

URBANISME ET AMÉNAGEMENT

La loi « Elan » : procédures d'urbanisme simplifiées, aménagement dynamisé ?

La loi « Elan » du 23 novembre 2018 comporte plusieurs dispositions sur le droit de l'urbanisme et de l'aménagement. Objectif proclamé : « construire plus, mieux et moins cher ». Décryptage, entre autres, du taux de 20% de logements accessibles et des modifications de la loi « littoral ».

1 DYNAMISER L'AMÉNAGEMENT POUR PRODUIRE PLUS DE FONCIER CONSTRUCTIBLE

Le chapitre I^{er} du titre I relatif à l'aménagement concerne principalement la création de nouveaux outils (lire ci-dessous) et apporte certaines modifications au régime des opérations d'intérêt national (OIN) et des zones d'aménagement concertées (ZAC).

Le projet partenarial d'aménagement (PPA)

Afin de dynamiser les opérations d'aménagement, le projet partenarial d'aménagement (PPA) est créé. Le choix de la forme contractuelle de cet outil n'est pas anodin, la dimension partenariale étant mise en avant afin de laisser une certaine souplesse aux signataires. L'objectif est d'inciter les acteurs publics et privés à s'engager autour d'une convention sur les questions opérationnelles et financières liées à l'opération d'aménagement. Toujours dans cet objectif de souplesse,

les clauses devant figurer dans ce contrat ne sont pas définies.

Le PPA est signé entre, d'une part, l'Etat et, d'autre part, les établissements publics ou collectivités. Deux remarques s'imposent : tout d'abord, si l'intercommunalité est affichée comme le partenaire de l'Etat, les communes n'en sont pas moins oubliées puisqu'elles sont associées à l'élaboration du contrat. Ensuite, ce contrat se conçoit dans l'esprit du législateur comme une solution intermédiaire entre l'intervention seule d'une collectivité territoriale et l'opération d'intérêt national (OIN), dispositif permettant à l'Etat de reprendre des compétences en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, les sociétés publiques locales (SPL), sociétés d'économie mixte (SEM) ou tout autre acteur public/privé prenant part aux opérations peuvent également être signataires du contrat.

La grande opération d'urbanisme (GOU)

Le PPA est un préalable nécessaire à l'instauration d'une grande opération d'urbanisme (GOU), second outil prévu ; lorsque le

contrat prévoit une opération susceptible d'être qualifiée de GOU, il en précise les dimensions et les caractéristiques.

La GOU est une opération d'aménagement dont la réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et de la collectivité ou de l'établissement public cocontractant du PPA, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques. La qualification d'une portion de territoire en GOU est décidée par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant du PPA, après avis conforme des communes et accord du représentant de l'Etat. Il ne peut donc être passé outre l'avis défavorable de la commune.

La GOU ne concerne que les opérations d'aménagement d'une certaine ampleur ; son intérêt réside dans l'instauration d'un régime dérogatoire au droit commun afin de faciliter la réalisation de l'opération. Ce régime spécifique concerne notamment la faculté pour les communes de confier la réalisation et la gestion d'équipements publics relevant de leur compétence à la personne publique à l'initiative de la GOU (EPCI, EPT, ville de Paris, métropole de Lyon). Il s'agit également de transférer à l'exécutif de cette personne la délivrance des autorisations d'urbanisme et de pouvoir créer une zone d'aménagement différé (ZAD) au sein du périmètre de la GOU.

