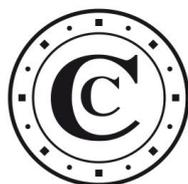


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

CAHIERS  
PÉDAGOGIQUES -  
LA DÉLIVRANCE  
DES PERMIS  
DE CONSTRUIRE

Un parcours complexe  
dans un cadre instable

Rapport public thématique

Septembre 2024



# Sommaire

<b>Cahier pédagogique 1 :</b> <b>cartographie des textes et des acteurs .....</b>	<b>5</b>
<b>Cahier pédagogique 2 :</b> <b>les chemins du parcours « urbanistique » des élus et des pétitionnaires .....</b>	<b>15</b>
<b>Cahier pédagogique 3 :</b> <b>les injonctions normatives incontournables et sanctionnables .....</b>	<b>45</b>
<b>Cahier pédagogique 4 :</b> <b>le face à face entre les pétitionnaires et l'administration.....</b>	<b>77</b>
<b>Cahier pédagogique 5 :</b> <b>les leviers à la main du tribunal.....</b>	<b>125</b>



# **Cahier pédagogique 1 : cartographie des textes et des acteurs**

C'est un ensemble de « briques » qui constitue l'édifice qui mène à la décision d'octroyer ou de refuser une autorisation d'urbanisme.

## **Les chemins du parcours « urbanistique » pour les élus**

### **Les fondamentaux**

- Les outils de la planification territoriale
- Des documents qui traduisent les projets de territoire

### **L'échelon régional**

- SRADDET /SDRIF  
Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires  
Les consultations des PPA personnes publiques associées  
Sur le projet de SRADDET
- SRCE  
Le schéma régional de cohérence écologique désormais intégré au SRADDET
- SDAGE  
Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SRHH  
Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France

**L'échelon départemental**

- PDH  
Plan départemental de l'habitat
- PDALHPD  
Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
- SDAGV  
Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

**L'échelon du SCoT (schéma de cohérence territoriale)**

- Les « porter » à connaissance
- Par l'État
- PADD du SCoT
- Projet d'aménagement et de développement durables
- Le projet de SCoT
- Un projet de territoire
- Les consultations des PPA
- Personnes Publiques Associées sur le projet de SCoT
- L'enquête publique
- Sur le projet de SCoT
- L'adoption du SCoT
- Le schéma de cohérence territoriale
- Les DOO
- Document d'Orientation et d'Objectifs
- La compatibilité
- Versus la conformité
- Le SCoT fait écran au SRADDET ou au SDRIF.
- Il est compatible avec le SDAGE, le SRCE et le SRHH (schéma régional de l'habitat et de l'hébergement le cas échéant)

**L'échelle communale et celle de l'intercommunalité**

- Les « porter » à connaissance
  - Par le préfet
- PADD du PLU(i) ou PLU
  - Projet d'Aménagement et de Développement Durable
- OAP
  - Orientations d'aménagement et de programmation
- PLU(i) / PLU
  - Plan local d'urbanisme intercommunal ou communal
  - Un rapport de présentation,
  - Le PADD,
  - Les OAP orientations d'aménagement et de programmation,
  - Un règlement
  - Des annexes :
    - Les servitudes d'utilité publique
    - Le PDU plan de déplacement urbain
    - Le PLH programme local de l'habitat
    - Le SDAEP Schéma Départemental d'Alimentation en Eau Potable
- Règlement du PLU(i) ou PLU
  - Règles générales et les servitudes d'utilisation du sol
- PLH / PLUiH
  - Programme local de l'habitat
- PDU / PDM
  - Plan de Mobilité / Plan de déplacements urbains
- SDAEP
  - Schéma de gestion des eaux pluviales
- RNU règlement national d'urbanisme

**Les chemins du parcours « urbanistique » pour les pétitionnaires****Les certificats d'urbanisme**

- Information
- Cristallisation
- Sursis à statuer
- Dédommagement

**Les ADS, autorisations de construire ou de démolir**

- Permis d'aménager
- Permis de construire / Permis modificatif
  - Déclaration préalable
  - Permis de construire
- Les autres versions du permis de construire
  - Permis d'innover
  - PCVD permis de construire valant division
  - PAMS permis d'aménager multisites
- Les permis dérogatoires
- Permis de démolir

