7 juillet 2016 avait instauré un « **permis d'innover** » **spécifique aux projets dans les OIN**, ce afin de favoriser la créativité architecturale par l'émergence de solutions innovantes. Il permettait à l'Etat et aux collectivités territoriales d'autoriser les maîtres d'ouvrage de déroger aux règles applicables à leurs projets si y sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents à ces règles. Le permis de construire valait approbation des dérogations, pour ce faire, le dossier du demandeur devait comporter une étude de l'impact des dérogations proposées, laquelle était préalablement visée par l'EPA géographiquement compétent. 8 lauréats ont déjà été retenus au terme d'un appel à manifestation d'intérêt lancé par les EPA Bordeaux Atlantique, Euroméditerranée et Grand Paris Aménagement.

La loi ELAN étend ce dispositif dans son champ d'application et dans le temps. A titre expérimental pour sept ans à compter de sa promulgation (et non plus de celle de la loi de 2016), dans les OIN, les GOU et les secteurs d'intervention des ORT, des

¹ C. urb. art. L 332-11-3 et L 332-11-4

dérogations aux règles opposables aux projets (non bénéficiaires du « permis de faire ») sont possibles à condition que les maîtres d'ouvrage démontrent que sont atteints les résultats satisfaisant aux objectifs fixés par les règles auxquelles il est dérogé. La demande de dérogation consiste en une étude permettant de vérifier ces résultats, elle est soumise à l'avis des EPF et EPA d'Etat compétent géographiquement, à Solidéo ou à défaut au préfet. L'étude et l'avis conforme sont joints à la demande de permis ou à la déclaration qui tiennent lieu d'approbation des dérogations.

En matière de **préemption**, le périmètre de la GOU peut être érigé en zone d'aménagement différé (ZAD) si l'acte créant l'opération désigne un titulaire de ce droit ; son exercice s'étend alors sur dix ans, renouvelables (par exception au délai de droit commun de six ans applicable en ZAD). L'acte de renouvellement est comme l'acte de création mais n'a pas systématiquement à suivre toutes les modalités y ayant présidé.

Les collectivités, intercommunalités et établissements publics compétents en matière de GOU sont associés à l'élaboration des SCOT et PLU (C. urb. art. L 132-7).

Enfin, est étendue à la GOU et à l'ORT la procédure intégrée de l'article L 300-6-1 du Code de l'urbanisme, laquelle permet une mise en compatibilité concomitante des documents d'urbanisme.

1.3 AMELIORATION DES OPERATIONS D'INTERET NATIONAL (OIN)

Déjà visées à l'article L 102-12 du Code de l'urbanisme, ces opérations voient leur fonctionnalité renforcée et quasiment alignée sur les GOU mais une différence majeure subsiste : l'OIN n'est pas contractuelle mais imposée par l'Etat.

La nouveauté est que la loi ELAN inscrit dans la loi les critères permettant de retenir la qualification « d'opérations d'intérêt national » : elles concernent des projets dont les enjeux sont d'une importance telle qu'ils requièrent la mobilisation de moyens particuliers de l'Etat. Elles sont créées par décret après avis, réputé favorable dans un délai de trois mois, des intercommunalités compétentes en matière

d'aménagement et des communes, départements ou régions situées en tout ou partie dans leur périmètres.

Pour plus de clarté, le texte rassemble en un seul article les éléments de leur régime juridique, aujourd'hui éparpillés dans le Code de l'urbanisme, qui s'appliquera même aux OIN existantes :

- **Sur les autorisations de construire**

- Par dérogation à la règle de la constructibilité limitée², les constructions et installations nécessaires à l'OIN peuvent être autorisées même en dehors des parties non urbanisées des communes, sous réserve de l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en cas de réduction de tels espaces ;
- Les autorisations d'urbanisme sont délivrées au nom de l'Etat sauf arrêté ministériel définissant des secteurs de compétence de droit commun et pour une durée déterminée si le stade de réalisation de l'aménagement ou la zone concernée ne nécessite pas l'intervention de l'Etat, cette possibilité est ouverte par le décret qualifiant l'OIN ou un décret spécifique pour les OIN existantes ;

- **Sur la compétence de principe de l'Etat**

- Les droits de préemption décentralisés et le droit de priorité accordé aux communes en cas de cession par l'Etat sont suspendus ;
- Le préfet est compétent pour créer les ZAC situées en tout ou partie dans l'OIN ;
- Le périmètre d'OIN peut être érigé en ZAD dont l'acte de création désigne le titulaire du droit de préemption dont l'exercice s'étend sur dix ans renouvelables ;
- Le préfet peut autoriser la création d'une Association foncière urbaine (AFU) sous réserve de recueillir l'avis de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'EPCI compétent en matière de PLU (C. urb. art. L 322-3-2) ;
- Le « permis d'innover » dérogatoire continue à s'appliquer dans les OIN ;

² C.urb. art. L 111-3 et L 111-4

- Le préfet peut conclure des PUP et si le coût des équipements publics de l'OIN a été mis à la charge des constructeurs ou aménageurs, ceux-ci sont exonérés de la part communale et départementale de la taxe d'aménagement ;
- **Sur le sursis à statuer**
 - Il peut être opposé par l'autorité compétente en matière d'autorisation si les constructions ou travaux objet de la demande sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, et ce dès que l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le préfet du département et que les terrains ont été délimités ;
 - La décision de prise en considération cesse de produire ces effets si l'OIN n'a pas été engagée dans les dix ans. Après sursis à statuer, l'avis conforme du préfet est requis pour délivrer ensuite les autorisations si les travaux ou constructions sont situés dans un secteur de compétence de droit commun fixé par arrêté ministériel.

1.4 SIMPLIFICATION DE LA ZAC

Dans les ZAC à maîtrise foncière partielle par l'aménageur où des terrains n'ont pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage auprès de l'aménageur, une convention relative à la participation financière au coût des équipements de la zone est conclue entre la commune ou l'intercommunalité compétente au titre de la ZAC et le constructeur. Cette convention est une pièce obligatoire du permis de construire ou d'aménager. La loi ELAN permet désormais à l'aménageur d'être également signataire de cette convention. De plus, la participation peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique initiatrice si la convention avec le constructeur le prévoit. Ce versement direct vaut aussi dans les PUP.

Plusieurs dispositions tendent à rendre la ZAC plus opérationnelle :

- **Introduction de la faculté pour le PLU de prévoir des OAP dans les ZAC** visant à définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver,

modifier ou créer, la localisation des principaux ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts. Une révision du PLU est requise mais avec une procédure allégée d'examen conjoint par les PPA ;

- **L'approbation du PLU vaut acte de création de la ZAC** en cas d'identité de compétence de la commune ou de l'EPCI ;

- Faculté de prononcer le sursis à statuer, dès la publication de l'acte de création, sur les autorisations de construire si un projet compromettrait ou rendrait plus onéreux l'équipement de la ZAC ;

- les **cahiers des charges de cessions approuvés et publiés** fixant le nombre de m² de SDP dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée et les éventuelles prescriptions techniques, urbanistiques ou architecturales sont **opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme** ;

- Extension de la dispense d'enquête publique à l'ensemble des ZAC soumises à évaluation environnementale (phases de création et de réalisation au lieu de la seule création avant la loi ELAN) et donc soumission à la procédure de participation du public par voie électronique des deux phases (modification, C. env. art. L 123-2) ;

- calcul de l'indemnité d'expropriation à la date de publication de l'acte de création de la ZAC même si la DUP est intervenue postérieurement, c'est-à-dire si cette date est antérieure d'au moins un an à celle d'ouverture de l'enquête publique préalable à la DUP.

1.5 RENFORCEMENT DE L'INTERVENTION DE CERTAINS OPERATEURS FONCIERS ET DE L'AMENAGEMENT

- Les établissements publics d'aménagement (EPA) d'Etat, ont la possibilité d'intervenir **en dehors de leur périmètre géographique** de compétence dans les OIN et les GOU (C. urb. art. L 321-23), y compris pour Grand Paris Aménagement au-delà de l'Ile-de-France (C. urb. art. L 321-29), à condition d'être titulaire d'une concession. Ils peuvent aussi conduire des études

préalables à la conclusion de PPA et réaliser des missions de conseil et d'expertise. Pour faciliter cette intervention, ces EPA peuvent alors créer des SPL d'intérêt national et des SEM à opération unique (SEMOP). Pour encore plus de souplesse d'action, est supprimée l'obligation d'établir un projet stratégique opérationnel (PSO) dans les EPA.

Cette intervention d'un EPA, hors de son périmètre, est dans les OIN autorisée par arrêté des ministres chargés de l'urbanisme et du budget est soumise à l'avis conforme des EPCI compétents en PLU ou SCOT, des EPT et des conseils municipaux des communes situées dans l'OIN. Dans les GOU, l'avis conforme est celui de l'intercommunalité ou collectivité ayant décidé de la qualification de la GOU et des conseils municipaux des communes situées en tout ou partie dans la GOU.

Dans les deux cas, l'avis est réputé favorable dans les 2 mois et peut être assorti de prescriptions relatives à l'intervention de l'EPA, ces prescriptions pouvant conditionner l'avis favorable ;

- Tous les EPF d'Etat, et pas uniquement l'EPF d'Ile-de-France, pourront bénéficier du concours de Grand Paris Aménagement et d'autres EPA d'Etat dans la conduite d'opérations de requalification de **copropriétés dégradées** d'intérêt national ;
- **Saclay** : le comité consultatif placé auprès du conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay voit sa composition modifiée. Avant la loi ELAN, les organisations professionnelles et syndicales ainsi que les chambres consulaires étaient expressément visées comme membres de ce comité. Avec la nouvelle rédaction, ne sont plus visées que des personnalités qualifiées dans les domaines de l'environnement, des activités agricoles, de l'urbanisme et de la culture. Le député et le sénateur sont maintenus. Ce comité n'est plus saisi par le CA qu'en tant que de besoin sur les projets de l'établissement et les orientations envisagées pour agir en faveur du développement économique ;
- Les **EPF locaux** pourront créer des filiales, acquérir ou céder des participations dans des sociétés, sous réserve de l'approbation par le préfet de région de la délibération qui en décide.

Leur création ou leur extension est ouverte à tous les EPCI même ceux non dotés de la compétence en matière de PLH, cette dernière exigence étant supprimée par la loi ELAN ;

- S'agissant des **AFU de propriétaires autorisées** par le préfet, leur création nécessite l'accord préalable de l'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune compétent en PLU. Même démarche sur l'approbation du plan de remembrement et les prescriptions d'urbanisme propres à l'opération.

1.6 LIBERALISATION DU FONCIER PUBLIC

Dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement, la loi ELAN (CGPPP, art. L 3211-6) ouvre la faculté à l'Etat de céder des terrains de son domaine privé à l'amiable à l'intercommunalité signataire du contrat ou à l'opérateur désigné dans celui-ci. Cela vise à mettre à disposition pour la réalisation du PPA plusieurs ensembles de terrains de l'Etat.

Le dispositif de décote (CGPPP, art. L 3211-7) est simplifié et renforcé :

- L'opération bénéficiant de la cession doit comporter majoritairement (et non plus essentiellement) des logements, ce qui favorise la mixité avec des commerces et d'autres activités économiques ;
- La faculté de décote est étendue aux logements en accession sociale à la propriété et ceux dans le cadre d'un bail réel solidaire mais est limitée à 50%, comme pour les prêts locatifs sociaux ;
- Pour faciliter les opérations menées par tranches, la première doit être réalisée dans les 5 ans (ce délai ne porte plus sur la totalité du programme) et l'exigence d'un périmètre de 5 hectares est abandonnée ;
- La Société Foncière Solidaire constituée par l'Etat et qui bénéficiait de transfert en pleine propriété d'ensembles d'actifs immobiliers de l'Etat appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics est désormais accolée à la CDC afin de permettre aux bailleurs sociaux d'effectuer du démembrement pour acquérir du foncier en vue de construire des logements sociaux.

1.7 AMELIORATION DE LA PREEMPTION

La loi ELAN conforte, tout en les simplifiant, plusieurs outils de politique foncière :

- **Domaine des droits de préemption :**
 - ils pourront être exercés pour la relocalisation d'activités industrielles, commerciales, artisanales et de services, le relogement d'occupants définitivement évincés d'un bien à usage d'habitation ou mixte en raison de travaux nécessaires à une opération d'aménagement (C. urb. Art. L 210-1) ;
 - sont exclus des droits de préemption les immeubles objets d'un agrément de l'Etat en vue de la construction ou de l'acquisition de logements neufs en location-accession par des organismes HLM ;

- **Dans les communes carencées en logement social :**
 - Est maintenu le droit de préemption du préfet dans les parties actuellement urbanisées des communes soumises au règlement national d'urbanisme suite à la caducité d'un POS (C. urb. art. L 211-1) ;
 - Le préfet peut déléguer ce droit de préemption aux seules SEM agréées pour la construction et la gestion de logements sociaux (C. urb. art. L 210-1) ;

- **En faveur de l'intervention des établissements publics fonciers (EPF) de l'Etat :**
 - est rétablie la possibilité d'acquérir des logements sociaux afin de les démolir dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain ;
 - ces EPF peuvent mener des actions au titre des emplacements réservés dans les PLU et gérer des procédures de délaissements à la demande des collectivités territoriales ;

- **Quant aux EPT du Grand Paris :**
 - Ils bénéficient de la faculté de créer des zones d'aménagement différé (ZAD) en dehors des périmètres d'aménagement métropolitains fixés par la MGP ;
 - Ils devront toutefois recueillir l'avis préalable des communes ; en cas d'avis défavorable, la ZAD ne pourra alors être instaurée que par arrêté du préfet du département.

Concernant le **droit de priorité** d'acquisition par les collectivités territoriales de biens immobiliers de l'Etat, est prévue une faculté de délégation du bénéfice de ce droit actée par les organes délibérants des collectivités (C. urb. art. L 240-1, 3ème alinéa).

Enfin, le **transfert dans le domaine public de voies privées** après enquête publique, prévu à l'article L 318-3 du code de l'urbanisme pour les ensembles d'habitation, est étendu aux zones d'activités ou commerciales.

1.8 LOTISSEMENTS

- **Recours à un architecte** (C. urb. art. L 441-4 et R 441-5)

Un projet architectural, paysager et environnemental doit être élaboré. Parallèlement au renforcement du recours à l'architecte en matière de permis de construire, la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 a innové en transposant cette obligation au permis d'aménager concernant les lotissements, mais à lui seul, à l'exclusion des lotissements déclarés qui ne sont pas dans l'emprise de cette nouvelle exigence. Le but est clair : de telles opérations de division foncière pour construire peuvent porter atteinte au milieu environnant et au patrimoine (risque d'étalement urbain, notamment), et la qualité doit être la règle comme en matière de permis de construire. Les permis d'aménager ne portant pas sur un lotissement ne sont pas concernés.

Cette obligation est à double détente puisqu'elle distingue :

- les lotissements dépassant une superficie à 2 500 m² : le recours à un architecte sera alors requis pour élaborer le projet architectural, paysager et environnemental ;
- les lotissements dont la superficie sera inférieure 2 500 m² : le projet sera établi en faisant appel « aux compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage.

La référence « aux compétences en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage » peut englober les architectes, des bureaux d'étude, des urbanistes, des paysagistes. **La loi ELAN permet aussi pour les lotissements supérieurs à 2 500**

m² de superficie de terrain de recourir à un paysagiste concepteur et non systématiquement à un architecte.

- **Contiguïté des unités foncières (C. urb. art. L 442-1)**

Aux termes de l'article L. 442-1 : « *Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis.* » Selon la jurisprudence, l'unité foncière est l'îlot de propriété d'un seul tenant composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou une même indivision. Le lotissement peut être réalisé sur une ou plusieurs unités foncières mais celles-ci doivent être contiguës, ce qui admet le colotissement mais met fin à la pratique de l'opération multi-sites.

La loi ELAN introduit une exception dans les opérations de revitalisation de territoire (ORT, voir paragraphe 4, *infra*), qui peuvent, à titre expérimental sur 5 ans, bénéficier, au titre des actions stipulées, d'un **permis d'aménager dérogatoire** au principe de contiguïté du lotissement car portant sur des unités foncières non contiguës dès lors que l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère et s'inscrit dans le respect des OAP. Il est possible de conclure une convention de transfert au profit de la commune ou de l'EPCI de la totalité des voies et espaces communs inclus dans ce permis.

- **Droit de rétractation (C. urb. art. L 442-8)**

Selon l'article L 271-1 du CCH, pour tout acte ayant pour objet la construction ou l'acquisition d'un immeuble à usage d'habitation, la souscription de parts donnant vocation à l'attribution en jouissance ou en propriété d'immeubles d'habitation ou la vente d'immeubles à construire ou de location-accession à la propriété immobilière, l'acquéreur non professionnel peut se rétracter dans un délai de dix jours à compter du lendemain de la première présentation de la lettre lui notifiant l'acte.

Or, la loi Macron du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques avait passé le délai de rétractation de droit commun visé dans le CCH à 10 jours au lieu de 7, mais sans modifier l'article L. 442-8 du Code de l'urbanisme

relatif aux premières ventes du lotisseur, ce qui avait maintenu dans ce cas un délai de 7 jours. **La loi ELAN aligne le lotissement sur le délai de droit commun de 10 jours.** Cette même loi ajoute que l'information sur l'exercice de ce droit doit être donnée de manière lisible et compréhensible, à peine d'une sanction administrative d'un montant maximum de 3 000 euros ou 15 000 euros pour une personne morale.