L'opération d'intérêt national (OIN)

Outre les nouveaux outils (PPA et GOU), le dispositif de l'OIN est également réformé : sont désormais définis les critères permettant de qualifier une opération d'OIN, étant précisé qu'il est aussi instauré une consultation de l'EPCI compétent en matière d'aménagement, ainsi que des collectivités dont le territoire est inclus dans le périmètre de l'OIN, sur le projet. Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme peut

délimiter des secteurs, dans lesquels la délivrance des autorisations d'urbanisme ne relève pas de l'autorité administrative de l'Etat, mais du maire. Il est aussi prévu que l'OIN puisse valoir zone d'aménagement différé. Enfin en matière d'aménagement, la loi «Elan» modifie également le régime juridique des éta-

voient leur constructibilité augmenter. Ainsi, hors des secteurs où les constructions sont autorisées, la loi «Elan» ajoute plusieurs exceptions à l'interdiction de construire parmi lesquelles la réalisation d'annexes ou les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles et à

d'aménagement et de développement durable (PADD) au sein des conseils municipaux sera réputé avoir été tenu municipaux dans un délai de quatre mois suivant le débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ; cela afin de simplifier la procédure d'élaboration des PLU et d'éviter des blocages.

La loi prévoit également de modifier le second alinéa de l'art. L. 174-6 du code de l'urbanisme en limitant la remise en vigueur d'un plan d'occupation des sols (POS) après l'annulation contentieuse d'un PLU à une durée de deux ans au-delà de laquelle le règlement national d'urbanisme s'appliquera sur le territoire faute de régularisation du PLU annulé.

Enfin, est également prévue une habilitation d'agir par ordonnance conformément à l'art. 38 de la Constitution avec pour objet principal de limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte faites aux documents d'urbanisme locaux dont l'application s'avère aujourd'hui particulièrement complexe et source d'insécurité juridique.

Les communes couvertes par une carte communale voient leur constructibilité augmenter : la loi « Elan » ajoute plusieurs exceptions à l'interdiction de construire.

blissements publics d'aménagement quant à leurs possibilités d'intervention en dehors de leur périmètre et celui des ZAC (s'agissant notamment des conventions de participation ou des cahiers des charges de cession de terrain).

2 SCOT, PLU ET CARTE COMMUNALE REPENSÉS

Plusieurs dispositions (chap. IV du titre I^{er}) concernent les documents et autorisations d'urbanisme. A noter, également, que la loi inscrit désormais 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 au sein des principes généraux de l'urbanisme. S'agissant des documents d'urbanisme, la loi porte sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales.

Constructibilité augmentée, vigilance de mise en zones agricoles

Les communes couvertes par une carte communale, tout d'abord,

l'exploitation agricole ou forestière, à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production.

Les constructions précitées nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation sont également et désormais autorisées en zone agricole et forestière des PLU sous les mêmes conditions. La loi «Elan» précise également les critères à prendre en compte pour la création des secteurs de taille et de capacité limitées.

Toujours au sujet des zones agricoles, il sera nécessaire d'être vigilant lors de la réalisation du diagnostic dans le cadre de l'élaboration des PLU mais également des Scot puisque leur rapport de présentation devra désormais analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt – et non plus l'approbation – du plan.

PLUI et régularisation d'un PLU annulé

A côté des modifications concernant les zones agricoles, deux évolutions doivent être notées. S'agissant des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) élaborés par un EPCI, le débat sur le projet

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi «Elan»
- Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018

3 LA SIMPLIFICATION DES AUTRES PROCÉDURES D'URBANISME

La loi « littoral »

La loi «Elan» apporte, en outre, plusieurs modifications à la loi «littoral» qui ont suscité de vifs débats et qui justifiaient en partie la saisine du Conseil Constitutionnel par 60 parlementaires.

En effet, la loi «Elan» permet, tout d'abord, l'urbanisation des «dents creuses». Ainsi, en dehors des agglomérations et villages existants (ces secteurs doivent être identifiés par le Scot et délimités par le PLU), des constructions peuvent être autorisées à des fins exclusives d'amélioration de l'offre ●●●

●●● de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics lorsque ces constructions et/ou installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. L'identification et la délimitation de ces secteurs pourront intervenir dans le cadre d'une procédure de modification simplifiée du Scot et du PLU à engager avant le 31 décembre 2021. Jusqu'à cette date, le comblement des dents creuses sera possible avec l'accord de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Outre le comblement des dents creuses, la loi « littoral » est également modifiée pour les constructions nécessaires aux cultures marines et des aménagements légers en espaces remarquables.