**Les injonctions normatives, incontournables et sanctionnables****L'entrelacement législatif**

Fondement historique

1914 / 1945

L'empilement législatif

2000 / 2023

Le tournant de la loi Alur - 2014

L'ère du PLU(i)

**Les dérogations**

UTN – unités touristiques nouvelles

Zone de montagne

Destinations et sous-destinations

5 destinations, 23 sous-destinations

et deux régimes différents

La « clause filet » :

La pratique du « cas par cas »

**Les injonctions**

Directives Territoriales d'Aménagement

7 DTA

Lois spécifiques

Loi Littoral

Loi Montagne

Parcs Naturels

La charte des paysages

La cartographie des Risques et des périmètres sensibles
Servitudes d'utilité publique
Les opérations d'intérêt national
(OIN)
Les projets d'intérêt général
(PIG)
Le Zéro Artificialisation Net des Sols (ZAN)
Passage du potentiel constructible au ZAN

<b>La coercition</b>
La loi SRU
Article 55 et sanctions
Les ABF
Servitudes d'utilité publique
Les MRAe
Missions Régionales d'Autorité Environnementale

<b>L'impact de l'annulation des documents d'urbanisme</b>
L'exemple de Gujan-Mestras (Gironde)

## **Le face à face entre l'autorité administrative et le pétitionnaire**

### *Les leviers des maires*

#### **Instituer en permanence le droit opposable**

(Avec le conseil délibérant)

- Actualiser, adapter ou revisiter les documents opposables
- Mise en compatibilité du PLU (PLU(i))
  - Avec le SCoT et le SRADDET
  - Avec une déclaration de projet (DP)
  - Dans le cadre d'une procédure intégrée (PI)
  - Avec une DUP (déclaration d'utilité publique)
- Révision du PLU (PLU(i))

#### **Sécuriser les procédures**

- Faire de la pédagogie
- Organiser une gouvernance pour ne pas décider seul
- S'entourer de prestataires experts et renforcer les équipes d'instruction internes souvent à l'échelle intercommunale
- Prévenir les recours
- Signer les autorisations
- Simplifier ou compliquer la procédure pour le pétitionnaire

#### **Marquer ses désaccords**

- Modifier un projet dont il ne veut pas en l'état
- Négocier un projet
- Contrarier un projet dont il ne veut pas
- Bloquer un projet

**Contrôler, observer, évaluer**

- Contrôler le respect des autorisations accordées
- Veiller aux rentrées fiscales liées à l'urbanisme
- Évaluer les impacts des documents d'urbanisme en vigueur
- Observer le foncier de sa commune

*Les leviers des Intercommunalités / Les leviers du préfet*

**Accompagner, gérer, évaluer, réviser**

- Instruction des ADS pour les communes
- Signatures des autorisations dans les ZAC intercommunales
- Suivi de la réalisation des différents objectifs
- Révision, Modification des plans intercommunaux

**Accompagner, gérer, évaluer, réviser**

- Apport de conseils
- Instruction RNU
- Contrôle de légalité des actes et procédures d'urbanisme  
Recours gracieux, déférés au TA
- L'application de la loi SRU

*Les leviers du Tribunal Administratif / Les leviers du pétitionnaire*

**Annuler, arbitrer, confirmer**

- Les exemples de contentieux sur le ADS et sur les documents d'urbanisme  
Le cas du PLU(i)-H de Toulouse

**Être respecté, écouté, compris**

- La considération
- La concertation
- Le respect des délais
- La cristallisation
- La mise en demeure de la commune (sursis à statuer)
- Les recours



# **Cahier pédagogique 2 : les chemins du parcours « urbanistique » des élus et des pétitionnaires**

## **Cheminement des élus**

### *Les fondamentaux*

#### **Les fondamentaux**

- Les outils de la planification territoriale

Des documents qui traduisent les projets de territoire

La planification urbaine regroupe l'ensemble des documents d'urbanisme qui organisent les territoires. Ces documents traduisent un projet de territoire s'appuyant sur un diagnostic territorial, une évaluation environnementale, des études, des procédures juridiques et financières qui sont définies par des normes (*lois et décrets*) regroupées principalement dans le code de l'urbanisme.