- **Caducité quinquennale des règles du lotissement** (C. urb. art. L 442-9)

C'était la novation essentielle de la réforme de la loi ALUR. Toute disposition non réglementaire qui avait pour objet d'interdire ou de restreindre des droits à construire, d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble contenues dans un cahier des charges non approuvé cessait de produire ses effets dans les cinq ans de la promulgation de la loi ALUR (24 mars 2019), si ce cahier n'avait pas fait l'objet d'une publicité foncière d'ici là, décidée par les colotis à la majorité qualifiée de l'article L. 442-10.

Les modalités de publicité devaient être fixées par décret (non intervenu), ce qui signifiait qu'en son absence, les colotis ne pouvaient pas s'opposer à la caducité à compter du 24 mars 2019.

Cette publicité du cahier ne faisait pas obstacle à son éventuelle modification en vertu de la procédure prévue à ce même article L. 442-10, ce qui réservait une possibilité de les adapter, pour leurs clauses réglementaires, aux contraintes de l'intérêt général du droit de l'urbanisme.

On précisera que le cahier des charges, en tant qu'il fixe des servitudes et charges réelles, a toujours eu comme condition d'opposabilité aux colotis successifs sa publication au fichier immobilier mais il n'est pas nécessaire qu'il soit reproduit dans les actes de vente ou annexé dès lors qu'il a été ainsi publié, la loi ALUR allait encore plus loin puisque cette publicité conditionnait le maintien de la valeur contractuelle.

En l'absence de parution du décret dans les temps, les cahiers des charges non approuvés mais ayant fait déjà l'objet d'une publicité foncière devaient-ils être republiés, la doctrine était partagée.

Cette caducité quinquennale visait surtout en pratique les anciens cahiers des charges non approuvés antérieurs à la loi du 19 juillet 1924 qui en son article 11 imposait l'approbation administrative du cahier des charges du lotisseur. Ces « vieux cahiers », souvent très restrictifs, sont toujours en vigueur et continuent à s'appliquer même en présence d'un permis de construire validant le projet. Un arrêt du 26 octobre 2017 de la 3ème chambre civile³ illustre cette situation : un de ces cahiers limitait la hauteur des constructions bordant les villas établies ou à établir. Un coloti avait obtenu un permis pour une maison de ville de trois étages, d'autres colotis ont saisi le juge, avec succès, pour lui interdire la poursuite des travaux et démolir la partie de construction déjà réalisée sur la base de ce permis. La Cour de cassation a en effet considéré que la servitude de hauteur prescrite par le cahier des charges remontant à 1897 était de nature contractuelle et continuait à s'appliquer.

Face aux difficultés posées par cette caducité quinquennale, la loi ELAN supprime les trois derniers alinéas de l'article L 442-9 relatifs à la caducité quinquennale.

- **Modification des règles du lotissement** (C. urb. art. L 442-10)

Pour éviter tout blocage d'une minorité de colotis, le code de l'urbanisme permet une modification des lotissements à la majorité qualifiée (la moitié des propriétaires détenant au moins les 2/3 de la superficie du lotissement ou inversement).

Dans les seuls lotissements ayant fait l'objet d'une autorisation de lotir ou d'un permis d'aménager (à l'exclusion des lotissements déclarés) sont concernés le **règlement, le cahier des charges approuvé et les clauses réglementaires contenues dans les cahiers non approuvés**. Etaient exclues toutefois les règles concernant l'affectation des parties communes dont la modification requérait donc l'unanimité, sachant que le risque était que derrière l'affectation des parties communes se

³ Cass. 3ème civ. 26 octobre 2017, n°16-13.540 : BJDU 3/2018, p. 174, obs. J. Tremeau

cachent des règles anti-densification, ce qui mettait en cause l'intérêt de la réforme. Ici aussi les contentieux risquaient de prospérer, d'autant que la qualification de « parties communes » s'appréciait au cas par cas : ainsi, la suppression d'un espace vert commun à l'ensemble des lots doit être approuvée à l'unanimité des colotis⁴.

Face à ces interrogations, la loi ELAN supprime le deuxième alinéa de l'article L 442-10 et donc toute référence à l'affectation des parties communes, si bien que leur modification suit le régime de droit commun de l'article L 442-10 et n'exige plus l'unanimité.

Sur ce, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2018-740 QPC du 19 octobre 2018, Mme Simone et autres, a déclaré conforme à la Constitution les dispositions incriminées de l'article L 442-10 mais avec une **réserve importante** :

- *« il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789... » ;*
- ***En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu faciliter l'évolution, dans le respect de la politique publique d'urbanisme, des règles propres aux lotissements contenues dans leurs cahiers des charges. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général ;***
- *En deuxième lieu, en application du deuxième alinéa de l'article L. 442-10, la modification permise par les dispositions contestées ne peut concerner l'affectation des parties communes du lotissement. En outre, compte tenu de leur objet, ces dispositions autorisent uniquement la modification des clauses des cahiers des charges, approuvés ou non, qui contiennent des règles d'urbanisme. Elles ne permettent donc pas de modifier des clauses étrangères à cet objet, intéressant les seuls colotis ;*

⁴ Rép. min. Chabanne, no 90049 : JOAN 13 sept. 2016, p. 8214

- *En troisième lieu, la modification est subordonnée au recueil de l'accord soit de la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement soit des deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie. En outre, il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que la modification envisagée doit être précédée d'une information suffisamment précise des colotis intéressés ;*
- *En dernier lieu, l'autorité administrative ne peut prononcer la modification que si elle est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable et que si elle poursuit un motif d'intérêt général en lien avec la politique publique d'urbanisme.*

Toutefois, cette modification du cahier des charges ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au droit au maintien des conventions légalement conclues, aggraver les contraintes pesant sur les colotis sans que cette aggravation soit commandée par le respect des documents d'urbanisme en vigueur.

Il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et qu'elles ne méconnaissent pas non plus le droit au maintien des conventions légalement conclues. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés ».

Ainsi, il est impossible que **la modification se traduise par des règles plus contraignantes pour les colotis au regard des documents d'urbanisme ou du cahier des charges en vigueur avant ladite modification**, par exemple en restreignant leur droit à construire, sans que cette aggravation des contraintes ne soit justifiée par le respect des documents d'urbanisme. Autrement dit, est prohibée une modification qui n'aurait pas pour but d'assouplir des règles d'urbanisme fixées par le cahier des charges ou qui outrepasserait les exigences des documents d'urbanisme.

Cela étant, la loi ELAN, en permettant de recourir à la modification de l'article L 442-10 au titre de l'affectation des parties communes ouvre certes une brèche

dans un raisonnement très attentif à la liberté contractuelle mais elle s'inscrit dans le sens de la réforme ALUR sur l'alignement du lotissement sur l'urbanisme de droit commun.

- **Articulation avec le permis de construire** (C. urb. art. L 442-14)

Avant la réforme de l'ordonnance de 2011, l'article L. 442-14 disposait clairement que dans les cinq ans de l'achèvement d'un lotissement dûment constaté, le permis de construire ne pouvait être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement. La réforme de 2011 a tiré les enseignements de l'existence de lotissement soumis à déclaration a modifié cette rédaction : le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :

- la date de non-opposition à déclaration pour les lotissements qui entrent dans son champ ;
- l'achèvement des travaux en cas de lotissement assujetti à permis d'aménager.

Par une interprétation littérale de ce texte, des services instructeurs examinaient le permis de construire au regard des règles existantes au jour de l'achèvement des travaux et non au jour de la délivrance du permis d'aménager comme cela était le cas sous l'empire de la rédaction antérieure. Ainsi, si un nouveau PLU entrait en vigueur entre la délivrance du permis d'aménager et l'achèvement des travaux du lotissement, il était applicable aux permis de construire sur les lots aménagés, ce qui pouvait avoir pour effet de compromettre la constructibilité des lots et donc de remettre en cause le dispositif de cristallisation favorable aux constructeurs. Or, tel ne semblait pas avoir été l'intention du législateur qui voulait simplement identifier séparément les lotissements déclarés donc sans travaux où toute référence à l'achèvement n'a pas de sens et les autres.

Cette interprétation littérale a été écartée par la jurisprudence rejoignant en ce sens la doctrine administrative.

Selon la doctrine administrative⁵, « Cette cristallisation des règles applicables a été souhaitée par le législateur afin de garantir aux acquéreurs des lots une certaine stabilité juridique. Le point de départ de cette cristallisation de 5 ans court à compter de la date de réception en mairie de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) fournie par le lotisseur, la date de réception correspondant à la date de dépôt ou à l'accusé de réception (C.urb., art. R. 462-1). Ainsi, dans les 5 années suivant la date de réception de la DAACT, le permis de construire est délivré soit selon le règlement du lotissement et les règles du document d'urbanisme en vigueur au moment de la délivrance du permis d'aménager, soit selon le règlement du lotissement et les règles d'urbanisme en vigueur au moment de la délivrance du permis de construire si les règles du document d'urbanisme ont évolué d'une manière plus favorable par rapport au projet entre la délivrance du permis d'aménager et du permis de construire. Au-delà de ce délai, demeurent applicables les règles du lotissement ainsi que le document d'urbanisme opposable à la date de délivrance du permis de construire ».

Quant au Conseil d'État, il a précisé dans un arrêt de 2017, Guillon-Cottard⁶, que **doit être prise en compte la date de réception par l'administration de la déclaration d'achèvement de l'article R. 462-1, toute contestation concernant cette DAT étant sans incidence sur le démarrage du délai de cinq ans** : « le document d'urbanisme applicable aux demandes de permis de construire présentées dans le cadre d'un lotissement est celui en vigueur à la date à laquelle a été délivrée l'autorisation de lotir et ce, pendant un délai de 5 ans à compter de la réception, par l'Administration, de la déclaration d'achèvement du lotissement ; durant ce délai, les dispositions des documents d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation de lotissement ne sont pas opposables aux demandes de permis de construire ». Cette cristallisation vaut également, bien évidemment, avant l'achèvement des travaux du lotissement.

⁵ Rép. min. Teissier, no 50415 : JOAN 21 mars 2017, p. 2393. – Rép. min. Thévenoud, no 98931 : JOAN 4 avr. 2017, p. 2797

⁶ CE, 19 juill. 2017, no 396775, Guillon-Cottard : AJDA 2017, p. 1531 ; Constr.-Urb. 2017, no 10, comm. 128, P. Cornille ; Defrenois 2017, no 23, p. 34, chron. J.-P. Meng, G. Daudré ; AJDA 2017, p. 2372, note J. Tremeau ; BJDU 6/2017, p. 368, concl. L. Dutheillet de Lamothe, obs. J. Tremeau ; JCP A 2017, no 50, 2313, chron. R. Vandermeeren ; JCP A 2018, no 4, 2040, concl. L. Dutheillet de Lamothe ; J.-P. Borel, « Précisions sur le point de départ du délai de cristallisation des règles d'urbanisme pour les lotissements » : Defrenois 2018, no 3, p. 30

En résumé, pour les lotissements soumis à permis d'aménager :

- Le délai de cinq ans de cristallisation des droits court à compter de la réception de la déclaration d'achèvement ;**
- Pendant ces cinq ans, sont sans incidences des règles d'urbanisme intervenues postérieurement au permis d'aménager.**

La loi ELAN clarifie la rédaction de l'article L 442-14 à travers deux alinéas distincts :

- Le premier concerne le lotissement soumis à déclaration, le permis de construire ne peut alors être refusé ou assorti de prescriptions sur le fondement de dispositions nouvelles intervenues depuis la date de non-opposition à déclaration, et ce pendant cinq ans à compter de cette date ;
- Le second vise le lotissement soumis à permis d'aménager, le permis de construire ne peut alors être refusé ou assorti de prescriptions sur le fondement de dispositions nouvelles intervenues depuis la date de délivrance du permis d'aménager et ce pendant cinq ans à compter de l'achèvement des travaux constaté selon les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme.

- **Effet de l'annulation d'un PLU (C. urb. art. L 442-14)**

L'annulation d'un PLU prenant effet à la date du prononcé de la décision juridictionnelle, c'est à cette date que **le POS ou le PLU antérieur est remis en vigueur, document qui ne constitue pas une disposition d'urbanisme nouvelle** au sens de l'article L. 442-14. Une autorisation de lotir délivrée sur la base du document annulé ne permet pas de maintenir l'application de celui-ci aux permis de construire ultérieurs même si cette autorisation est devenue définitive⁷. Cette jurisprudence rendue à propos d'une autorisation de lotir vaut aussi pour les actuels permis d'aménager ou déclaration. **Autrement dit, l'article L. 442-14 ne s'applique pas en cas d'annulation du PLU car il n'est pas possible de cristalliser des règles d'urbanisme qui sont réputées n'avoir jamais existé eu égard à l'effet**

⁷ CE, 18 déc. 2009, M. et Mme Abraham c/ Cne de Bois-Guillaume : BJD 6/2009, p. 464, concl. Thiellay, note obs. B. Phémolant

rétroactif d'une annulation⁸. La non-application de l'article L. 422-14 en cas de retrait de la délibération approuvant une modification d'un plan d'urbanisme n'est pas encore tranchée : le Conseil d'État a statué certes dans un arrêt évoquant ce cas en matière de référé mais a simplement indiqué que le juge n'avait pas commis d'erreur de droit en estimant qu'il existait un moyen sérieux de légalité du permis délivré selon ce document⁹.

En pratique les droits acquis d'un permis d'aménager sont mis à mal dès lors qu'un permis de construire pourrait ensuite être refusé sur le fondement d'un ancien POS « ressuscité » de par l'annulation du PLU alors que c'est le permis de construire qui concrétise une opération d'aménagement...

Par souci de sécurité juridique, la loi ELAN complète l'article L 442-14 en précisant que l'annulation totale ou partielle d'un SCOT, d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au lotissement, ne fait pas obstacle au maintien des règles au vu desquelles le permis d'aménager a été accordé ou la décision de non-opposition a été prise.

1.9 AMENAGEMENT DU LITTORAL

La loi Littoral (C. urb. art. L 121-1 et s.) pose différents principes de protection comme l'extension de l'urbanisation en continuité, l'extension limitée dans les espaces proches du littoral, l'inconstructibilité dans la zone littorale des 100 mètres, la tolérance d'aménagements légers.

La loi ELAN assouplit certaines contraintes de la loi Littoral :

- Le SCOT précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application de la loi Littoral et détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et secteurs déjà urbanisés ;

⁸ Rép. min. Doligé, no 00463 : JO Sénat 24 juill. 2014, p. 1764 ; Constr.-Urb. 2014, no 10, alerte 64, D. Gillig

⁹ CE, 23 juill. 2014, no 368078, Cne de Roquebrune-sur-Argens : BJD 5/2014, p. 355, concl. M. Vialettes

- La loi permet d'autoriser, dans les secteurs déjà urbanisés (hors agglomérations et villages identifiés par le SCOT et délimités par le PLU), des constructions et installations, en dehors de la bande des 100 mètres et des espaces proches du rivage et rives des plans d'eau, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement et d'implantation des services publics si elle n'ont pour effet ni d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, sinon l'autorisation devrait être refusée. Il s'agit ici de combler les **dents creuses** et les espaces intersticiels. Cette autorisation est soumise au préalable à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Ces secteurs se distinguent de ceux d'urbanisation diffuse par **leur densité d'urbanisation, leur continuité, leurs voies de circulation et leur desserte en réseaux et équipements collectifs** ;
- Peut être utilisée la procédure de modification simplifiée (sans enquête publique, avec simple mise à disposition du public) des SCOT et PLU pour l'application de ces dispositions après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
- Jusqu'au 31 décembre 2021, dans les secteurs déjà urbanisés hors agglomérations et villages mais non identifiés par le SCOT ou non délimités par le PLU, des constructions et installations n'étendant pas ni ne modifiant pas de manière significative le bâti existant, peuvent être autorisées avec accord du préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, en l'absence de modification ou de révision de ces documents d'urbanisme postérieurement à la publication de la loi ELAN ;
- Par exception au principe de continuité de l'urbanisation, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec accord du préfet (refus si atteinte à l'environnement ou aux paysages) et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la CDPENAF, et ce qu'en dehors des espaces proches du rivage (sauf pour celles liées à la culture marine). Le changement de destination est interdit ;

- Peuvent être autorisées des éoliennes dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à 10 km au maximum, et ce après accord du préfet de région et avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
- Des aménagements légers dont la liste limitative et les caractéristiques sont fixées par décret, peuvent être autorisés dans les espaces remarquables et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques s'ils sont requis pour leur gestion, leur mise en valeur économique ou leur ouverture au public, sans porter atteinte au site.

Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution¹⁰ : leur champ d'application est en effet restreint et bien délimité géographiquement et matériellement et leur mise en œuvre est entourée d'un processus d'avis et d'obligation de refus en cas d'atteinte à l'environnement, d'où l'absence d'atteinte à la Charte de l'environnement.

1.10 DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX JO 2024

Lors de l'état provisoire du permis de construire d'un projet, une dérogation aux règles d'urbanisme (C. urb. art. L 421-6) est possible sauf celles concernant la sécurité ou la salubrité publiques ; sont donc concernées par cette dérogation les règles relatives à l'utilisation du sol, l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, la dimension, l'assainissement des constructions ainsi que l'aménagement de leurs abords. Pour l'autorisation de l'état définitif, le bénéficiaire du permis dispose d'un délai de 2 ans à compter de la clôture des JO pour le réaliser dans son état définitif, sinon il doit procéder à son enlèvement dans un délai d'un an à compter de l'expiration des 2 ans.