Les autorisations d'urbanisme

S'agissant tout d'abord des lotissements, les trois derniers alinéas de l'art. L. 442-9 du code de l'urbanisme relatifs à la caducité des dispositions d'urbanisme des cahiers des charges des lotissements sont supprimés. Ces dispositions se heurtaient, en effet, à la jurisprudence de la cour de cassation et présentaient une fragilité constitutionnelle au regard du principe de liberté contractuelle.

Le pouvoir de l'architecte des bâtiments de France est, ensuite, diminué. Ainsi, son avis conforme est remplacé par un avis simple pour les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile et sur les travaux destinés à remédier aux problèmes posés par l'habitat indigne, l'insalubrité et les immeubles menaçant ruine dans les secteurs protégés au titre du patrimoine. Par ailleurs, le périmètre des abords des monuments historiques peut désormais être proposé par l'autorité compétente en matière de PLU.

A noter également, l'encadrement des pièces exigibles lors du dépôt d'une demande d'autorisation, la confirmation de la possibilité d'obtenir plusieurs autorisations successives sur un même terrain – sans que la seconde vaille retrait de la première –, l'obligation de préciser, au sein d'un certificat d'urbanisme, les motifs qui permettraient, le cas échéant, d'opposer un sursis à statuer et l'articulation entre les autorisations d'urbanisme et environnementale pour un même projet. Enfin, la loi « Elan » imposera aux communes de plus de 3500 habitants de disposer, à compter du 1^{er} janvier 2022, d'une téléprocédure permettant d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme. Elle autorisera, sous conditions, l'externalisation à des prestataires privés, de l'instruction des demandes.

4 LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Le chapitre VI prévoit diverses mesures relatives au contentieux de l'urbanisme qui font suite aux propositions issues du rapport pour un contentieux plus rapide et plus efficace remis par Christine Maugüé au ministre de la Cohésion des territoires en janvier 2018.

Sécuriser les autorisations d'urbanisme

Sont prévues la limitation des effets des annulations et des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme ou le fait d'imposer aux juridictions administratives, lorsqu'une annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme où un sursis à statuer aux fins de régularisation est envisageable, de motiver leur refus de faire appliquer ces dispositions.

Lutter contre les recours abusifs

Un référé-suspension contre une autorisation d'urbanisme ne pourra être déposé que dans le délai de cris-

tallisation des moyens; cette mesure sera, par ailleurs, complétée par l'obligation pour le requérant dont le référé-suspension a été rejeté, de confirmer le maintien de sa requête en annulation faute de quoi il sera réputé s'être désisté.

Les autorisations modificatives ou de régularisation intervenues au cours de l'instance dirigée contre l'autorisation initiale et communiquées aux parties ne pourront être contestées que dans le cadre de cette instance (renforçant la jurisprudence récente du Conseil d'Etat sur ce point).

La procédure pour recours abusif prévue par l'article L.600-7 – jusque-là peu utilisée ou admise – est également amendée. Il est ainsi proposé de substituer « lorsque le droit au recours (...) est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant » par « lorsque le droit au recours (...) est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant ». La condition du caractère « excessif » du préjudice serait également supprimée. Un encadrement des transactions financières avec les associations est aussi prévu.

Le droit de préemption modifié

A noter enfin, dans le reste de la loi, la modification du droit de préemption et des zones d'aménagement différé afin de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement (chapitre II du titre I^{er}), du régime des dérogations au PLU pour permettre notamment la transformation de bureaux en logements (chapitre V du titre I^{er}) et de l'aménagement commercial dans le cadre de la revitalisation des centres-villes (chap. 1^{er} du titre IV).

Par Arthur Gayet et Céline Lherminier, avocats à la cour, cabinet Seban et associés