La planification territoriale est concrétisée par un ensemble d'outils mis à la disposition des collectivités locales pour traduire leur projet de territoire. Qu'ils soient réalisés à l'échelle du bassin d'emploi ou déclinés à l'échelle intercommunale ou communale, ces documents permettent de définir des orientations, notamment :

- assurer l'équilibre entre le développement et le renouvellement urbain, l'aménagement des espaces ruraux, la qualité de vie des habitants et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- soutenir la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, en prévoyant des capacités de constructions suffisantes dans les domaines de l'habitat, des activités économiques et commerciales, culturelles et sportives ;
- préserver les milieux naturels, les paysages notamment par le maintien ou la création de continuités écologiques ;

- préserver et développer la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
- développer les transports collectifs afin d'offrir des alternatives aux déplacements individuels motorisés pour préserver l'environnement ;
- lutter contre le réchauffement climatique, limiter les émissions de gaz à effet de serre en assurant le développement des énergies renouvelables, et en limitant l'artificialisation des sols ;
- assurer la résilience des territoires notamment par la prévention des risques.

*L'échelon régional*

<b>L'échelon régionale</b>	
- SRADDET /SDRIF	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
- Les consultations des PPA (Personnes publiques associées)	Sur le projet de SRADDET
- SRCE	Le schéma régional de cohérence écologique désormais intégré au SRADDET
- SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France

Le SRADDET ou SDRIF : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires / Schéma directeur de la Région Île-de-France

Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes, en lien avec plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique et l'artificialisation des sols, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets.

L'élaboration du SRADDET est confiée au conseil régional qui l'adopte par délibération, avant son approbation par arrêté du préfet de région, à l'issue des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique. Cette approbation lui confère sa valeur prescriptive à l'égard des documents de planification des autres collectivités territoriales qui doivent être compatibles avec ce dernier (cf. infra).

Le SRADDET se substitue aux schémas sectoriels : SRCE le schéma régional de cohérence écologique, SRCAE le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, SRI le schéma régional de l'intermodalité, SRIT le schéma régional des infrastructures et des transports, PRPGD le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

- Les consultations des personnes publiques associées (PPA)

#### Sur le projet de SRADDET

Les personnes publiques<sup>1</sup> sont associées à l'élaboration des documents d'urbanisme. Leur rôle est de s'assurer de la bonne prise en compte des lois, règlements et intérêts supra-communaux.

Pour assumer son rôle de mise en cohérence des stratégies d'aménagement, le SRADDET doit faire état d'une bonne articulation des documents de planification régionaux et infrarégionaux. Les PPA sont :

- le préfet de région,
- les conseils départementaux (*uniquement sur les aspects voirie et infrastructure numérique*),
- les métropoles,
- les collectivités à statut particulier (*comme la métropole de Lyon*),
- les intercommunalités compétentes en matière de PLU,
- les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité qui ont élaboré un PDU (*Plan de déplacement urbain-mobilité*),
- les établissements publics en charge d'un SCoT (*pour les PLU(i)*),
- un comité consultatif<sup>2</sup>,
- le comité régional en charge de la biodiversité,
- les comités de massifs en zone de montagne.

---

<sup>1</sup> Définies aux articles L. 132-7, L. 142-8, L. 132-9, L.132-10 et L. 132-11 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement des déchets, d'organismes publics et d'organisations professionnelles concernés, d'éco-organismes et d'associations agréées de protection de l'environnement.

Avant son adoption par le Conseil régional, le projet de SRADDET, est assorti de l'avis des conseils départementaux intéressés, du conseil économique, social et environnemental régional et des chambres consulaires.