Pour respecter le délai de réalisation des ouvrages, le préfet du département peut, à titre exceptionnel et à défaut d'accord amiable, réquisitionner temporairement des terrains ou bâtiments. Un délai maximum de 12 mois est fixé et prend fin au plus tard dans les 3 mois de la cérémonie de clôture, l'indemnité de réquisition est arrêtée à l'amiable ou à défaut par le juge de l'expropriation.

¹⁰ Conseil constitutionnel, n°2018-772, 15 novembre 2018 DC

La procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme est applicable aux constructions et opérations d'aménagement dont la liste est fixée par décret situées à proximité immédiate d'un site olympique si elles sont de nature à affecter les conditions de desserte, d'accès, de sécurité ou d'exploitation de ce site pendant les épreuves des JO.

Enfin, Solidéo peut se substituer à un maître d'ouvrage défaillant.

2. SIMPLIFICATION DES PROCEDURES

On rappellera que le droit de l'urbanisme a connu depuis les années 2000 des vagues successives de mesures dites de simplification. Si des progrès ont été réalisés, notamment dans les délais d'instruction des autorisations, le coût de la construction reste en France supérieure de 23% à la moyenne européenne¹¹ et les grands projets mettent souvent des années « à sortir »¹². La loi ELAN emprunte aussi la voie de la simplification.

2.1 TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENT

La loi ELAN modifie l'article L 152-6, 3° du Code de l'urbanisme qui permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire de déroger à certaines règles d'urbanisme du PLU dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans celles de plus de 15 000 habitants à forte croissance économique. Une des possibilités de dérogation vise les règles de densité et les obligations de réalisation d'aires de stationnement ainsi que les servitudes de mixité sociale pour la transformation à usage d'habitation des immeubles existants, par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite de 30% du gabarit de l'immeuble existant. Cette dérogation n'est pas applicable si la commune fait l'objet d'un arrêté préfectoral de carence en logement social.

¹¹ Plan gouvernemental sur le logement présenté au Conseil des ministres du 23 septembre 2017

¹² Voir sur ce constat : rapport n°720 des Sénateurs François Calvet et Marc Daunis, au nom du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, 23 juin 2016

Par ailleurs, le bailleur commercial bénéficie d'une nouvelle cause de congé pour faciliter la transformation de bureau en logement, hors communes carencées en logement social.

Enfin, est créé un statut d'immeubles de moyenne hauteur (CCH, art. L 122-1) certes adapté à la transformation de bureaux en logements mais qui répond aussi à des sinistres qui ont fait l'actualité. Avant la loi ELAN, le statut d'IGH s'appliquait aux immeubles d'habitation supérieurs à 50 m de hauteur et aux autres immeubles supérieurs à 28 m. La loi ELAN (décret à venir) uniformise les régimes quelle que soit la destination : l'IGH visera les plus de 50 m et l'IMH aura une hauteur entre 28 et 50 m. Le contrôle sera donc renforcé. Comme pour les IGH, les travaux conduisant à la création, l'aménagement, la modification ou le changement de destination d'un IMH sont bien sûr soumis à une autorisation de l'autorité compétente en matière de règles de sécurité-incendie, le permis de construire tenant lieu de cette autorisation dès lors que ladite autorité de police a donné son accord au cours de l'instruction dudit permis.

En tout état de cause, lorsque des travaux sur un ERP conduisent à la perte de cette qualité pour la totalité de l'immeuble, sauf si celui-ci se situe en quartier prioritaire de politique de la ville, l'autorisation relative aux ERP n'est pas exigée.

2.2 EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

La loi ELAN procède à des allègements procéduraux épars :

- **Le maire peut engager la procédure électronique de participation du public sans recours à chaque fois à une délibération de l'organe délibérant** dès lors qu'il y a été habilité par celui-ci, ce qui concerne de nombreux comme ceux soumis à évaluation environnementale mais dispensés d'enquête publique ou la mise à disposition du public de l'étude d'impact de la ZAC (C. env. art. L 123-19) ;
- **Les procédures de concertation préalable prévues au titre du code de l'environnement (art. L 121-15-1) et au titre du code de l'urbanisme pour certains permis de construire sur les territoires ayant instauré cette**

obligation (art. L 300-2) et supportée par le maître d'ouvrage, seront exclusive l'une de l'autre ;

- **La concertation sur la création de la ZAC et celle sur les projets situés dans son périmètre dont les caractéristiques sont suffisamment précises, peuvent être menées simultanément (C. art. L 300-2) ;**
- **Pour les projets soumis à évaluation environnementale sur décision du préfet, celui-ci devra en préciser les objectifs (mais l'étude d'impact reste requise en cas de silence du préfet dans le délai de 35 jours imparti pour prendre sa décision) ;**
- Pour plus de souplesse, lorsque des travaux ou des opérations à réaliser intéressent plusieurs personnes publiques, l'acte déclarant l'utilité publique peut (ce n'est plus obligatoire) prévoir qu'une seule d'entre elles est chargée de conduire la procédure d'expropriation (C. expro, art. L 122-7) ;
- **Projet d'aménagement et déchets. L'article L 541-32-1 du code de l'environnement prévoit que toute personne recevant sur un terrain lui appartenant des déchets à des fins de réalisation de travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction ne peut recevoir de contrepartie financière pour l'utilisation de ces déchets. Ces dispositions ne s'appliquent ni aux utilisations des déchets dans des ouvrages supportant un trafic routier, ni aux carrières en activité. Avec la loi ELAN, la contrepartie financière sous la forme d'une redevance, devient possible pour les personnes publiques ou chargées d'un service public si les projets d'aménagement auxquels sont destinés ces déchets sont soumis à autorisation environnementale ou à permis d'aménager et que cette contrepartie reçue pour l'utilisation des déchets est exclusivement utilisée pour ledit projet.**

2.3 EN DROIT DE L'URBANISME

a) Sur les documents d'urbanisme

- **Chaîne de compatibilité des normes et documents**

Actuellement, le SCOT reste le socle fédérateur et intégrateur de l'aménagement intercommunal : il est seul directement opposable au PLU ou à la carte communale.

En l'absence de SCOT, le PLU ou la carte communale est alors confronté aux documents supérieurs regroupés au sein de l'article L. 131-1 du Code de l'urbanisme. Il en résulte l'articulation suivante :

❖ **La dominante : les principes directeurs du droit de l'urbanisme** qui gouvernent l'élaboration des documents de planification (C. urb. art. L 101-2) :

1° L'équilibre entre :

- Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- Les besoins en matière de mobilité.

La loi ELAN ajoute la lutte contre l'étalement urbain et la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales ; Elle réduit à 20% la part de logements accessibles, avec au moins un logement accessible, dans les programmes d'habitat collectif (R+4) de logements neufs. Dans cette optique, elle instaure aussi un principe d'immeuble évolutif qui permet d'accroître cette proportion d'accessibilité tout au long de la vie du bâtiment par des travaux simples répondant à deux conditions relevées dans les travaux parlementaires : ils sont sans incidence sur les éléments de structure du bâtiment, ne modifient pas les alimentations en fluides, air et électricité . Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution¹³ : le Conseil constitutionnel retient qu'elles sont suffisamment précises et permettent de maintenir l'accessibilité des personnes handicapées à leur logement tout en tenant compte de la diversité et de l'évolution des besoins des individus et des familles ;

¹³ DC n°2018-772, 15 novembre 2018

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale 4° La sécurité et la salubrité publiques ;
5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

❖ **Un rapport de compatibilité** (C. urb. art. L 131-1), à savoir, absence de contrariété, la norme ou le document inférieur ne doit pas faire obstacle à celle ou celui supérieur. Cette compatibilité vaut tant pour les principes directeurs – de plus en plus enrichis au fil des réformes – que des normes et documents d'aménagement et d'urbanisme. Ce rapport s'apprécie au regard de l'ensemble du territoire concerné et de l'ensemble des prescriptions du document supérieur, le PLU n'a pas ainsi à être confronté à chaque disposition ou orientation du SCOT : si un SCOT prévoit, dans un objectif de maîtrise de l'urbanisation, des seuils maximum de croissance démographique, le PLU peut fixer un rythme de réalisation de 15 nouveaux logements par an respectant l'objectif mais dépassant sensiblement les seuils¹⁴. Le SCOT n'impose pas de règles contraignantes, en dehors des exceptions expressément fixées par le législateur : par exemple, ouverture d'une zone à l'urbanisation subordonnée à sa desserte en transports collectifs (C. urb. art. L 141-14), critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communication électronique (C. urb. art. L 141-15), performances énergétiques et environnementales renforcées (C. urb. art. L 141-22).

¹⁴ CE 18 décembre 2017, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO), req. n°395216 : BJDU 2/2018, p. 94, concl. J. Burguburu ; obs. X. de Lesquen ; AJDA 2018, p. 1348, note J. Tremeau ; CE 30 mai 2018, Commune de Sète, n°408068 : JCP A 2018, n°23, act. 507

Le SCOT doit être compatible avec :

- Les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral (C. urb. art. L 121-1 à L 122-25) :
Nombre de ces dispositions sont « relayées » dans les documents d'urbanisme, et même si elles ne le sont pas, elles s'appliquent aux autorisations individuelles directement. Une décision peut ainsi être contraire à la loi Littoral alors qu'elle touche un projet situé dans une zone d'urbanisation du PLU¹⁵. Si une DTA d'application de la loi littoral existe, elle s'applique aux décisions individuelles si ses dispositions sont suffisamment précises et si elles sont compatibles avec la loi Littoral, la loi Littoral prévaut toujours, la DTA ne fait pas rempart (abandon de la jurisprudence Porto-Vecchio du 9 novembre 2015). De même, si le SCOT n'est pas suffisamment précis, c'est la loi Littoral qui s'applique directement au PLU en termes de compatibilité¹⁶ ;
- Les règles générales des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Des règles générales permettant d'atteindre les objectifs sont regroupées dans un fascicule comportant des chapitres thématiques, lequel précise également le mode de suivi de leur application et d'évaluation de leurs incidences. L'exigence de compatibilité imposée au SCOT vaut pour le fascicule des règles générales, une simple prise en compte étant retenue pour les objectifs ;
- Le SDRIF en Ile-de-France ;
- Les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer ;
- Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ;
- Les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux. Avec la loi ALUR, les chartes des PNR peuvent tenir lieu de SCOT, voire de PLUI si elles comprennent un chapitre individualisé.
- Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

¹⁵ CE 31 mars 2017, req. n°392186, SARL Savoie Lac investissements : jurisdata n°2017-005815, JCP A 2017, n°14, act. 282 ; JCP A 2017, n°29, 2193, chron. R. Vandermeeren ; BJDU 4/2017, p. 217, concl. A. Bretonneau, obs. J. Tremeau ; JCP A 2017, n°43-44, 2267, D. Tasciyan.

¹⁶ CAA Marseille, 20 juin 2017, req. n°16MA01079, Commune de Saint-Tropez c/Préfet du Var : AJDA 2017, p. 1926.

De même avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation ;

- Les Directives de protection et de mise en valeur des paysages ;
- Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes (C. urb. art. L 112-6), zonage accompagné d'interdiction ou restriction de construire, sachant qu'une exigence de compatibilité directe du PLU est maintenue (C. urb. art. L 131-4). Le plan d'exposition au bruit est annexé au PLU.

❖ **Un rapport de prise en compte** (conciliation et absence de contrariété mais des dérogations sont possibles à titre exceptionnel dans l'intérêt général et sous le contrôle du juge¹⁷). Le SCOT doit prendre en compte (C. urb. art. L 131-2) :

- Les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
- le schéma régional de cohérence écologique (trame bleue/trame verte) élaboré conjointement par l'État et la Région ;
- les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;
- les programmes d'équipement de l'État des collectivités territoriales, des établissements publics et services publics ;
- les schémas régionaux des carrières ;
- le risque incendie de forêt sur l'ensemble des documents constitutifs du SCOT.

En revanche, ce sont les plans climat/énergie territoriaux qui prennent en compte le SCOT (C. env. art. L 229-26) et c'est le PLU qui prend en compte ces plans (C. urb. art. L 131-5).

Face à la multitude des documents sectoriels, a été entérinée la jurisprudence « Attainville » du Conseil d'Etat rendue le 21 mai 2008¹⁸ à propos du SDRIF, celui-ci ne s'imposant directement aux PLU qu'à défaut de SCOT.

Toutefois, est maintenue une **compatibilité directe des PLU avec les documents suivants** :

¹⁷ CE, 9 juillet 2004, Association Alsace Nature du Haut-Rhin ; CE 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement : BJCL 9/2004, p. 613, concl. Donnat et Guyomar, note J.-C. Bonichot

¹⁸ CE, 21 mai 2008, Association d'environnement Attainville ma campagne, n° 296347, BJDU 2/2008, p.94

- Les schémas de mise en valeur de la mer ;
- Les plans de déplacements urbains ;
- Les programmes locaux de l'habitat ;
- Les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports.

Compte tenu de cette complexité qui alimente les contentieux, la loi ELAN renvoie à une ordonnance la simplification de l'articulation entre les différents documents d'aménagement autour d'un seul lien de compatibilité, en supprimant la notion incertaine de « prise en compte ». Cette compatibilité vaudra pour les documents dont l'opposabilité aux tiers est indispensable. Le PADD et les OAP du PLU devront être compatibles avec le DOO du SCOT.

- **Schémas de cohérence territoriale**

Le rapport de présentation du SCOT (C. urb. art. L 141-3) comporte une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'*approbation* du schéma et justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le DOO. **La loi ELAN, pour acter la pratique, cible le délai de dix ans à compter de l'arrêt du projet de SCOT et non plus de son approbation (sauf pour les SCOT dont l'arrêt du projet est postérieur à la publication de la loi nouvelle).**

Les objectifs chiffrés de consommation de l'espace déclinés par secteur géographique sont ensuite inscrits dans le DOO (C. urb. art. L 141-6). **Cette question est essentielle car elle détermine la constructibilité des territoires et leurs possibilités d'ouverture à l'urbanisation. Pour preuve, le rapport de présentation du SCOT identifie, en prenant en compte la qualité du paysage et du patrimoine architectural, des espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation. L'insuffisance de cette analyse de consommation de l'espace peut entraîner l'annulation de l'ensemble du SCOT.** C'est ce qui produit dans une affaire jugée par la CAA Bordeaux le 29 décembre 2017¹⁹ : les auteurs du SCOT auraient dû démontrer la pertinence des hypothèses

¹⁹ Req. n°15BX02851

retenues pour fixer les objectifs de consommation. En effet, la consommation foncière a un rôle d'éclairage sur les choix d'aménagement. En l'espèce le SCOT est invalidé dans son intégralité en raison d'un rapport de présentation comprenant un état des lieux purement descriptif, dépourvu d'analyse expliquant les phénomènes décrits et ne contenant pas de justification suffisante des choix d'objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière.

Cette disposition est transposée aux PLU (C. urb. art. L 151-4) : **la loi ELAN cible le délai de dix ans à compter de l'arrêt du projet de PLU et non plus de son approbation (sauf pour les PLU dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant la promulgation de la nouvelle loi)**

- **Plans locaux d'urbanisme**

Concernant les anciens POS, on rappellera que la loi ALUR prévoyait la caducité, au 31 décembre 2015, des POS qui n'auraient pas été mis en forme de PLU. En effet, d'anciens POS, devenus complètement inadaptés aux territoires en mutation freinaient les projets, en particulier en matière de logement et de développement économique. Ce principe de disparition programmée des POS a été édulcoré par la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 sur la simplification de la vie des entreprises et la loi égalité/citoyenneté du 27 janvier 2017 (C. urb. art. L 174-3 à L 174-6) afin d'inciter au PLUI :

- Ces délais ne s'appliquent pas aux POS lorsqu'un EPCI a engagé, avant le 31 décembre 2015, une procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal et que ce PLUI est approuvé au plus tard le 31 décembre 2019 ;
- Ces mesures de prolongation ne valent plus à compter du 1^{er} janvier 2020 si le PLU intercommunal n'a pas été approuvé.

En revanche, le maire conserve sa compétence pour délivrer les autorisations, sous réserve de l'avis conforme préalable du préfet.