Le SRCE : Le schéma régional de cohérence écologique

Désormais le SRADDET se substitue au SRCE, sauf en Île-de-France

La mise en place d'un réseau de continuités écologiques, la Trame Verte et Bleue (TVB), est une des mesures phares du Grenelle de l'Environnement. Cette démarche, s'inscrit dans l'objectif d'enrayer la perte de biodiversité, elle vise à favoriser les déplacements et la migration des espèces animales et végétales en préservant et restaurant des continuités écologiques entre les milieux naturels.

Le SRCE est un outil d'aménagement destiné à orienter les stratégies/plans/programmes, les documents d'urbanisme et les projets, ainsi que les démarches locales de TVB ou de biodiversité. Tous les schémas/plans/programmes et tous projets doivent intégrer les continuités écologiques dans leur état initial de l'environnement. Ils doivent aussi éviter et réduire leurs impacts négatifs sur ces continuités puis, si besoin, compenser les impacts restants.

Réalisé en co-élaboration par la Région et l'État dans le cadre d'une démarche participative, en association avec un comité régional « Trames verte et bleue »<sup>3</sup>, présidé conjointement par le président du conseil régional et par le préfet de région, le schéma régional de cohérence écologique (*SRCE*) est approuvé par arrêté du préfet après délibération du Conseil régional. Le SRCE, est soumis à enquête publique.

Le SRCE est pris en compte par les documents de planification (*SCoT, PLU et cartes communales, etc.*) et les projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

En France comme dans les autres pays membres de l'Union européenne, les "plans de gestion" des eaux sont encadrés par le droit communautaire inscrit dans la directive cadre sur l'eau (*DCE*) de 2000. Ce sont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (*SDAGE*). Institués par la loi sur l'eau de 1992, ces documents de planification ont évolué suite à la DCE. Ils fixent pour six ans les

---

<sup>3</sup> Défini aux articles D. 371-7 et suivants du code de l'environnement.

orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de "bon état des eaux". Ils sont au nombre de 12, un pour chaque « bassin » de la France métropolitaine et d'outre-mer<sup>4</sup>.

Le troisième cycle de la DCE a débuté en 2022 pour une période de six ans. La quatrième génération de SDAGE est approuvée en 2022 pour la période 2022-2027.

Le SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France

Propre à l'Île-de-France le SRHH est un document de planification stratégique qui vise à faciliter la coordination des politiques d'habitat et d'hébergement dans cette région.

Le SRHH est élaboré par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France, qui comprend notamment des représentants de collectivités. Il est arrêté par le préfet de région, après approbation du projet par ce comité.

Le SRHH fixe pour 6 ans, les objectifs globaux en matière de construction et de rénovation de logements, de construction et d'amélioration des structures d'hébergement, de développement équilibré du parc de logements sociaux, de rénovation thermique des logements, d'actions en faveur des populations défavorisées, de rénovation urbaine, de requalification des quartiers anciens dégradés et de lutte contre l'habitat indigne. Il prévoit les déclinaisons territoriales de ces objectifs au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale. Il indique notamment les objectifs à atteindre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement.

Ce schéma s'impose notamment aux contrats de développement territorial, aux schémas de cohérence territoriale (*SCoT*), aux plans locaux d'urbanisme (*PLU*, *PLU(i)*), et documents tenant lieu de PLU, au plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et aux programmes locaux de l'habitat (*PLH*).

---

<sup>4</sup> 7 bassins métropolitains, Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie ; et 5 bassins d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, la Réunion et Mayotte

*L'échelon départemental*

<b>L'échelon départemental</b>	
- PDH	Plan départemental de l'habitat
- PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
- SDAGV	Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Le PDH : Plan départemental de l'habitat

Le PDH est un outil de mise en cohérence des politiques locales de l'habitat à l'échelle départementale.

Le plan départemental de l'habitat (*PDH*) vise à assurer la cohérence entre les politiques locales de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des programmes locaux de l'habitat (*PLH ou PLHI*), et celles qui sont menées sur le reste du département.

Prévu pour une durée de six ans, le PDH est élaboré conjointement par l'État, le département et les établissements publics de coopération intercommunale (*EPCI*) ayant adopté un PLH ou ayant délibéré pour élaborer un PLH.

Le PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

À l'échelle départementale, le PDALHPD vise à faciliter l'accès et le maintien dans un logement décent pour les personnes et les familles qui connaissent des difficultés sociales et économiques.

Le PDALHPD fait partie du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté. Il définit les mesures destinées à permettre aux personnes et familles en difficultés sociales et économiques (*par inadaptation de leurs ressources, de leurs conditions d'existence, etc.*) d'accéder à un logement décent et indépendant.

Ce plan inclut des mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement d'urgence des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement. Il porte aussi le schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile. Il comporte des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique.

Basé sur une évaluation des besoins, il prévoit notamment des dispositifs de suivi et d'observation.

Établi pour une durée de six ans maximum, ce plan est élaboré et mis en œuvre par l'État et par le Département, avec l'appui d'un comité responsable du PDALHPD, qui associe à cette démarche des représentants des communes ou de leurs groupements et d'autres personnes morales<sup>5</sup>. Le PDALHPD remplace le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (*PDALPD*) et le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (*PDAHI*).

Le SDAGV : Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

À l'échelle départementale, le SDAGV vise à répondre aux besoins d'accueil des gens du voyage sur le territoire. Il prévoit les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être (*obligation légale*) réalisés :

- des aires permanentes d'accueil, ainsi que leur capacité ;
- des terrains familiaux locatifs aménagés, destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, ainsi que le nombre et la capacité des terrains ;
- des aires de grand passage, destinées à l'accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, ainsi que la capacité et les périodes d'utilisation de ces aires.

Il est élaboré et approuvé conjointement par le préfet et par le président du Conseil départemental (*et par le président du conseil de la métropole de Lyon, pour le schéma commun au Rhône et à la métropole de Lyon*). En Corse, il est élaboré et approuvé conjointement par le préfet et par le président du conseil exécutif.

---

<sup>5</sup> Associations de lutte contre les exclusions, organismes exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique, caisses d'allocations familiales, distributeurs d'eau et fournisseurs d'énergie, etcetc.

*L'échelon intercommunal du SCoT (schéma de cohérence territoriale)***L'échelon du SCoT**

- Les « porter » à connaissance
  - Par l'État
- PADD du SCoT
  - Projet d'aménagement et de développement durables
- Le projet de SCoT
  - Un projet de territoire
- Les consultations des PPA
  - Personnes Publiques Associées Sur le projet de SCoT
- L'enquête publique
  - Sur le projet de SCoT
- L'adoption du SCoT
  - Le schéma de cohérence territoriale
- Les DOO
  - Document d'Orientation et d'Objectifs
- La compatibilité *Versus* la conformité
  - Le SCoT fait écran au SRADDET ou au SDRIF.
  - Il est compatible avec le SDAGE, le SRCE et le SRHH le cas échéant

**La chronologie du SCoT**

Le Schéma de Cohérence Territoriale est un document de planification stratégique intercommunale qui s'inscrit à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. Il s'intercale entre le document de planification régional (*SRADDET*<sup>6</sup> ou *-SDRIF*) et les documents locaux (*PLU*) ou intercommunal (*PLU(i)*). Il recouvre souvent plusieurs *PLU(i)*. L'élaboration du SCoT est le fruit d'un travail itératif et collaboratif, d'environ six années, mené avec l'ensemble des acteurs, partenaires et experts. L'initiative appartient aux élus des structures intercommunales compétentes dès la recherche du périmètre, publié ensuite par le préfet.

<sup>6</sup> Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

### *Les « porter » à connaissance*

Le « porter à connaissance » désigne la procédure par laquelle le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants.

Il précise que l'État a l'obligation de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.

Le terme « porter à connaissance » est donc utilisé lors de procédure d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme (SCoT ou PLU), lorsque le préfet informe officiellement le maire ou le président du groupement de communes compétent, notamment de risques dont il a connaissance et qui doivent être pris en compte dans l'élaboration de leur(s) document(s) d'urbanisme.

Sur cet aspect, le préfet fournit les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, afin que l'autorité compétente en matière d'urbanisme puisse les prendre en compte dans ses autorisations d'urbanisme en faisant notamment application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.