Cette caducité se traduit par le retour au Règlement National d'Urbanisme²⁰ (RNU), soit à un corpus de règles *a minima* sans possibilité d'adaptation locale. Aussi, pour

²⁰ Articles R.111-1 et suivants du Code de l'urbanisme

éviter tout « vide juridique », la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 précisait-elle qu'en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale intervenant après le 31 décembre 2015, le document immédiatement antérieur alors remis en vigueur pouvait, le cas échéant, être le POS même s'il avait été atteint par la caducité du fait de l'échéance du 31 décembre 2015. **La loi ELAN, afin d'éviter ce retour au RNU, rigide et sans possibilité d'adaptation en fonction des territoires, prévoit qu'en cas d'invalidation du PLU par le juge, le POS peut être remis en vigueur pour 24 mois mais sans faculté de modification ou de révision ; à l'issue de cette période, si aucun PLU n'a été approuvé, le RNU redevient alors applicable.**

Par ailleurs, le PLUI s'affirme fermement. Plusieurs dispositions illustrent cette démarche :

- **La loi ELAN énonce que le débat au sein de l'organe délibérant de l'intercommunalité compétente et des conseils municipaux sur les orientations du PADD est désormais « réputé tenu » s'il n'a pas lieu dans les 2 mois avant l'examen du projet ;**
- **Pour favoriser le logement intermédiaire indispensable au logement des salariés des entreprises, la loi ELAN impose aux intercommunalités situées en zones tendues d'établir des objectifs en la matière dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH), ceux existant devant être modifiés en ce sens dans les deux ans (ou trois ans si une révision est requise), y compris pour les PLU intercommunaux tenant lieu de PLH.** Plus précisément, sont concernées les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants frappées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement et par des niveaux élevés de loyers et de prix d'acquisition ainsi que par un nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc social (CGI, article 232). **La loi ELAN ajoute une faculté pour le règlement de tout PLU de dispenser les logements locatifs intermédiaires de l'obligation de réaliser des aires de stationnement (alignement sur les logements sociaux).**

Sur le contenu des PLU, là encore, des avancées de la loi ELAN sont à relever :

- Elle conforte les OAP en ajoutant la faculté **d'OAP pour favoriser la densification.**
- **Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières (art. L 151-11 et 12), le règlement peut :**
 - + autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
 - + désigner, en dehors des STECAL, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que celui-ci ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Il est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
 - + **Selon la loi ELAN, peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles si ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et qu'elles ne sont pas incompatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain et ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, l'autorisation est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers ;**
- dans ces mêmes zones, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes dès lors que l'activité agricole ou la qualité paysagère n'est pas compromise. Le règlement précise la zone d'implantation concernée et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du milieu naturel, agricole ou forestier ; est requis l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

- Le **pastillage** est davantage encadré (art. L 151-13) : on rappellera que le règlement peut délimiter dans les zones agricoles, naturelles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (**STECAL**), mini zones constructibles. Une telle délimitation ne doit intervenir qu'à « titre exceptionnel » après avis de la Commission de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, réputé favorable dans un délai de trois mois. **La loi ELAN définit ce caractère exceptionnel qui est apprécié, entres autres critères (non exclusifs) selon les caractéristiques du territoire, le type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par réseaux ou équipements collectifs.** Les installations pouvant être autorisées restent limitativement énoncées : constructions (ce qui reste vague), aires d'accueils et de terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage, résidences démontables constituant l'habitat permanent de leur utilisateur. Un chapiteau saisonnier peut y être installé²¹. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions de raccordements aux réseaux publics et celles d'hygiène et de sécurité auxquelles ces constructions et résidences doivent satisfaire. La jurisprudence a précisé que les STECAL étaient impossibles dans les communes soumises à la loi Littoral²².

Enfin, en parallèle avec les dispositions prévues dans les zones naturelles, agricoles et forestières du PLU (art. L 151-11) et les secteurs non constructibles des cartes communales (art. L 161-4), la loi ELAN prévoit qu'en dehors des parties urbanisées des communes soumises à la règle de la constructibilité limitée (C. urb. art. L 111-4), peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles si ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et qu'elles ne sont pas incompatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain. Elles ne peuvent ni être autorisées dans les zones naturelles ni porter

²¹ Rep. min. Masson, n°13865 : JO Sénat, 30 mars 2017, p. 1314.

²² CAA Marseille, 20 juin 2017, req. n°16MA01079

atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Quant aux cartes communales, dans les secteurs non constructibles, il est possible d'autoriser l'édification d'annexes aux bâtiments existants (C. urb. art. L 161-4, 1°), sans plus de précision sur ces notions.

b) Sur les autorisations

La loi ELAN prévoit plusieurs mesures de simplification.

- **Instruction des autorisations**

- **Limitation par la loi ELAN des pièces requises** dans le dossier d'instruction aux seules nécessaires à la vérification du respect des règles de l'Union européenne, des règles d'urbanisme (utilisation des sols, implantation des constructions, destination, nature, architecture, dimension, assainissement, aménagement des abords, salubrité, sécurité publique) et à celles d'autres législations strictement énumérées aux articles L 425-1 et s. du code de l'urbanisme, à l'exclusion de toutes autres réglementations étrangères à l'urbanisme.

La complétude du dossier et les demandes par le service instructeur de pièces complémentaires est un point crucial pour les constructeurs, qui alimente inquiétudes et contentieux. Cette précision de la loi ELAN est donc utile et s'ajoute à une jurisprudence fermement ancrée.

Il a été jugé qu'un dossier de demande incomplet ne rend pas systématiquement illégal le permis, tout dépend de l'appréciation que peut rendre l'administration au vu des pièces fournies. Ainsi permet une bonne appréciation pour un projet de construction d'un immeuble d'habitation collective une note descriptive, notamment quant au gabarit, à l'implantation dans la ZAC, des vues aériennes et des

photographies montrant l'insertion paysagère (CE 23 décembre 2015, Cne d'Herblay, société Arc Promotion²³).

Le Conseil d'Etat a précisé qu'une demande de pièces complémentaires peut faire l'objet d'un recours en tant que décision faisant grief. Mais son annulation ne saurait rendre le pétitionnaire titulaire d'une autorisation tacite. Elle lui permet néanmoins de réitérer sa demande d'autorisation sans avoir à reprendre toutes les formalités liées à l'instruction : CE 8 avril 2015, Verrier c/ Commune de Ferrières-en-Gâtinais²⁴. Un autre **arrêt du 9 décembre 2015, Commune d'Asnière-sur-Nouère²⁵** conforte cette jurisprudence en distinguant bien les effets d'une demande irrégulière de pièces au regard d'une prétendue décision tacite d'octroi du permis ou de non-opposition à déclaration (cas en l'espèce d'une déclaration) et au regard de la décision tacite de rejet ou d'opposition :

- L'autorisation tacite n'existe pas car une demande de pièce, même irrégulière, fait systématiquement obstacle à la naissance d'une autorisation tacite de permis ou de non-opposition à déclaration ;
- Quant à la décision tacite de rejet du dossier de permis ou d'opposition à déclaration, les conséquences sont différentes : le délai d'un mois n'est pas interrompu par une demande de pièce irrégulière et ladite décision tacite est illégale, y compris si le pétitionnaire ne produit pas les pièces irrégulièrement sollicitées ;
- **En cas de dépôt successif** sur une même unité foncière de plusieurs demandes de permis ou déclarations, **la loi ELAN pose le principe d'une absence d'obligation de solliciter le retrait des autorisations précédentes et l'absence de retrait implicite.**

Cette disposition met définitivement un terme à la jurisprudence Viqueneau et source d'incertitude pour les porteurs de projet. Dans cet arrêt du 31 mars

²³ Req. n°393134 : AJDA 2016, p. 12 ; AJDA 2016, p. 12 ; JCP A 2016, n°16, chron. 2107, R. Vandermeeren

²⁴ Req. n°365804 : AJDA 2015, p. 719 ; JCP A 2015, n°16, act. 362, F. Tesson ; jurisdata n°2015-008291 ; Constr-urb. 2015, n°6, comm. 84, L. Santoni ; BJDJ 5/2015, p. 316, concl. S. von Coester, obs. J. Tremeau

²⁵ Req. n°390273 ; jurisdata n°2015-027552 ; JCP A 2015, n°51-52, act. 1069, L. Erstein ; AJDA 2015, p. 2410 ; BJDJ 2/2016, p. 135, concl. X. Domino, obs. J. Tremeau ; JCP A 2016, n°16, chron. 2107, R. Vandermeeren

1999 M. Viqueneau²⁶, le Conseil d'Etat avait considéré que la délivrance d'un nouveau permis au même bénéficiaire sur un même terrain, en cours d'instance, se substituait au premier permis annulé par les juges du fond, le nouveau retirant le premier ; dès lors que le retrait était définitif et non contesté, il n'avait plus lieu à statuer sur le permis initial. Les inconvénients pratiques étaient redoutables : si le nouveau permis était annulé, le constructeur pouvait se trouver alors privé de tout titre après une longue procédure en appel et en cassation. Face à ces difficultés, le Conseil d'État, dans un autre Société Semmaris²⁷ du 29 juin 2005, avait nuancé et estimé que la délivrance d'un nouveau permis postérieur à une annulation du premier permis ne rendait pas sans objet les instances d'appel et de cassation contre ce premier permis : deux contentieux pouvaient se poursuivre et si le second permis était annulé, le premier permis pouvait être mis en œuvre par le constructeur. Alors qu'avec la jurisprudence Vicqueneau, le constructeur pouvait *in fine* se retrouver sans aucun permis si le second était annulé, avec l'arrêt Semmaris, il pouvait au contraire bénéficier de deux permis, si le permis initial et le nouveau permis étaient reconnus légaux ; il pouvait alors choisir lequel mettre en œuvre et dans quel ordre selon les besoins du chantier.

L'article L 424-5 du code de l'urbanisme semblait revenir sur l'arrêt Vicqueneau en énonçant que l'autorisation ne peut, à l'expiration du délai légal de 3 mois, être retirée que sur demande explicite de son bénéficiaire. Il n'en a rien été puisque le Conseil d'Etat a continué à considérer que la délivrance d'un nouveau permis avait pour effet de rapporter implicitement mais nécessairement le premier permis : CE 23 juin 2014, Société Castel Invest²⁸. D'où étaient apparues certaines pratiques de services instructeurs qui exigeaient que le constructeur titulaire du premier permis en sollicite le retrait avant toute délivrance d'un second.

En réaction, la loi ELAN complète l'article L 424-5 en disposant expressément que la délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain ne

²⁶ BJDU 4/1999, p. 268, concl. contraires A. Daussau

²⁷ BJDU 4/2005, p. 274, concl. F. Séners, note J.-C. Bonichot ; RD imm. 2005, p. 407, obs. Soler-Couteaux

²⁸ N° 366498 : JurisData no 2014-0150000 ; Constr-Urb. 2014, no 10, comm. 129, D. Dutrieux ; L. Erstein, Le nouveau permis chasse le précédent : JCP A 2014, no 28, act. 179 ; JCP A 2014, no 49, 2343, concl. F. Aladjidi ; BJDU 1/2015, p. 28, concl. F. Aladjidi, obs. J. Tremeau ; JCP A 2015, no 15, chron. R. Vandermeeren

fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire d'une nouvelle demande sur ce même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande ne nécessite pas le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas son retrait implicite.

- **Sursis à statuer.** On rappellera que selon l'avant-dernier alinéa de l'article L. 410-1, doit figurer dans le certificat d'urbanisme la mention expresse de la possibilité pour l'autorité compétente d'opposer un sursis à statuer au permis ou à la déclaration ultérieure. Au cas où un sursis à statuer serait opposable à une demande d'autorisation, le certificat le mentionne expressément mais il ne peut se prononcer sur l'application ou non de ce sursis. L'absence de mention dans le certificat exprès de la possibilité de sursis à statuer n'empêche pas son prononcé mais cette mention est divisible de l'ensemble de l'acte et peut faire l'objet d'un contentieux à part, le juge considérant qu' elle « *complète ainsi l'information du pétitionnaire tout en pouvant lui faire grief dès lors qu'en cas de modification des documents d'urbanisme, le pétitionnaire est susceptible de perdre le bénéfice des règles applicables qu'est censé assurer le certificat d'urbanisme* » : CE 21 mai 2012, no 323882, Cts Berreterot²⁹.

Le certificat exprès ou tacite, quel que soit son contenu, ne fait donc pas obstacle à un sursis à statuer. Mais attention, malgré le principe de cristallisation, qui est alors bien édulcoré, les nouvelles règles intervenues dans le délai de validité du certificat s'appliquent : CE 3 avril 2014, commune de Langolen, CE 11 octobre 2017, Rousseau et CE 18 décembre 2017, M. et Mme B. c/Commune de Lambres-lez-Douai³⁰.

Il ressort de cette ligne jurisprudentielle que le certificat d'urbanisme, exprès ou tacite, quel que soit son contenu, ne fait pas obstacle à un sursis à statuer, qu'il le mentionne ou non. Ce sursis à statuer a toutefois pour conséquence d'édulcorer significativement le principe de cristallisation des règles puisque

²⁹ BJDU 4/2012, p. 284, concl. Collin

³⁰ Respectivement : AJDA 2014, p. 770 ; JCP A 2017, n°51-52, 2332, note P. Billet et req. n°401878.

de nouvelles dispositions intervenues pendant la durée de validité du certificat sont applicables à l'issue du sursis.

La loi ELAN tente un effet de transparence : si le certificat d'urbanisme mentionne un sursis à statuer, il en précise les motifs le justifiant au regard des cas légaux visés à l'article L 424-1 (enquête publique préalable à une DUP, travaux publics, élaboration ou révision d'un PLU, d'une ZAC ou d'un PSMV, création d'un parc national) ;

- **Possibilité ouverte par la loi ELAN de recourir** par délibération de l'intercommunalité ou de la commune compétente à un ou plusieurs **prestataires de droit privé** pour des missions liées à l'instruction. Application d'un principe de non-intéressement de ces prestataires à l'autorisation (conditions d'exercice de ces missions renvoyées à un décret). Ces prestataires agissent sous la responsabilité de l'autorité compétente qui conserve la signature des actes d'instruction et garde l'entière liberté de ne pas suivre la proposition du prestataire. Ces missions ne doivent pas entraîner de charges financière pour les pétitionnaires. **Cette disposition tend notamment à pallier l'abandon de la mise à disposition des services de l'Etat en faveur des communes de plus de 10 000 habitants. Mais la vigilance s'impose quant au choix de prestataires compétents ;**
- **Dématérialisation** des autorisations, à l'échéance du 1er janvier 2022, par la mise en place de téléprocédures dans les communes dépassant un seuil d'habitants fixé à 3 500 habitants, avec possibilité de mutualisation (renvoi à un arrêté) ;
- Meilleure information dans les autorisations d'urbanisme (C. urb. art. L 423-2 et 3) avec réorganisation des **fichiers statistiques** pour en faire de véritables bases de données utiles dans leur délivrance et leur mise en œuvre et de suivi des politiques publiques, notamment via la transmission par les autorités compétentes des informations contenues dans les demandes d'autorisation, dans le traitement et le contrôle des taxes d'urbanisme et de la fiscalité locale (renvoi à un décret).

- **Interdiction de retrait.** Par exception à l'article L 424-5 et à titre expérimental jusqu'au 30 juin 2022, les **décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de téléphonie mobile** avec leurs systèmes d'accroche et locaux et installations techniques ne peuvent être retirées, cette interdiction s'applique aux décisions prises à compter du 30ème jour suivant la publication de la loi ELAN ;

- **Permis de faire**

L'article 88 I de cette loi Patrimoine n°2016-925 du 7 juillet 2016 sur le patrimoine instaure pour une durée de 7 ans un « permis de faire ». Il permet à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements et aux organismes de logements sociaux de déroger pour la réalisation de tels logements et d'équipements publics à certaines règles de construction (incendie, accessibilité) si y sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents à ces règles. Le régime de ce « permis de faire » est fixé par le décret n°2017-1044 du 10 mai 2017, sous réserve du respect des règles de sécurité ; l'autorisation de déroger est prise par les ministres chargés respectivement de l'architecture et de la construction dans un délai de 6 mois (le silence valant acceptation) avec contrôle tout au long de l'expérimentation d'un tiers indépendant ayant conventionné par lesdits ministères.

L'article 49 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance habilite le gouvernement à agir par ordonnance pour généraliser ce permis de faire, et ce en deux temps :

- Une première ordonnance n°2018-937 du 30 octobre instaure un dispositif temporaire de « permis innovant » permettant au maître d'ouvrage de déroger à certaines règles de construction sous réserve qu'il prouve, avant le dépôt de la demande et sous réserve d'un contrôle post achèvement, que par les moyens mis en œuvre des résultats équivalents sont atteints et que ces solutions ont un caractère innovant. L'ordonnance élargit les règles auxquelles il peut être dérogé (ventilation, acoustique, incendie, accessibilité, risques sismiques ou cycloniques, proximité des forêts, protection contre certains insectes, performance énergétique, matériaux et réemploi), tous les types de bâtiments et tous les maîtres d'ouvrage sont désormais concernés. Les

projets devront être soumis à des organismes impartiaux agréés par l'Etat (dont des contrôleurs techniques). ils attesteront avant le dépôt de la demande d'autorisation du caractère innovant et de l'équivalence des résultats. Cette attestation, conservée pendant 10 ans par le maître d'ouvrage, sera jointe au dossier de demande d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, déclaration, autorisation ERP, autorisation monuments historiques classés) ;

- Une seconde ordonnance interviendra dans les dix-huit mois de cette promulgation (février 2020) et **généralisera ce type de permis : toutes les règles de construction seront concernées et le caractère innovant des solutions ne sera plus exigé**, mais le maître d'ouvrage devra toujours démontrer, avant le dépôt du permis, l'équivalence des résultats qui donnera lieu à un contrôle à l'achèvement des travaux. Le code de la construction et de l'habitation sera réécrit afin d'identifier les objectifs propres à chaque norme.

- **Intervention de l'Architecte des Bâtiments de France**

La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la création, à l'architecture et au patrimoine a remodelé le système de protection issu de plusieurs lois antérieures dont certaines fondatrices comme celle de 1913 sur les monuments historiques et celles de 1962 sur les secteurs sauvegardés. Sont distingués le patrimoine national voire mondial relevant plutôt de l'Etat et le patrimoine de proximité dont l'Etat a tendance à se désengager au profit des collectivités territoriales.

La protection des abords vaut pour tout immeuble bâti ou non bâti :

- Soit situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative et, ce qui est nouveau, peut concerner plusieurs monuments historiques ;
- Soit, à défaut, l'immeuble doit être visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de 500 mètres. Les notions de visibilité et de co-visibilité ne valent donc plus qu'en cas d'application par défaut du périmètre légal, c'est un des changements essentiels de la réforme de 2016.

L'article L 621-31 du code du patrimoine donne la marche à suivre pour instaurer ces périmètres délimités des abords. Ils sont créés par l'autorité administrative (préfet) :

- Sur proposition de l'ABF **ou depuis la loi ELAN sur proposition de l'autorité compétente en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale ;**
- Après enquête publique,
- Consultation du propriétaire ou de l'affectataire du monument historique, ce qui est nouveau ;
- Consultation des communes concernées,
- Accord de l'autorité compétente en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale ;
- A défaut de cet accord ou de celui de l'ABF si la proposition émane de la collectivité, la décision est prise par le préfet après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture si le périmètre délimité n'excède pas les 500 mètres, au-delà, il faut un décret en Conseil d'Etat après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture, ce qui est très lourd pour un périmètre territorialisé.

Quant au régime des travaux, l'article L 621-32 distingue deux cas :

- Les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble bâti ou non bâti protégé au titre des abords restent soumis à une autorisation préalable du préfet de région, laquelle peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque ces travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d'un monument historique ou des abords, à défaut de décision dans un délai de deux mois, l'autorisation est acquise. L'accord de l'ABF est requis, il dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer, à défaut, il est réputé avoir donné son accord ;
- **Si ces travaux sont soumis à formalité au titre du code de l'urbanisme ou du code de l'environnement (sites classés et art. L 641-10), l'article L 621-32 renvoie aux articles L 632-2 et L 632-2-1 issus de leur rédaction de la loi ELAN relatifs aux sites patrimoniaux remarquables et à la nécessité d'un accord ou avis simple de l'ABF et organisant, le cas**

échéant, un recours auprès du préfet de région (C. urb. art. R 423-68 et R 424-14).

Les sites patrimoniaux remarquables (SPR)

Avec la loi de 2016, les secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP ont fusionné au sein de SPR dont le champ d'application est large puisqu'il vise :

- les villes, les villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ;
- les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou mise en valeur.

La décision de classement est prise par le ministre :

- Après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture, laquelle peut également être force de proposition pour instaurer un SPR, de même pour les commissions régionales ;
- Après enquête publique conduite par le préfet ;
- Sur proposition ou après accord de l'autorité compétente en matière de PLU, document en tenant lieu ou carte communale. A défaut de cet accord, le classement se fait par décret en CE après avis de la commission nationale ;
- Après consultation des communes concernées. La proposition de SPR peut aussi émaner des communes membres de l'EPCI si le projet de classement concerne une zone intégralement ou partiellement située sur leur territoire.

La gestion des SPR s'opère par des plans :

- Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut être établi sur tout ou partie d'un SPR dans les conditions fixées aux articles L 313-1 et s et R 313-1 et s. du code de l'urbanisme, c'est un document d'urbanisme à part entière qui tient lieu de PLU ;
- Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) est établi (indicatif valant impératif) sur les parties du SPR non couvertes par un PSMV (C. pat. R 631-1 et s.), il est proche d'un règlement d'AVAP.

Quant au régime des travaux, les articles L 632-1 à L 632-3 distinguent deux cas :

- Une autorisation est requise pour les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis, y compris sur du second œuvre, ou des immeubles non bâtis. Le régime est plus sévère en cas de PSMV : doit être autorisée la modification de l'état des éléments architecturaux et de décoration si ces éléments intérieurs ou extérieurs à l'immeuble sont protégés par un PSMV, pendant la phase d'étude du PSMV, une autorisation est à solliciter en cas de modification des parties intérieures du bâti (C. urb. art. R 431-37) ;
- Si le projet est soumis à permis de construire, d'aménager, de démolir, ou à déclaration, ceux-ci tiennent lieu de cette autorisation spéciale.

La loi ELAN encadre davantage les pouvoirs de l'ABF dans les périmètres de protection des abords et les SPR :

- **Selon l'article L. 632-2 du Code du patrimoine issu de cette loi, l'autorisation reste, sauf exceptions, subordonnée à l'accord de l'ABF qui peut être assorti de prescriptions motivées. La loi pose des critères généraux d'appréciation à l'égard de l'ABF qui doit s'assurer du respect de l'intérêt public, attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure également du respect des règles du PSMV et du PVAP ;**
- **Tout avis défavorable de l'ABF comporte une mention informative sur les voies de recours et ses modalités ;**
- **En cas de silence de l'ABF pendant un délai de deux mois, cet accord est réputé donné ;**
- **Grande nouveauté, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut proposer un projet de décision à l'ABF, sur lequel celui-ci émet alors un avis consultatif, et peut proposer des modifications, le cas échéant après étude conjointe du dossier, le législateur incite ici à un dialogue avec l'ABF.**

L'article L 632-2-1 issu de la loi ELAN prévoit également un avis consultatif de l'ABF dans les cas limitatifs suivants : antennes de téléphonie mobile ou de diffusion du THD par voie hertzienne avec leurs systèmes d'accroche, locaux et installations techniques, opérations de récupération de terrains supportant des bidonvilles, mesures prescrites au titre de la police de l'insalubrité à titre irrémédiable, mesures touchant des habitations ayant fait l'objet d'un arrêté de péril.

En cas de silence dans le délai imparti, l'avis est réputé donné.

Cette même loi ELAN maintient, en cas de désaccord avec l'ABF, une voie de recours devant le préfet de région mais l'aménage. L'autorité compétente, pour délivrer l'autorisation, transmet, dans les sept jours à compter de la réception de l'avis, de l'accord, de l'accord sous réserve de prescriptions ou du refus de l'ABF, le dossier et son projet de décision au préfet de région, lequel statue dans un délai de deux mois après avis de la commission régionale. **Le silence du préfet de région à l'issue de ce délai vaut approbation (et non plus rejet) du projet de décision. La décision explicite dudit préfet est mise à disposition du public et en cas d'approbation tacite, l'autorisation délivrée en fait mention.**

S'agissant du demandeur, il ne peut toujours agir devant le préfet de région qu'en cas de refus d'autorisation ou d'opposition à déclaration si ce rejet repose sur un refus d'accord de l'ABF (C. urb. art. R 424-14). Cette saisine doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'opposition ou du refus. Le silence du préfet dans un délai de deux mois vaut confirmation de la décision. En cas d'infirmité par le préfet, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme statue à nouveau dans un délai de deux mois à compter de la réception de la décision préfectorale. **Avec la loi ELAN, il est possible au demandeur de faire appel à un médiateur désigné par le président de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture parmi ses membres titulaires d'un mandat électif. Le préfet de région statue après avis du médiateur.**

- **Obligation de recours à un architecte**

Selon l'article 3 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, « *quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire doit faire appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire...* ». L'article L 431-3 du code de l'urbanisme et cet article 4 de la loi de 1977 précisent que « *ne sont pas tenus de recourir à un architecte les personnes physiques ou exploitations agricoles qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible importance dont les caractéristiques, et notamment la surface maximale de plancher, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat...* ». **La loi ELAN étend la dispense aux coopératives d'utilisation du matériel agricole.**

Pour les permis de construire, l'article, L 431-3 dispose que « *pour les constructions édifiées ou modifiées par les personnes physiques, à l'exception des constructions à usage agricole, la surface maximale de plancher déterminée par ce décret ne peut être supérieure à 150 mètres carrés* ». Le décret n°2016-1738 du 14 décembre 2016 abaisse ce seuil à 150 m² pour les demandes de permis de construire déposées à compter du 1er mars 2017. Seul le critère de la surface de plancher est, avec la réforme, pris en compte, celui de l'emprise au sol disparaît, il est vrai qu'il donnait des soucis aux praticiens compte tenu de sa complexité.

La volonté d'inciter les personnes physiques et morales (exploitation agricoles et les coopératives précitées) construisant pour elles-mêmes, à s'adresser à un architecte, même en-dessous du seuil réglementaire, est patente. L'article L 423-1 du code de l'urbanisme issu de la loi du 7 juillet 2016 prévoit expressément que « *l'autorité compétente en matière de délivrance du permis de construire peut réduire les délais d'instruction des demandes de permis de construire présentées par les personnes physiques et morales mentionnées au premier alinéa de l'article 4 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, lorsque le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire a été établi par un architecte* ». Ce mécanisme est certes incitatif mais il est discrétionnaire et dépend des ordres que recevront les services instructeurs des collectivités compétentes dont ils dépendent, ce n'est qu'alors que les délais réglementaires de l'article R 423-23 pourront être réduits,

aucune proportion quant à cette réduction n'étant posée par le texte, donc ressortant là encore de la décision locale, avec peut-être un risque éventuel de distorsion entre les territoires, mais attendons les premières applications... Ce permis à délai réduit peut aussi permettre l'émergence de projets innovants.

2.4 EN MATIERE DE CONTROLE DES CONSTRUCTIONS PAR L'ADMINISTRATION

- **Sur le droit de visite des constructions** (C. urb. art. L 461-1 et s.) :

Auparavant, l'administration pouvait visiter les constructions pour contrôler le respect des autorisations pendant le chantier et dans un délai de trois ans à compter de l'achèvement, ce droit s'accompagnant d'une communication de tous documents utiles. C'est en pratique lors de ces visites que des procès-verbaux d'infraction peuvent être dressés. L'article L 461-1 ne comportait pas plus de précisions encadrant ce droit de visite notamment au regard de la protection de la propriété privée. Seul le délit de violation de domicile pouvait être invoqué, sachant que la Cour de cassation estimait qu'un chantier n'est pas en principe assimilable à un domicile³¹.

De plus, il faut souligner que l'article L 480-12 du Code de l'urbanisme vise un **délit d'entrave à ce droit de visite puni d'une amende portée à 7 750 euros par la loi ELAN (au lieu de 3 750 euros) et six mois d'emprisonnement (un mois avant la loi ELAN)**.

La loi ELAN pose des garde-fous pour mieux équilibrer les droits et obligations des « visiteurs » et des « visités » :

- La visite est autorisée entre 6h et 21h; en dehors de ces horaires, elle ne peut avoir lieu que si les lieux sont ouverts au public ;
- Pour les habitations, la visite doit se dérouler en présence de l'occupant ou avec son accord ; à défaut, les agents contrôleurs doivent obtenir une ordonnance du juge des libertés auprès du tribunal de grande instance.

³¹ Cass.crim, 19 octobre 2004, n°04-82.620 ; droit pénal 2005, n°7, note J. H. Robert

Si la durée du droit de visite post chantier est étendue de trois à six ans à compter de l'achèvement, c'est dans une logique d'alignement sur le nouveau délai de prescription des délits.

- Cas d'infractions pénales (C. urb. art. L 480-17)

L'article L 480-1 du Code de l'urbanisme en vigueur habilite les officiers et agents de police judiciaire, ainsi que les agents assermentés de l'Etat et des collectivités territoriales, à dresser procès-verbal des délits d'urbanisme dans un délai de six ans à compter de l'achèvement de la construction.

Là encore, la loi ELAN procède à un certain rééquilibrage :

- Est introduit dans le Code de l'urbanisme un processus de **mise en demeure** préalable (déjà fréquent en pratique) : le préfet ou l'autorité compétente en matière d'autorisation pourra enjoindre au maître d'ouvrage, dans un délai ne pouvant excéder 6 mois, de déposer une demande de permis ou une déclaration de régularisation (C. urb. art. L 460-4) ;
- S'agissant du constat du délit, les agents verbalisateurs doivent informer le procureur, qui peut s'y opposer, avant tout accès à des locaux professionnels entre 6h et 21h ; en dehors de ces horaires, l'accès n'est possible que si les lieux sont ouverts au public ;
- Pour les domiciles ou les locaux mixtes avec une partie d'habitation, l'accès est admis entre 6h et 21h, avec accord écrit de l'occupant et mentionné au procès-verbal ; à défaut, est requise la présence d'un OPJ autorisé par l'autorité judiciaire.

3. LUTTE CONTRE LES RECOURS ABUSIFS

La multiplication des recours « mine » le droit de l'urbanisme et constitue un frein aux projets de construction et d'aménagement, à l'heure où il faut construire plus vite et mieux. Certes, sur le plan statistique, les recours ne concernent que 1,2 à 1,6 % des permis et 50% des permis contestés portent sur des maisons individuelles, entre 25% et 33% sur des immeubles collectifs. Les recours émanent majoritairement de riverains, d'associations pour 10% et des préfets pour aussi 10%³². Mais au-delà des

³² Rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugué, Conseillère d'Etat, février 2018

statistiques, le ressenti est « violent » pour les porteurs de projet pour lesquels le recours est une épée de Damoclès qui suspend leur opération et leur font souvent perdre la confiance des banques et de leurs investisseurs, sans oublier le coût financier lié à l'indemnisation d'entreprises ou de divers prestataires. Il existe de plus de véritables « professionnels » du recours allant parfois jusqu'au « chantage » au désistement.

A cela s'ajoutent les délais de jugement qui paraissent longs surtout si des voies d'appel ou de cassation sont exercées. Les statistiques donnent un délai moyen de 23 mois pour statuer sur un permis de construire en première instance, 16 à 18 mois en appel et 14 mois en cassation, soit environ 5 ans, sachant que ces délais ne sont pas excessifs au regard d'autres pays voisins.

Face à une telle situation et suite au rapport Labetoulle³³, l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 a renforcé les exigences dans l'exercice des recours et conféré des pouvoirs supplémentaires au juge administratif pour indemniser les fameux « recours abusifs ». La tâche n'est pas facile car le droit au recours est reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme, un juste équilibre doit donc être trouvé. Malgré les avancées considérables de cette ordonnance, des brèches restent ouvertes. D'où un nouveau rapport demandé au Conseil d'Etat³⁴ en 2017, le rapport Maugüé dont la loi ELAN s'inspire largement.

Ce nouveau dispositif anti-recours abusif entre en vigueur le 1^{er} jour du 2^{ème} mois suivant la promulgation de la loi ELAN.

3.1 MAITRISE DE L'INTERET A AGIR

La loi ELAN renforce l'obligation pour les requérants d'établir leur intérêt à agir pour tout recours de tiers contre « une **autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol** », formule très générale incluant ainsi les permis de construire, d'aménager, de démolir et également la **déclaration préalable** (non visée auparavant expressément).

³³ Groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, Président honoraire de la Section du contentieux du Conseil d'Etat, « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » : avril 2013.

³⁴ Rapport Maugüé, précité

Le recours doit porter sur le **projet autorisé** (et non sur la phase de travaux, par définition temporaire, ne permettant pas d'apprécier les effets à long terme du projet sur les conditions d'utilisation de son bien par le requérant).

Les recours contre les **refus et oppositions** à déclaration ne sont pas concernés car émanent du pétitionnaire.

S'agissant du recours des **associations**, le dépôt des statuts doit remonter à au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande (auparavant exigence seulement d'un dépôt avant cet affichage).

De plus, la jurisprudence a estimé que la stipulation donnant qualité à agir ne saurait résulter d'une modification postérieure à l'affichage en mairie des statuts³⁵. En outre, le juge recherche si ses statuts et son périmètre lui permettent d'agir. Une association de défense de l'environnement et du cadre de vie d'un quartier d'une commune avait formé un recours contre un permis de construire trois pavillons résidentiels dans ce quartier. Le TA avait rejeté sa requête au motif d'un objet trop général et éloigné des considérations d'urbanisme. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 20 octobre 2017, censure le jugement³⁶ : le projet par sa nature, le nombre de constructions autorisées, le choix d'implantation, la densification qu'il induit, était susceptible de porter atteinte au cadre de vie des habitants du quartier dont l'association avait pour objet d'assurer la sauvegarde. Les conditions d'objet et de périmètre sont donc remplies.

3.2 ENCADREMENT DES PROCEDURES

- **Sur le référé-suspension** (C.urb. art. L 600-3 et L 600-4-2)

Ce mécanisme qui permet au juge de suspendre un permis jusqu'à la décision juridictionnelle sur le fond est davantage encadré par la loi ELAN pour éviter des dérives, notamment quant à des référés intempestifs destinés à bloquer un projet au moment où sa suspension coûterait le plus cher :

³⁵ CE 29 mars 2017, req. n°395419, Association Garches est à vous : jurisdata n°2017-005745 ; JCP A 2017, n°14, act. 281, L. Erstein

³⁶ Req. n°400585 : jurisdata n°2017-020588 ; JCP A 2017, n°43-44, act. 510

- **Il ne peut être engagé que jusqu'à la cristallisation des moyens soulevés en premier ressort**, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de solliciter un référé-suspension pour la première fois en appel ;
- **La présomption de la condition d'urgence est consacrée dans la loi. Selon la jurisprudence, cette présomption peut toutefois être levée si l'autorité compétente ou le pétitionnaire font état de circonstances particulières susceptible de la tenir en échec.** Tel a été le cas pour la réalisation, sur la base d'un permis précaire de trois ans non renouvelables, d'un centre d'hébergement d'urgence de 200 personnes dans le site classé du Bois de Boulogne. Les constructions n'impliquent aucune modification du site qui ne soit réversible tant du point de vue des constructions elles-mêmes qui seront implantées sur des rails fixées au sol que de son environnement immédiat et des conditions de circulation aux abords. Compte tenu des circonstances de l'espèce, de l'intérêt public s'inscrivant dans les obligations incombant à l'Etat au titre du code de l'action sociale, du caractère temporaire et réversible des installations et de l'absence d'entrave significative à l'utilisation des lieux par les riverains, la condition d'urgence ne saurait être remplie : TA Paris, ord. 22 avril 2016, Syndicat de copropriété des immeubles Walter et autres et Coordination pour la sauvegarde du Bois de Boulogne³⁷.