### *Le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS),*

Remplace désormais le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Après l'organisation d'un débat sur les orientations générales du PAS ce document est adopté par l'instance délibérative. Le SCoT pose à travers son PAS les enjeux et les objectifs, notamment pour réduire les incidences du développement et du fonctionnement urbain sur l'environnement.

### *Le projet de SCoT : Un projet de territoire*

Il faut souvent plus de quatre années de travaux pour élaborer le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT), menés en étroite association avec les communes, les Établissements Publics Territoriaux, les Personnes Publiques Associées (PPA), et en concertation avec le public et les partenaires concernés, à l'issue, l'instance délibérante dédiée, ou le Conseil Métropolitain (*s'il épouse le périmètre du SCoT*), arrête le projet de SCoT par délibération.

Le SCoT définit un projet pour un bassin de vie, avec un horizon de 15 à 20 ans.

C'est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage. Le Code de l'urbanisme fixe le régime des SCoT aux articles L et R.141-1 et suivants.

#### Les consultations des PPA : Sur le projet de SCoT

Il est procédé, comme pour le SRADDET, à la consultation de Personnes Publiques Associées (PPA) pendant trois mois : l'État, les régions, les départements, les autorités organisatrices de transport, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture et, dans les communes littorales, les sections régionales de la conchyliculture, les syndicats mixtes de transports, et les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes, ou encore à sa demande la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers .

#### Les personnes publiques associées :

- Reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ;
- Peuvent, tout au long de cette élaboration, demander à être consultées sur le projet de schéma de cohérence territoriale ;
- Émettent un avis, qui est joint au dossier d'enquête publique, sur le projet de schéma arrêté.

#### L'enquête publique : Sur le projet de SCoT

Le projet de SCoT est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Après un mois (*minimum*) la commission d'enquête rend son avis, avec le cas échéant des réserves et des recommandations.

#### L'adoption du SCoT : Le schéma de cohérence territoriale

À l'issue de l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des observations du public, des avis des communes, des personnes publiques consultées et du préfet, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public. Il est transmis au préfet, à la région, au département et aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4, ainsi

qu'aux communes ou établissements publics ayant recouru à la procédure de l'article L. 122-9<sup>7</sup>. Le schéma de cohérence territoriale approuvé est tenu à la disposition du public.

La délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Toutefois, si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma, lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement<sup>8</sup> et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1, ou compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, le projet se doit d'intégrer les remarques du préfet.

Le schéma de cohérence territoriale est exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées.

Les DOO : Document d'Orientation et d'Objectifs

Avec le Document d'Orientation et d'Objectifs (*DOO*) le SCoT décline, sous forme de prescriptions, les moyens d'atteindre les objectifs exprimés dans le PAS. Ces prescriptions aujourd'hui ne peuvent ignorer les dispositions du ZAN, puisque le document supérieur (*SRADDET* ou *SDRIF*) les aura signifiées. Ainsi le SCoT fixe un objectif limité de consommation d'espace.

Les orientations du DOO du SCoT s'imposent aux PLU(i) dans un rapport de compatibilité. Ce lien juridique s'apprécie selon une approche globale de « non-contrariété ».

Le rapport de compatibilité implique de respecter les objectifs essentiels du document supérieur. Il autorise donc, contrairement au rapport de conformité, une certaine adaptation des prescriptions au contexte local, dès lors que les politiques publiques retenues permettent de répondre aux options fondamentales, et aux objectifs essentiels du SCoT.

Ainsi, le SCoT doit être compatible avec le SRADDET (ou le SDRIF), et les PLU(i) doivent être compatibles avec le SCoT.

---

<sup>7</sup> La protection prévue à l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme concerne *a priori* seulement le « milieu » caractéristique de la montagne, et non la faune qui y habite, suite à un arrêt du 17 janvier 2024 du Conseil d'État.

<sup>8</sup> Voir infra.

### **La compatibilité *versus* la conformité**

Une fois approuvé, le SCoT fait écran au SRADDET ou au SDRIF.