On rappellera que le fait de continuer l'exécution des travaux en dépit d'une ordonnance de suspension constitue un délit (amende de 75 000 euros : art. L 480-3).

- **Sur l'annulation partielle, le sursis à statuer et la voie de la régularisation ouverts au juge administratif** (C. urb. art. L 600-5 et L 600-5-1).

Avant la loi ELAN, le juge avait la faculté de prononcer :

- au titre de l'article L 600-5 une annulation partielle : saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, s'il estimait, après avoir constaté que les autres moyens n'étaient pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet pouvait être régularisé par un

³⁷ Req. n°1604804, 1604901, 1604896/9 et 1604972/9 : AJDA 2016, p. 813

permis modificatif, il pouvait limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononçait et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pouvait en demander la régularisation ;

- au titre de l'article L 600-5-1 un sursis à statuer : saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, s'il estimait, après avoir constaté que les autres moyens n'étaient pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte était susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, il pouvait, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixait pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif lui était notifié dans ce délai, il statuait après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

La jurisprudence a toujours considéré que le juge devait énoncer les motifs qui l'avait conduit à écarter les autres moyens ; il devait aussi avant de prononcer l'annulation partielle vérifier que les autres moyens soulevés ne pouvaient fonder une annulation totale et indiquer pour quels motifs ils devaient être écartés : CE 16 octobre 2017³⁸ ; cette jurisprudence, constante, demeure après la loi ELAN car l'article L 600-5 n'est pas changé sur ce point.

La loi ELAN apporte d'importantes modifications à ces dispositifs :

- **Leur mise en œuvre devient une obligation pour le juge** (le verbe « peut » disparaît au profit de l'impératif) ;
- **Si bien qu'il devra motiver un refus d'annulation partielle (art. L 600-5) ou de sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation (art. L 600-5-1) ;**
- **Ces deux dispositifs sont applicables en cas de non opposition à déclaration** alors qu'avant la loi ELAN, ils ne visaient que les permis de construire d'aménager ou de démolir ;
- **L'annulation partielle ou le sursis à statuer pourra être prononcé même après achèvement des travaux.**

Il est vrai qu'à cet égard, une intervention législative était la bienvenue car la jurisprudence avait eu ici du mal à se fixer. Au titre de l'article L 600-5-1, le Conseil d'Etat avait estimé que l'achèvement des travaux était sans incidence

³⁸ Req. n°398902 : AJDA 2017, p. 2452

sur le sursis à statuer en vue d'une régularisation : le juge devait apprécier cette possibilité au regard de l'irrégularité en cause : CE, 22 février 2017, Mme Bonhomme³⁹. Ce principe posé par l'arrêt Bonhomme au titre de l'article L 600-5-1 n'était toutefois pas transposable à l'article L 600-5 dont la mise en œuvre supposait que les travaux ne soient pas être achevés. C'est ce qui ressortait d'un arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 2018, n°405937, Ville de Paris⁴⁰ ;

- **La régularisation est considérablement étendue puisqu'elle ne se limite plus à un permis modificatif** (cette mention est supprimée au profit du terme général de « régularisation ») mais peut consister en des modifications substantielles et donc en une nouvelle autorisation transformant le projet, l'office du juge est donc complètement repensé.
- **Sur le recours contre une autorisation de régularisation**

La loi ELAN prévoit que si la mesure de régularisation intervient au cours d'une instance contre le permis initial et qu'il est communiqué aux parties, la légalité de cet acte ne peut être contestée que dans le cadre de cette instance principale (C.urb. article L 600-5-2). Cette disposition vaut en cas d'identité des parties aux instances, en conséquence, des tiers peuvent parfaitement attaquer la décision de régularisation et rouvrir un front contentieux, surtout si cette régularisation transforme le projet.

En jurisprudence, il avait déjà été jugé dans le sens repris par la loi ELAN que lorsque le juge d'appel sursoit à statuer en vue d'une régularisation, il lui appartient ensuite de se prononcer sur le permis modificatif délivré à ce titre, il n'existe alors aucune atteinte au double degré de juridiction qui ne constitue ni un principe général du droit ni un principe de valeur conventionnelle ou constitutionnelle. Dans deux

³⁹ Req. no 392998 : JurisData no 2017-002927 ; JCP A 2017, no 9, act. 175, L. Erstein ; Constr-urb. 2017, n°4, comm. 52, P. Cornille ; JCP A 2017, n°29, 2193, chron. R. Vandermeeren ; BJDJ 3/2017, p. 187, concl. S. von Coester, obs. X. de Lesquen ; JCP A 2017, n°42, 2250, E. Vital-Durand

⁴⁰ Constr-urb. 2018, n°7-8, comm. 101, P. Cornille

arrêts du 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte-Stendhal⁴¹, le Conseil d'Etat a considéré que :

- D'une part, le permis modificatif peut être contesté mais sur des moyens qui lui sont propres et au motif que le permis initial n'était pas régularisable ;
- D'autre part, lorsque le juge sursoit à statuer en vue d'une régularisation, une demande de permis modificatif n'a pas à être déposée par le constructeur, l'autorité compétente est saisie de par ce jugement avant-dire droit de sursis.

Cette jurisprudence vaut désormais pour les permis modificatif et des nouveaux permis de régularisation.

- **Sur les effets de l'annulation d'un document d'urbanisme** (C. urb. art. L 600-12-1 et L 442-14), le texte instaure deux mesures de sécurisation des projets :
 - Les autorisations d'urbanisme, y compris celles portant sur un lotissement, ne sont pas affectées si le SCOT ou le PLU a été annulé ou déclaré illégal totalement ou partiellement sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet autorisé ;
 - Ce principe ne vaut pas pour les refus et oppositions à déclaration car leur invalidation bénéficie aux pétitionnaires.

Le but est ici de rendre inopérantes les jurisprudences Gepro et Commune de Courbevoie qui créaient de l'insécurité juridique pour les porteurs de projet. Dans son arrêt du 12 décembre 1986, Société Gepro⁴², le Conseil d'Etat avait estimé que l'annulation du document d'urbanisme emportait de plein droit celle des permis délivrés sur son fondement que si les dispositions réglementaires en cause avaient rendu possible l'autorisation du projet, donc qu'il existait un lien indissociable, à défaut, le projet était confronté aux dispositions redevenues applicables. Dans l'arrêt du 7 février 2008, Commune de Courbevoie⁴³, la Haute juridiction avait abandonné cette référence au lien indissociable et considéré que dans tous les cas et quelle que soit l'illégalité

⁴¹ Req. n°398531 et n°394677 : AJDA 2017, p. 1254 ; JCP A 2017, n°26, act. 475, F. Tesson ; Constr-urb. 2017, n°9, comm. 116, X. Couton, jurisdata n°2017-012341 et 2017-012346 ; BJD 5/2017, p. 306, concl. A. Bretonneau, obs. X. de Lesquen

⁴² N° 54701

⁴³ N° 297227

invoquée, il n'existait pas d'annulation par voie de conséquence mais que la légalité du projet devait être examinée au regard du document remis en vigueur. Cette jurisprudence pouvait ainsi entraîner l'illégalité d'un projet au regard de règles qui lui étaient étrangères puisque non applicables lors de la délivrance de l'autorisation. *La loi ELAN écarte donc toute nouvelle confrontation avec un document remis en vigueur mais semble revenir à l'idée en filigrane de la jurisprudence Gepro : si la règle annulée a eu pour objet d'autoriser le projet, le permis serait invalidé par voie de conséquence...*

- **Sur l'action en démolition devant le juge judiciaire**

La loi ELAN traite ici du cas délicat, visé à l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme, de poursuite pénale d'un constructeur pour violation des règles de fond (art. L 610-1), lequel a pourtant respecté son permis de construire, ce qui signifie que le permis a été délivré en violation des règles d'urbanisme. Dans ce cas, le constructeur ne peut être condamné à démolir que si préalablement le permis a été annulé par le juge administratif **et** si le bâtiment se situe dans une des quatorze zones protégées énoncées par ce même article. *Précisons que l'article L. 480-13 vise expressément le permis de construire et est donc écarté pour d'autres autorisations, telles la déclaration de travaux⁴⁴.*

D'un côté, la loi ELAN rend plus sévère le dispositif en énonçant qu'en cas d'annulation du permis sur déferé préfectoral (cas graves), le préfet pourra exercer l'action en démolition sans limitation aux zones protégées (C.urb. art. L 600-6).

De l'autre, elle tente d'atténuer la sévérité d'une certaine jurisprudence qui avait permis de condamner pénalement un constructeur bénéficiant d'un permis définitif et l'ayant respecté. Si globalement le juge judiciaire déniait la mise en œuvre de poursuite pénale dans un tel cas⁴⁵ puisque l'article L 480-13 exige l'annulation préalable du permis, une décision de la Cour de cassation avait jeté le

⁴⁴ Cass. 3ème civ. 12 avril 2018, n°17-16.645 : jurisdata n°2018-009111 ; Constr-urb. 2018, n°6, comm. 85, P. Cornille ; BJD 5/2018, p. 331, obs. J. Tremeau

⁴⁵ Un permis de construire définitif ne protège pas toujours d'une condamnation pénale », E. Fatôme et J.- H. Robert, AJDA 2017, p. 2290

trouble. La chambre criminelle, dans un arrêt du 7 mars 2017⁴⁶, avait considéré que le fait que la construction ait été réalisée sur le fondement d'un permis de construire définitif n'a pas empêché la reconnaissance d'une infraction pénale. Cette sévérité peut toutefois s'expliquer par les circonstances de l'affaire qui concernait une construction de 54 logements en zone inconstructible de la loi littoral, inconstructibilité constatée par le juge administratif, ce qui n'avait pas empêché le constructeur de continuer les travaux sans que la commune ne réagisse. Mais appréhendé de manière générale, cet arrêt faisait peser un risque pénal sur le bénéficiaire d'une autorisation définitive et les professionnels de l'immobilier ainsi que les notaires s'en étaient émus.

La loi ELAN énonce donc que les infractions aux règles de fond ne peuvent être reprochées au bénéficiaire d'une autorisation définitive l'ayant respectée (C. urb. art. L 610-1), sous réserve du cas de fraude.

- **Prescription administrative décennale** (C. urb. art. L 421-9)

L'article L 421-9 prévoit déjà qu'il est impossible, dix ans après achèvement, de refuser un permis de construire ou s'opposer à une déclaration au seul motif de l'irrégularité de la construction d'origine sauf exceptions dont la réalisation initiale sans permis.

Pour atténuer la sévérité de cette exception, la loi ELAN dispose qu'elle ne jouera pas si le permis n'était pas requis par les textes lors de la première construction.

3.3 ACTION EN INDEMNISATION DES RECOURS ABUSIFS

La demande reconventionnelle, novation de l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 n'a pas eu les résultats escomptés. Sur 400 demandes, moins de 5 auraient abouti et encore à des sommes de 2 000 à 4 000 euros, sauf dans une affaire où l'indemnité a atteint 82 000 euros. Environ 30 000 projets restaient encore bloqués.

⁴⁶ Cass. crim., 7 mars 2017, n° 16-80.739, R. Noguellou, « Opérations de construction et droit de l'urbanisme : un risque pénal difficile à apprécier », RDI 2017, p.258

La loi ELAN supprime donc des freins à cette action (C. urb. art. L 600-7) :

- L'exigence de la preuve du caractère excessif du préjudice de la victime est abandonnée. La jurisprudence reconnaissait rarement ce caractère excessif même lorsque le bénéficiaire du permis invoquait un préjudice financier quant aux conséquences du retard pris dans la réalisation du projet et un préjudice moral résultant de l'atteinte à l'image vis-à-vis de ses financeurs, client et partenaires⁴⁷ ;
- La rédaction qui précisait que le recours du tiers ne pouvait être engagé « dans des conditions qui excèdent la défense de ses intérêts légitimes » est remplacée par la simple formule : « traduisant un comportement abusif de sa part ». En effet, il ressortait de la jurisprudence que dès lors que l'intérêt pour agir du requérant était établi, cette circonstance entraînait à elle seule et de manière automatique le rejet des conclusions reconventionnelles⁴⁸. A contrario, le défaut d'intérêt pour agir ne signifiait pas pour autant que le recours avait été exercé dans des conditions excédant les intérêts légitimes du requérant, par exemple, pouvait être constaté le défaut d'intérêt à agir des requérants, lesquels n'habitaient pas à proximité immédiate du projet, mais la demande de dommages et intérêts du pétitionnaire n'en était pas moins rejetée dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'exercice par les requérants de leur droit au recours aurait été mis en œuvre dans des conditions excédant la défense de leurs intérêts légitimes »⁴⁹.

Des victimes s'adressaient alors au juge judiciaire qui admet qu'un abus de droit est caractérisé lorsque l'exercice d'une action en justice révèle de la part de son auteur une intention manifeste de nuire, une légèreté blâmable, une mauvaise foi caractérisée ou encore qu'il a procédé d'une erreur grossière équivalente au dol⁵⁰. Quant au juge pénal, il peut se montrer particulièrement sévère : un jugement de la 11ème chambre du tribunal correctionnel de Paris du 4 juillet 2018 a condamné, sur saisine de sociétés foncières, un président d'association dont il était le seul membre, pour escroquerie, il avait, par des chantages au désistement et 70 recours en 734 jours, amassé 1,5 millions d'euros ; le jugement relève « la production quasi-industrielle d'écritures

⁴⁷ CAA Marseille, 20 mars 2014, n°13MA02161

⁴⁸ CAA Paris, 16 juin 2016, n°13PA04513 ; CAA Versailles, 19 janvier 2017, n°16VE00304

⁴⁹ CAA Nantes, 16 juillet 2018, n°16NT03619

⁵⁰ Cass. 3e civ., 5 juin 2012, n° 11-17.919

gracieuses et contentieuses » et le condamnent pour escroquerie à 30 mois d'emprisonnement avec sursis de mise à l'épreuve de 2 ans, interdiction pour 5 ans d'exercer une profession en relation avec le secteur de l'urbanisme, confiscation des sommes reçues, remboursement des sommes illicitement encaissées et publication dans des journaux généralistes et professionnels comme Le Parisien ou Le Moniteur et communication judiciaire au JO.

Par ailleurs, est prévu un meilleur encadrement des **transactions financières** visant les désistements monnayés (C. urb. art. L 600-8) par deux mesures :

- Les interdire aux associations sauf si elles agissent pour la défense de leurs intérêts légitimes propres (cas particulier) ;
- Etendre l'obligation d'enregistrement auprès de l'administration fiscale aux transactions conclues en amont de l'introduction d'un recours contentieux (par exemple, lors d'un recours gracieux).

La transaction avec contrepartie financière ou en nature d'un désistement doit être **enregistrée** auprès de l'administration fiscale **dans le délai d'un mois** (auparavant absence de délai) sauf à être réputée sans cause et sujette à répétition.

3.4 GENERALISATION DU DISPOSITIF ANTI-RECOURS ABUSIFS

Le projet de loi applique l'ensemble du dispositif de lutte contre les recours abusifs aux permis de construire valant autorisation au titre d'une autre législation, comme les permis tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, sauf disposition contraire de la législation en cause.

L'urbanisme commercial étant très exposé à de multiples recours de concurrents, cette généralisation du dispositif anti recours abusif est une avancée. Elle consacre une jurisprudence de la CAA de Versailles du 29 décembre 2016⁵¹, SARL BBG, qui a considéré que le juge administratif pouvait utiliser le droit commun de l'article R. 741-12 du Code de justice administrative qui lui permet d'infliger une amende de 10 000 euros pour recours abusifs. Dans cette affaire, une société concurrente du

⁵¹ Req. n 16VE00090

porteur de projet d'une extension de centre commercial avait saisi la CNAC de l'avis favorable de la CDAC puis avait directement contesté l'avis de la CNAC devant le juge. Cette requête a été jugée irrecevable car l'avis n'est pas un acte susceptible de recours, seul le permis de construire délivré peut être objet d'une action en annulation. Mais, surtout, la CAA relève que « la présente requête s'inscrit dans le cadre d'une pratique aussi systématique qu'infructueuse de contestation contentieuse de tous les projets d'aménagement commercial que la SARL BBG estime être susceptibles de la concurrencer », d'où l'amende pour recours abusif.

3.5 RECOURS ABUSIFS ET DECRET DU 17 JUILLET 2018

Sans attendre la loi ELAN, le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018 comporte des dispositions essentielles en matière de lutte contre les recours abusifs :

- Maîtrise de l'intérêt à agir (C. urb. art. R 600-4), le requérant contestant une autorisation régie par le code de l'urbanisme devra produire, à peine d'irrecevabilité, un titre de propriété, une promesse de vente ou de bail, un contrat préliminaire de vente d'immeuble à construire, un contrat de bail ou tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien. Lorsque le recours émane d'une association, doivent être fournis ses statuts et le récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

La jurisprudence sur l'intérêt à agir reste valable. **Le juge vérifie si les conditions d'occupation sont réellement affectées et écarte des allégations insuffisamment étayées sans pour autant exiger du requérant qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes invoquées à l'appui de la recevabilité de son recours** : CE 10 juin 2015, M. Brodelle c/Préfet du Nord-Pas-de-Calais et société Eleclink Limited⁵² pour des nuisances sonores, celles provoquées par le projet risquant d'être accentuées par un autre équipement situé à 1,6 km. **Le voisin immédiat est certes présumé avoir intérêt à agir mais cette présomption doit être justifiée par des éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du**

⁵² AJDA 2015, p. 1183, RFDA 2015, p. 993, concl. Lallet

projet de construction. C'est ce qu'arguaient deux voisins réclamant l'annulation d'un permis pour un immeuble locatif de deux étages. Or, les pièces produites établissaient que leurs parcelles étaient pour l'une mitoyenne et pour l'autre en covisibilité du projet litigieux. Le plan de situation sommaire fourni ne comportait que la mention « façade sud fortement vitrée qui créera des vues », si bien que le TA leur avait demandé de qualifier l'atteinte concrète engendrée par le projet immobilier contesté ; mais en réponse, avait été transmis des attestations de propriété et un plan cadastral.

Dans un arrêt du **Conseil d'Etat du 13 avril 2016, Bartoloméi**⁵³, l'intérêt à agir est suffisamment établi : pour étayer la proximité immédiate du projet, le requérant produisait une copie du recours gracieux formé auprès du maire où était décrite la hauteur de la construction envisagée (plus de 10 mètres) et les embarras de la circulation en perspective, ainsi que les conséquences sur la vue dont il bénéficiait et son cadre de vie. En d'autres termes, qu'on ne peut dénier l'intérêt à agir d'un requérant « *dès lors qu'il établit dans sa demande avoir la qualité d'occupant d'un immeuble situé à proximité immédiate de la parcelle d'assiette du projet et fait valoir qu'il subirait nécessairement les conséquences de ce projet, situé en face de son bien, s'agissant de sa vue et de son cadre de vie ainsi que les troubles qui en résulteraient dans la jouissance paisible de son bien du fait des incidences de la construction envisagée sur les conditions de circulation et de stationnement dans sa rue* » : CE 27 juillet 2016⁵⁴. Ainsi, dans cette importante affaire concernant la réalisation de 91 logements sociaux et 110 logements étudiants, **le juge suprême conforte l'intérêt à agir du propriétaire ou occupant à proximité immédiate qui fait raisonnablement valoir que le projet lui causera un trouble de voisinage.** Pour lever cette présomption, le bénéficiaire de l'autorisation (et non le requérant) devra démontrer le défaut d'intérêt à agir.

En cas de **projet d'extension d'une construction existante**, en l'espèce une habitation, le voisin doit démontrer que sa situation est substantiellement

⁵³ Req. n°389798 : jurisdata n° 2016-007025 ; JCP A 2016, n°16, act. 370, L. Erstein ; AJDA 2016, p. 752 ; JCP A 2016, n°19, 2127, D. Tasciyan ; AJDA 2016, p. 971, concl. A. Bretonneau ; Constr-urb. 2016, n°5, comm. 72, L. Santoni

⁵⁴ Req. n°396840 et 391219 : jurisdata n°2016-015907 ; Constr-urb. 2016, n°9, comm. 118, P. Cornille

modifiée par rapport à celle initiale, la simple contiguïté du terrain ne suffit pas : CAA Douai, 27 août 2018, Commune Ory-la-Ville⁵⁵. Dans la ligne de la jurisprudence Bartoloméi, **l'intérêt à agir contre un permis modificatif**, dès lors que le permis initial n'est pas contesté, **est apprécié en ne s'attachant qu'à la portée des seules modifications**. En l'espèce, l'intérêt du voisin est reconnu eu égard aux modifications notables dans les dimensions et l'apparence de la construction (remaniement des façades, création d'un garage de 137 m² et extension de la surface de plancher de 15 m² avec un nouvel accès pour les voitures : CE 17 mars 2017, Malsoute⁵⁶ (dans le même sens et par anticipation : TA Nice, 8 déc. 2016, société Groupe Partouche⁵⁷, pour des importantes modifications de réduction de 2000 m² de surface de plancher, d'un espace jardin, de la création d'une piscine et de sous-sols supplémentaires et d'adaptation des issues de secours mais n'emportant pas davantage d'atteinte à la perte de luminosité et de nuisances de chantier).

Autre précision, le propriétaire d'un terrain non construit est recevable à agir contre un permis quand bien même **il ne l'occuperait pas ni ne l'exploiterait**, si au vu des éléments du dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques techniques et à la configuration des lieux de nature à affecter directement les conditions de jouissance du bien : CE 28 avril 2017⁵⁸.

- Affichage de la demande d'autorisation : les autorisations ou le certificat attestant de l'obtention d'une décision tacite doivent indiquer la date d'affichage en mairie de l'avis de dépôt⁵⁹ de la demande de permis ou de la déclaration (C. urb. Art. R 424-5 et R 424-13), l'intérêt pour agir des tiers et des associations s'appréciant au jour de cet affichage⁶⁰ ;
- Recours et achèvement : en 2007, l'article R 600-3 a posé un délai, calculé à compter de l'achèvement d'une construction, au terme duquel il n'est plus

⁵⁵ Req. n° 16DA01870 : jurisdata n°2018-016124 ; Constr-urb. 2018, n°10, comm. 139, X. Couton

⁵⁶ Req. n°396362 : jurisdata n°2017-004743, JCP A 2017, n°12, act. 217, L. Erstein

⁵⁷ Req. n°1604671 : Constr-urb. 2017, n°4, comm. 53

⁵⁸ Req. n°393801 : AJDA 2017, p. 908

⁵⁹ C. urb. Art. R 423-6

⁶⁰ C. urb. Art. L 600-1-1

possible d'introduire un recours contre une autorisation, afin d'empêcher que les contentieux puissent se former sans limite dans le temps souvent au prétexte d'une formalité d'affichage irrégulière. Par souci de sécurité juridique à l'égard des constructeurs, le décret de 2018 réduit ce délai de un an à **six mois**.

En droit administratif général, dans un arrêt d'assemblée du 13 juillet 2016, Czabaj⁶¹, le Conseil d'Etat a considéré que le principe de sécurité juridique implique « *que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps* » et « *fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuel qui a été notifiée* ». Le destinataire d'un tel acte ne peut donc exercer un recours « *au-delà d'un délai raisonnable* », à **savoir une année sauf circonstances particulières**. Dans un arrêt du 9 novembre 2018⁶², le Conseil d'Etat a appliqué ce principe au recours en matière d'urbanisme, **lequel doit être présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour d'affichage sur le terrain pour une période continue de deux mois** (en l'espèce, le permis avait été affiché sur le terrain mais le panneau mentionnait de manière erronée les délais de recours, mention exigée par l'article A 424-14). Mais compte tenu du délai spécifique visé à l'article R 600-3, un recours présenté postérieurement à l'expiration de ce délai réglementaire n'est pas recevable alors même que le délai raisonnable inférieur à un an n'aurait pas encore expiré : « *Considérant que le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contesté indéfiniment par les tiers un permis de construire, une décision de non-opposition à une déclaration préalable, un permis d'aménager ou un permis de démolir ; que, dans le cas où l'affichage du permis ou de la déclaration, par ailleurs conforme aux prescriptions de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme, n'a pas fait courir le délai de recours de deux mois prévu à l'article R. 600-2, faute de mentionner ce délai conformément à l'article A. 424-17, un recours contentieux doit néanmoins, pour être recevable, être*

⁶¹ n°387763 : jurisdata n°2016-013776 ; Rec. p. 340 ; JCP A 2017, 2053, chron. O. Le Bot

⁶² n°409872 : jurisdata n°2018-019686 ; JCP A 2018, n°46, act. 853, L. Erstein ; AJDA 2018, p. 2212

présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour de la période continue de deux mois d'affichage sur le terrain ; qu'en règle générale et sauf circonstance particulière dont se prévaudrait le requérant, un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable ; qu'il résulte en outre de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme qu'un recours présenté postérieurement à l'expiration du délai qu'il prévoit n'est pas recevable, alors même que le délai raisonnable mentionné ci-dessus n'aurait pas encore expiré ».

Cette jurisprudence ne vaut toutefois pas si le permis contesté a été obtenu par fraude. Dans une affaire, le permis litigieux avait été obtenu au regard de données factuelles erronées concernant la déclivité du terrain d'assiette qui était présenté comme plat alors qu'il était pentu, le fait que ces données relevaient d'un dossier d'un ancien propriétaire étant sans incidence dès lors que la société pétitionnaire ne pouvait ignorer la déclivité du terrain et oublier de la signaler aux services instructeurs qui s'en étaient rendus compte plus de deux ans après la délivrance des permis et d'un modificatif. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 16 août 2016, Société NSHHD⁶³ relève que : *« si la société soutient que le retrait d'un acte obtenu par fraude devrait être soumis à un délai raisonnable d'un an au nom du principe de sécurité juridique..., un tel moyen doit être écarté, un acte obtenu par fraude pouvant être légalement retiré à tout moment ». Il rappelle aussi qu'« un permis ne peut faire l'objet d'un retrait, une fois devenu définitif, qu'au vu d'éléments, dont l'administration a connaissance postérieurement à la délivrance du permis, établissant l'existence d'une fraude à la date où il a été délivré. La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. Une information erronée ne peut, à elle seule, faire regarder le pétitionnaire comme s'étant livré à l'occasion du dépôt de sa demande à des manœuvres destinées à tromper l'administration... ».*

⁶³ n°412663.; jurisdata n°2018-014348 ; JCP A 2018, n°35, act. 687, M. Touzeil-Divina ; Constr-urb. 2018, n°9, comm. 120. L. Santoni ; JCP A 2018, n°41, 2258, comm. S. Renard

- Attestation de non-recours : dans un but de sécurité juridique, toute personne peut se faire délivrer par le greffe de la juridiction ou le secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat devant laquelle un recours est susceptible d'être formé contre une décision régie par le code de l'urbanisme, ou contre un jugement portant sur une telle décision, un document qui, soit atteste de l'absence de recours contentieux, d'appel ou de pourvoi portant sur cette décision devant cette juridiction, soit, dans l'hypothèse où un recours, un appel ou un pourvoi en cassation a été enregistré, indique la date de cet enregistrement (C. urb. Art. R 600-7) ;

- Notification des recours : l'obligation de notifier préalablement les recours contentieux au bénéficiaire de l'autorisation et à l'auteur de l'acte à peine d'irrecevabilité, prévue à l'article R 600-1 du code de l'urbanisme, voit son champ d'application étendu par le décret de 2018 : sont visés désormais le certificat d'urbanisme ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme, et non plus seulement les permis de construire, d'aménager, de démolir ou la décision de non-opposition à déclaration. Cela signifie que des actes qui n'étaient pas concernés par cette obligation le sont désormais comme le refus d'abroger ou de retirer un acte, de constater sa caducité ;

- Référé et confirmation du recours : selon l'article R 612-5-1 du CJA issu du décret de 2018, suite à un rejet de référé-suspension faute de moyen sérieux d'illégalité, le requérant est réputé s'être désisté de son recours au fond s'il ne le confirme pas dans un délai d'un mois. Cette disposition ne concerne pas uniquement l'urbanisme mais l'ensemble du contentieux administratif, d'où son insertion dans le code de justice administrative. Elle ne vaut qu'en cas de rejet du référé sur la base de l'absence d'un moyen sérieux, elle ne joue pas si ce rejet est fondé sur un défaut d'urgence ;

- Cristallisation des moyens : les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux, passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense (C. urb. Art. R 600-5). Le but est d'éviter que de nouveaux arguments soient présentés tout au long de la

procédure juridictionnel faisant ainsi s'éterniser les instances. Mais le juge peut écarter ce gel et fixer une nouvelle date de cristallisation si le jugement de l'affaire le justifie. De plus, cette disposition vise la première instance, si bien que lors du débat en appel, il est possible de rouvrir la discussion sur des moyens non examinés en première instance du fait de la cristallisation.

- Délai de jugement : selon l'article R 600-6 issu du décret de 2018, les TA et les CAA devront statuer dans un délai de 10 mois sur les recours portant sur les permis de construire un bâtiment de plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement mais ici sans distinction de destination (lotissement de logement, d'activités ou mixte). Dans un contexte de pénurie de logement, il s'agit d'accélérer les instances afin d'éviter de bloquer trop longtemps des projets et d'empêcher le constructeur d'obtenir des financements tant que son permis n'est pas définitif ;
- Suppression temporaire de l'appel : dans le même esprit, le décret de 2018 reconduit pour 5 ans jusqu'au 31 décembre 2022, le dispositif de l'article R 811-1-1 du CJA supprimant la voie de l'appel pour les recours contre les permis de construire un bâtiment à usage principal d'habitation et contre les permis d'aménager un lotissement dans les zones tendues⁶⁴. Le recours est porté directement du TA au Conseil d'Etat.

La jurisprudence veille toutefois au respect des conditions posées. Ces dispositions qui dérogent au principe du double degré de juridiction, ont pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement forte, de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements

D'une part, l'article R. 811-1-1 ne vise que des jugements statuant sur des recours dirigés contre des autorisations de construire, de démolir ou

⁶⁴ Renvoi à l'article 232 du CGI qui vise les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

d'aménager et non les jugements portant sur des refus d'autorisation où l'appel reste possible : CE 25 novembre 2015, Commune de Montreuil⁶⁵, même exclusion pour un sursis à statuer (assimilé à un refus) : CE 8 novembre 2017, SAS Ranchère⁶⁶.

D'autre part, ces dispositions d'exception en faveur du logement sont **d'interprétation stricte** et ne sauraient s'appliquer à une tente démontable destinée à accueillir des réceptions installée sur la terrasse du jardin d'un château, l'appel est donc ici possible : CE 9 octobre 2015, Commune d'Hardricourt⁶⁷. Dans une autre affaire, le permis concernait un immeuble de 997 m² de logements et 988 m² de bureaux, en principe en cas de construction multi-usages, c'est l'usage principal qui compte, ici c'était de justesse (à 10 m² près) l'usage d'habitation qui l'emportait, le TA était donc compétent en premier et dernier ressort⁶⁸. Constitue un bâtiment à usage principal d'habitation un centre d'hébergement d'urgence⁶⁹. En revanche, l'hébergement hôtelier n'est pas assimilable à l'habitation : CE 8 novembre 2017, Commune de La Baule-Escoublac⁷⁰.

Le permis modificatif suit les mêmes règles contentieuses que le permis initial : CE 16 mai 2018, Féron, Cne de La Garenne-Colombes⁷¹.

Compte tenu de la rédaction générale du texte, les **permis d'aménager** un lotissement sont éligibles à l'article R 811-1-1 sans considération de destination des constructions destinées à être édifiées sur les lots, donc pour un lotissement en vue de réalisation une zone d'activités commerciales et artisanales : CE 8 novembre 2017⁷².

⁶⁵ Req. n°390370

⁶⁶ Req. n°409654 : Constr-urb. 2017, n°12, comm. 162, X. Couton

⁶⁷ CE 9 octobre 2015, req. n°393032, Commune d'Hardricourt : AJDA 2016, p. 296

⁶⁸ CE 20 mars 2017, req. n°401463, Driassa : jurisdata n°2017-005291, JCP A 2017, n°13, act. 246, L. Erstein

⁶⁹ CE 19 juin 2017, req. n°398531, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal : jurisdata n°2017-012341 ; Constr-urb. 2017, n°9, comm. 114, X. Couton

⁷⁰ Req. n°411413 : Constr-urb. 2017, n°12, comm. 162, X. Couton

⁷¹ N°414777 : jurisdata n°2018-008052 ; AJDA 2018, p. 1008 ; JCP A 2018, n°21, act. 472, L. Erstein ; Constr-urb. 2018, n°7-8, comm. 100, X. Couton ; BJD 5/2018, p. 333, concl. G. Odinet, obs. M. Vialettes

⁷² Req. n°410433 : Constr-urb. 2017, n°12, comm. 162, X. Couton

4 OPERATIONS DE REVITALISATION DU TERRITOIRE (ORT)

Les centres-villes ont besoin d'une mobilisation forte. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : de 2001 à 2016, le taux de vacance a augmenté en moyenne de 6% à 11%. La loi ELAN instaure, toujours dans un esprit de contractualisation, une forme originale d'intervention, l'opération de revitalisation de territoire (ORT) dont la mixité est marquée. Elle constitue la déclinaison juridique du Plan gouvernemental « Action cœur de ville » sur 222 villes moyennes.

4.1 OBJET

L'objet de l'ORT (CCH, art. L 303-2) est pluriel :

- **Mettre en œuvre d'un projet global de territoire pour adapter et moderniser le parc de logements, de commerces et de locaux artisanaux ;**
- Améliorer l'attractivité au tissu urbain ;
- **Lutter contre la vacance des logements, des commerces et de locaux artisanaux ;**
- Réhabilitation de l'immobilier de loisirs ;
- **Lutter contre l'habitat indigne ;**
- Valoriser le patrimoine bâti ;
- **Réhabiliter les friches urbaines ;**
- Dans une perspective de **mixité sociale**, d'innovation et de développement durable.

L'ORT est une **OPAH** et les **opérations de requalification des quartiers anciens dégradés existantes pourront être transformées en ORT.**

4.2 PROCESSUS CONTRACTUEL

La convention associe l'Etat, ses établissements publics intéressés (une CCI par exemple), une l'intercommunalité et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou privée souhaitant apporter son soutien ou prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention dont des organismes

publics d'HLM ou des sociétés anonymes d'HLM, sous réserve de l'absence de conflit d'intérêt (mêmes interrogations que pour les PPA, voir supra).