Il s'agit d'un rapport de compatibilité limitée, qui signifie qu'en cas de superposition de plus de deux normes de rang différent sur le même territoire, la norme inférieure n'a pas à être compatible avec l'ensemble de celles qui lui sont supérieures, mais seulement avec celle qui lui est immédiatement supérieure.

Outre le SRADDET ou le SDRIF, le SCoT devra aussi être compatible avec le SDAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et doit prendre en compte d'autres documents comme le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) - qui n'est pas intégré au SDRIF - ou le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) le cas échéant.

L'élaboration des SCoT s'inscrit, souvent, dans un contexte de planification et de programmation en mouvement : révision du SRADDET ou du SDRIF, révision ou élaboration de PLU ou PLU(i), ce qui constitue un réel élément de complexité.

À titre d'exemple la Métropole du Grand Paris témoigne de la complexité rencontrée lors de l'élaboration du SCoT métropolitain d'Île-de-France. Elle considère que le caractère très mouvant du droit de l'urbanisme et l'attitude des services de l'État ont constitué ces éléments de complexité :

« L'État a joué une partition souvent de surenchère, souhaitant résoudre à cette occasion, des problématiques n'ayant pas trouvé de solutions jusqu'à lors : ce fut particulièrement le cas de la production de logements et la demande impérieuse de territorialisation des objectifs de production ».

« En outre, la publication de plusieurs textes majeurs durant les 6 ans de la procédure d'élaboration (loi ELAN, ordonnances de juin 2020, loi Climat notamment) constitue à la fois un élément de complexité et un sujet potentiel de mise en fragilité du SCoT métropolitain en particulier, et de tous les documents de planification en général ».

*Source : Métropole du Grand Paris*

#### *L'échelon communal du PLU ou intercommunal du PLU(i)*

Cela concerne les communes ou les intercommunalités qui font, ou non, partie d'un SCoT.

### **L'échelle communale et celle de l'intercommunalité**

- Les « porter » à connaissance
  - Par le préfet
- PADD du PLU(i) ou PLU
  - Projet d'Aménagement et de Développement Durable
- OAP
  - Orientations d'aménagement et de programmation
- PLU(i) / PLU
  - Plan local d'urbanisme intercommunal ou communal
    - Un rapport de présentation,
    - Le PADD,
    - Les OAP,
    - Un règlement
    - Des annexes
  - Les servitudes d'utilité publique
  - Le PDU
  - Le PLH
  - Le SDAEP
- Règlement du PLU(i) ou PLU
  - Règles générales et les servitudes d'utilisation du sol
- PLH / PLUiH
  - Programme local de l'habitat
- PDU / PDM
  - Plan de Mobilité
  - Plan de déplacements urbains
- SDAEP
  - Schéma de gestion des eaux pluviales
- RNU
  - Règlement National d'Urbanisme

La chronologie du PLU ou PLU(i)

Le PLU(i) est un document administratif complexe comprenant un rapport de présentation, un PADD, des OAP, un règlement et des annexes, qui traduit la volonté politique locale en matière d'aménagement urbain.

Les « porter » à connaissance : Idem que pour le SCoT (cf. *Supra*)

### Le PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

Le PADD est un document obligatoire stratégique qui définit les grandes orientations et intentions d'aménagement du territoire, notamment en termes d'urbanisme et de transports.

Le PADD est la « bible » du plan local d'urbanisme, pour prendre connaissance des objectifs architecturaux et économiques que souhaite mettre en place la Commune (*l'intercommunalité*).

À titre d'exemple, pour savoir quelles sont les zones qui sont destinés à être davantage bâties, et sous quelle forme architecturale. Pour connaître les parties du territoire destinées à accueillir notamment les décharges ou les espaces agricoles.

C'est l'article L. 122-1-3 du Code de l'urbanisme qui fixe les objectifs du PADD.

Le projet d'aménagement et de développement durable prévu par le code de l'urbanisme dans le plan local d'urbanisme n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, on ne peut refuser un permis de construire ou un certificat d'urbanisme opérationnel sur la base du seul PADD (mais la jurisprudence en a durci la portée).