Le contenu de la convention est ainsi précisé :

- Définition du projet urbain, économique et social de revitalisation favorisant la **mixité sociale**, le développement durable, la valorisation du patrimoine et l'innovation ;
- Délimitation du périmètre des **secteurs d'intervention** dont l'un concerne nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'intercommunalité signataire ou autres centres-villes de communes membres ;
- Durée, calendrier et plan de financement des actions et répartition entre les secteurs d'intervention ;
- Conditions d'une éventuelle délégation des actions à des opérateurs.

L'intercommunalité peut prendre l'initiative d'organiser une concertation publique préalablement à la signature de la convention.

4.3 ACTIONS MENEES DANS LE CADRE DE L'ORT

Il est possible de prévoir dans la convention de vastes champs d'intervention :

- **Intervention immobilière et foncière de revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé (acquisitions, travaux, portage de lots de copropriété) ainsi que de la réhabilitation de sites industriels et commerciaux vacants et de sites administratifs et militaires déclassés ;**
- **Plan de relogement et d'accompagnement social des occupants avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ;**
- **Utilisation de dispositifs coercitifs contre l'habitat indigne ;**
- Plan de transition énergétique du parc immobilier, de végétalisation urbaine et des bâtiments ;
- **Projet social de territoire** avec actions de mixité sociale et d'adaptation de l'offre de logements et de services publics et de santé aux personnes en perte d'autonomie ;

- Actions et opérations d'aménagement des espaces et équipements publics de proximité (accessibilité, localisation et desserte des commerces et des locaux artisanaux de centre-ville et mobilité) ;
- Actions de modernisation ou création d'activités économiques, commerciales et artisanales, culturelles, sous la responsabilité d'un opérateur ;
- Création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales et artisanales, en particulier en centre-ville ;
- Engagement des autorités compétentes pour faire évoluer les documents d'urbanisme (PLU, documents en tenant lieu ou carte communale) pour atteindre les objectifs de la convention, y compris sur une procédure en cours.

Doivent être réalisés un bilan annuel de l'ORT et une **évaluation** tous les 5 ans des actions et de leurs incidences financières via une présentation aux conseils municipaux et à l'organe délibérant de l'EPCI.

4.4 PROCEDURES SPECIALES A L'ORT

La convention ORT peut prévoir dans les centres-villes des secteurs d'intervention l'interdiction pour l'avenir de la signature de **baux à destination multiples**, dit « baux tout immeuble » : dans un immeuble mixte (commerce/habitation), le bail commercial ne peut concerner que le local de commerce sauf pour des locaux destinés au fonctionnement des activités commerciales ou artisanales et du local dédié à l'habitation occupé par le commerçant ou l'artisan exerçant son activité professionnelle en rez-de-chaussée. Postérieurement à la signature de la convention ORT, sont interdits les travaux condamnant dans un même immeuble l'accès indépendant aux locaux ayant une destination distincte de l'activité commerciale ou artisanale. L'abandon manifeste d'une partie d'immeuble est constaté dès lors que des travaux ont condamné son accès (constat par procès-verbal du maire). *A noter que la loi ELAN permet aussi, dans les quartiers prioritaires de politique de la ville, aux organismes d'HLM de louer, après avis de la commune d'implantation réputé favorable dans un délai d'un mois, des logements en RDC pour des activités économiques ; le bail d'habitation de ces locaux n'en est pas pourtant soumis au statut des baux commerciaux et ne peut être un élément constitutif du fonds de commerce.*

L'ORT peut donner lieu à un **droit de préemption** urbain renforcé (y compris sur les immeubles en copropriété depuis plus de dix ans et les immeubles construits depuis moins de quatre ans) et au droit de préemption commercial, ce dernier pouvant être délégué à l'opérateur de l'ORT. Les contrats de revitalisation artisanale et commerciale en cours peuvent se poursuivre pendant toute la durée de l'ORT y compris si celle-ci dépasse la durée d'expérimentation du contrat.

En ORT, on rappellera que les actions stipulées peuvent, à titre expérimental sur 5 ans, bénéficier d'un **permis d'aménager dérogatoire** au principe de contiguïté du lotissement car portant sur des unités foncières non contiguës dès lors que l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère et s'inscrit dans le respect des OAP. Il est possible de conclure une convention de transfert au profit de la commune ou de l'EPCI de la totalité des voies et espaces communes inclus dans ce permis.

Nonobstant toute disposition du PLU, en ORT, est prévue une dispense de réaliser des **aires de stationnement** lors de travaux de transformation ou d'amélioration sur des **logements existants** sans création de surface de plancher supplémentaire et s'ils sont situés dans des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (CGI, art. 232) et ou dans une commune de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique (CCH, art L 302-5, II, dernier alinéa).

En cas de **délocalisation de services publics**, dans les communes signataires d'une ORT, le préfet ou l'autorité exécutive locale chargé du service public fermé ou déplacé communique au maire ou au président de l'EPCI dont est membre la commune toutes les informations justifiant cette décision, et ce au moins six mois avant la date prévue pour sa réalisation. Il indique également les mesures envisagées pour permettre localement le maintien de ce service sous une autre forme. Ces informations sont transmises également à la région et au département.

L'ORT se distingue surtout par un dispositif spécifique et dérogatoire en matière d'urbanisme commercial (C. com. art. L 752-2).

Ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale (AEC) les projets visés aux alinéas 1° à 6° de l'article L 752-1 du Code de commerce : création ou d'extension de magasin de commerce de détail ou d'ensemble commercial supérieurs à 1000 m² de surface de vente, changement de secteur d'activité de plus de 2 000 m² ou plus de 1 000 m² dans le secteur alimentaire, réouverture au public sur le même emplacement d'un magasin de plus de 2 500 m² non exploité depuis plus de trois ans, dès lors qu'ils s'implantent dans un secteur d'intervention comprenant un centre-ville identifié par la convention. Les drives sont exclus de cette dispense. Ces projets seront publiés dans des conditions fixées par décret.

La convention ORT peut toutefois soumettre à AEC les projets visés aux mêmes alinéas 1° à 6° de l'article L 752-1 précité, dont la surface de vente dépasse un seuil fixé par ladite convention et qui ne peut être inférieur à 5 000 m² ou 2 500 m² pour les magasins à prédominance alimentaire.

Toutefois, un double système de **moratoire préfectoral** est instauré :

- Le préfet du département peut suspendre par arrêté, après avis ou à la demande de l'intercommunalité et des communes signataires de l'ORT, l'enregistrement ou l'examen en CDAC des demandes d'AEC des projets visés aux alinéas 1° à 5° et 7° de l'article L 752-1 précité, ce qui exclut les réouvertures au public d'un magasin non exploité depuis plus de trois ans mais inclut les extensions et les drives, **dont l'implantation est prévue dans une ou plusieurs communes signataires de l'ORT mais hors secteurs d'intervention**. Le préfet se prononce compte tenu des caractéristiques des projets et de l'analyse des données existantes sur la zone de chalandise au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et territoires concernés ;
- Après avis ou à la demande du ou des intercommunalités et des communes concernées, le préfet peut **étendre ce moratoire aux communes non signataires de la convention ORT mais qui sont membres de l'intercommunalité signataire ou d'une intercommunalité limitrophe** lorsque ces mêmes projets, compte tenu de leurs caractéristiques et de l'analyse des données existantes dans leurs zones de chalandise, sont de

nature à compromettre gravement les objectifs de l'ORT au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés par l'ORT. Lorsque les demandes portent sur des projets situés dans une intercommunalité limitrophe situé dans un autre département, l'arrêté de suspension est pris conjointement par les deux préfets concernés.

La durée maximale de ces moratoires est de trois ans, prorogeable d'un an par le préfet après avis ou à la demande de l'intercommunalité et des communes signataires de l'ORT. Un décret en précisera les modalités d'application.

Ce dispositif de moratoire est applicable aux projets de l'EPARECA. Celui-ci peut intervenir en ORT à titre expérimental pendant trois ans à compter de la promulgation de la loi ELAN. Ses projets restent soumis directement à autorisation de la CNAC après avis de la CDAC.

En tout état de cause, sont dispensées d'AEC les opérations immobilières combinant logements et commerces dans les centres-villes des secteurs d'interventions en ORT si la surface de vente est inférieure au 1/4 de la surface de plancher des logements.

Enfin, dans les secteurs d'intervention des ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention, n'est pas applicable le dispositif permettant, dans les communes de moins de 20 000 habitants, au maire de saisir pour avis la CDAC dans le cadre des projets entre 300 et 1000 m² de surface de vente lors de l'instruction d'un permis de construire.

4.5 REFORME GENERALE DE L'URBANISME COMMERCIAL

En dehors des ORT, la loi ELAN comporte plusieurs dispositions renforçant le contrôle de l'implantation commerciale.

- *Champ d'application de l'AEC :*
 - Pour lutter contre les friches et installer au plus vite un nouveau magasin, augmentation de 1000 m² à 2 500 m² du seuil d'autorisation en cas de réouverture d'un commerce ayant cessé d'être exploité pendant trois ans ;
 - Modification substantielle en cours d'instruction ou de réalisation (C. com. Art. L 752-15) : elle s'apprécie uniquement au regard des critères décisionnels, toute référence à la nature de la surface de vente (très obscure, les enseignes n'ayant plus à figurer dans le dossier de demande) étant abandonnée. Par mesure de simplification, l'AEC approuvant la modification substantielle se substitue à la précédente dès lors qu'elle est devenue définitive ;
 - Modification après refus de la CNAC pour un motif de fond (C. com. Art. L 752-21) : est maintenue l'obligation pour le pétitionnaire, s'il dépose une nouvelle demande sur le même terrain, de prendre en compte les motivations de la CNAC. La loi ELAN prévoit la compétence directe de la CNAC si les modifications visant à prendre en compte sa décision ou son avis ne sont pas substantielles.

- *Critères d'autorisation :*
 - Contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI dont elle est membre ;
 - Coûts indirects supportés par la collectivité en matière d'infrastructures et de transport ou de bilan carbone direct et indirect des projets ;
 - Au titre de la qualité environnementale du projet, émissions des gaz à effet de serre par anticipation du bilan carbone ;
 - Application de ces critères renforcés aux demandes d'AEC déposées à compter du 1^{er} janvier 2019 ;
 - Production par le pétitionnaire d'une analyse d'impact réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet du département. Elle évalue les

effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation, de l'intercommunalité dont elle est membre et des communes limitrophes, l'emploi en s'appuyant notamment sur l'évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux existants dans la zone de chalandise pertinente, en tenant compte des échanges pendulaires journaliers et, le cas échéant, saisonniers entre les territoires.

Le demandeur doit également y démontrer qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'implantation de son projet, à défaut, qu'aucune friche existante en périphérie ne peut l'accueillir.

- *Fonctionnement des CDAC/CNAC :*

- Ajout de 3 personnalités qualifiées représentant le milieu économique respectivement désignées par la CCI, la CMA (sans droit de vote) et la Chambre d'agriculture (sauf pour le CDAC à Paris). Ces personnalités qualifiées désignées par la CCI et la CMA présentent la situation économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu. La personnalité qualifiée désignée par la Chambre d'agriculture présente l'avis de celle-ci lorsque le projet d'implantation commerciale consomme des terres agricoles ;
- Audition obligatoire pour tout projet **nouveau** (création) des associations de commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes, de l'agence du commerce et du manager du commerce de la commune ou de l'intercommunalité d'implantation. La CDAC informe les maires des communes limitrophes de celle d'implantation de l'enregistrement de demande d'AEC ;
- Réalisation par les chambres consulaires, à la demande du préfet du département, d'études spécifiques d'organisation du tissu économique, commercial et artisanal ou de consommation des terres agricoles, et ce préalablement à l'analyse du dossier de demande d'AEC par la CDAC (saisine des chambres au plus tard 1 mois avant la séance de la CDAC) ;
- Audition d'un membre de la CDAC (à sa demande) par la CNAC.

- *Contrôle et sanctions :*
- Instauration d'un certificat de bon achèvement (décret à venir) établi par un organisme indépendant habilité par le préfet aux frais du bénéficiaire de l'AEC et communiqué dans un délai d'un mois avant la date d'ouverture au public au préfet, au maire de la commune d'implantation et au président de l'intercommunalité dont elle est membre, ce certificat attestant du respect de l'autorisation ; en l'absence de certificat dans le délai prescrit, l'exploitation des surfaces est considérée comme illicite ;
- Obligation (et non plus faculté) pour le préfet d'infliger, en cas d'exploitation illicite, des sanctions administratives : mise en demeure de régulariser dans un délai de trois mois (et non plus un mois), astreintes, fermeture jusqu'à régularisation effective. La compétence de constat préalable du manquement est étendue, outre les agents de l'Etat, aux agents habilités par la commune ou l'intercommunalité compétente (décret à venir) ;
- Remise en état et dispositif anti-riche (décret à venir) : il était déjà prévu qu'en cas de cessation d'exploitation et de non réouverture au public pendant un délai de trois ans, le propriétaire du site d'implantation bénéficiaire de l'AEC était responsable de l'organisation de son démantèlement (y compris des fondations) et de la remise en état des terrains compatible avec les règles d'urbanisme. Avec la loi ELAN, le préfet est tenu de s'assurer de la mise en œuvre des mesures adéquates de remise en état ou de transformation en une autre activité par le propriétaire dans le délai prescrit. En cas de carence ou d'insuffisance de ces mesures, le préfet doit mettre en demeure le propriétaire de les lui présenter dans un délai déterminé et en informe l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. En cas de mise en demeure infructueuse, le préfet peut obliger le propriétaire à consigner la somme du montant des travaux à réaliser, laquelle lui sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; le préfet peut aussi faire procéder d'office à la remise en état au frais du propriétaire.
- Recensement sur un site de l'Etat des certificats, rapports d'exploitation illicite, mises en demeure, consignations, arrêtés de fermeture, astreintes, amendes, travaux ordonnés d'office.

- *Document d'aménagement artisanal et commercial*

- La loi ELAN maintient les grandes finalités du SCOT en matière d'aménagement commercial énoncées à l'article L 141-16 du code de l'urbanisme : son document d'orientation et d'objectifs (DOO) précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture ;
- Mais selon la nouvelle rédaction de l'article L 141-17 issue de la loi ELAN, le document d'orientation et d'objectifs du SCOT « comprend » un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) qui n'est donc plus facultatif. Ce DAAC détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable et la loi ELAN ajoute **l'impact significatif sur le commerce de centre-ville** ;
- Ces conditions continuent à privilégier la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux ;
- Le DAAC continue de même à localiser les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques. **C'est ici que la loi ELAN renforce son**

contenu : il doit prévoir les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. Des plafonds pourront ainsi être fixés selon des activités alimentaires, non alimentaires... sous réserve que ces restrictions territoriales soient justifiées et ne portent pas atteinte à la liberté d'entreprendre.

- **Outre ce contenu obligatoire, le DAAC peut :**
 - + Définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques ;
 - + Prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers ces centralités ;
 - + Déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de celles logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou de flux générés par les personnes ou les marchandises ;
 - + Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale en fonction de l'existence d'une desserte par les transports en collectifs, de son accessibilité aux piétons et cyclistes ;
 - + Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises.

Il reste précisé que l'annulation du document d'aménagement artisanal et commercial est sans incidence sur les autres documents du schéma de cohérence territoriale.

En l'absence de SCOT, les OAP des PLUI comportent ce volet commerce du SCOT quant aux orientations précitées énoncées dans l'article L 141-16 et aux équipements « importants » d'impact significatif visés à l'article L 141-17.

Ces dispositions s'appliquent aux SCOT et PLUI mis en révision après la publication de la loi ELAN.

Cette reconnaissance législative de la faculté de poser dans les documents d'urbanisme des exigences d'implantation selon des limites territoriales s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel européen. Dans un arrêt du 30 janvier 2018⁷³, Visser, la CJUE a eu à connaître de l'affaire suivante. Une commune des Pays-Bas dispose sur son territoire, à l'extérieur du quartier commercial historique du centre-ville, d'une zone commerciale accueillant des commerces de biens volumineux (meubles, cuisines, décoration, bricolage, matériels de construction, articles de jardin, vélos, articles de sport équestre, automobiles et pièces détachées). Le plan d'occupation des sols affecte cette zone exclusivement au commerce de détail de biens volumineux, autrement dit, il interdit l'activité de commerce de détail de biens non volumineux en dehors du centre-ville. Un propriétaire de surfaces commerciales dans cette zone souhaite louer l'une d'elles à une chaîne de magasins de chaussures et de vêtements en libre-service à prix cassés. Ce propriétaire conteste le POS devant le Conseil d'État néerlandais qui saisit la CJUE en question préjudicielle au regard de la Directive Services de 2006 et de la liberté d'établissement. En réponse, la CJUE avance un argumentaire très étayé :

- En interdisant l'activité de commerce de détail de produits non volumineux en dehors du centre-ville le POS contient une exigence de limitation territoriale de l'activité, ce qui est autorisé par la Directive Services dès lors que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité sont remplies ;
- **Cette interdiction tend à préserver la viabilité du centre-ville et éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire. Cet objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une telle limite territoriale.**

⁷³ Aff. C-31/16 ; BJDU 2/2018, p. 85, obs. J. C. Bonichot ; AJDA 2018, p. 978, note J. P. Ferrand ; JCP A 2018, n°22, 2169, J. M. Talau ; JCP A 2018, n°26, 2192, J. M. Talau