### Les OAP : Orientations d'aménagement et de programmation

Au sein du plan local d'urbanisme (PLU, PLU(i)), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité territoriale en termes d'aménagement :

- *L'OAP dite de "secteurs" ou de "quartier"* définit en particulier les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone ;
- *L'OAP dite "thématique"* concerne un enjeu spécifique de territoire comme par exemple une OAP « *paysage et biodiversité* », une OAP « *risques et résilience* » ou « *qualité de l'air* ».

Pièce obligatoire du plan local d'urbanisme (*PLU, PLU(i)*), elles servent de cadre au projet urbain souhaité par la collectivité ou l'établissement porteur du PLU(i), les aménagements prévus dans le périmètre défini par ces OAP devant être compatibles avec ses orientations.

Elles comprennent en particulier :

- des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ;

- un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (*zone AU*) et de réalisation des équipements correspondants à chacune d'elle, le cas échéant (*l'existence d'une OAP de secteur étant par ailleurs un des critères d'ouverture d'une zone AU*) ;
- les actions et opérations nécessaires à la mise en valeur des continuités écologiques ;
- les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales (*notamment en limite de l'espace agricole*), et faciliter la mise en valeur, la réhabilitation, la renaturation, la restructuration ou l'aménagement de quartiers ou secteurs.

Elles peuvent :

- prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;
- favoriser la mixité fonctionnelle des constructions, notamment par rapport aux commerces ;
- lutter contre l'insalubrité ;
- renforcer l'articulation entre le PLU(i), et une zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
- adapter la délimitation des périmètres liés à certaines règles plafonnant le nombre de places de stationnement, par logement, à proximité des offres de transports, en fonction de la qualité de la desserte.

Dans certains cas, le contenu minimum des OAP se trouve renforcé sur certaines thématiques :

- en cas de PLU(i) valant programme local de l'habitat (*PLH*), ou de PLU(i) valant plan de mobilité (*PDM*) ;
- en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT), sur l'équipement commercial, artisanal et logistique et les conditions d'implantation de certains de ces équipements ;
- pour les territoires concernés par la loi Montagne et prévoyant des unités touristiques nouvelles (*UTN*) locales ;
- dans le cas où le PLU(i) comprend des zones urbaines (*U*) ou des zones à urbaniser (*AU*) dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par le règlement du PLU(i) (*au sens de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme*).

Le PLU(i) / PLU : Plan local d'urbanisme intercommunal ou communal

Le PLU(i) est établi à l'échelle du territoire de l'intercommunalité qui le porte, il régit l'affectation des sols. Il est le document de référence, opposable à toute demande d'autorisation d'urbanisme.

Certaines communes n'approuvent pas le PLU(i) qui concerne leur territoire, c'est par exemple le cas de St Genis Pouilly, dans l'Ain. Pour autant il s'applique sur leur territoire.

Comme indiqué *supra* (*La compatibilité versus la conformité*), les orientations du DOO du SCoT s'imposent donc aux PLU(i) dans un rapport de compatibilité. Ce lien juridique s'apprécie selon une approche globale de « non-contrariété ».

Depuis la loi 3DS, la collectivité a la possibilité de demander au préfet de prendre formellement position sur la sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers réalisée au titre du diagnostic du rapport de présentation au regard des données mises à disposition par l'État dans le cadre du porter à connaissance, et sur la cohérence avec le diagnostic des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans le PADD.

Le rôle de la « note d'enjeux » quérable auprès du préfet, et la possibilité de demander au préfet de prendre formellement position, lorsqu'il rend son avis sur le projet de PLU arrêté, ont pour but de sécuriser les procédures d'évolution des documents induites par l'obligation d'intégrer dans les PLU(i) ces objectifs prévus par la loi Climat et résilience.

Le volet cartographique du PLU(i)

Quatre types de zones sont répertoriées et cartographiées dans le PLU(i) :

1. Les zones urbaines « zone U » : On entend par zones urbaines, les zones où les équipements publics sont déjà installés. Ces zones sont urbanisées

- Zone UA zone urbaine mixte, à caractère central, à dominante d'habitat, pouvant comporter des commerces, des services, des bureaux, des activités artisanales, des équipements publics, compatibles avec un environnement urbain dense.
- Zone UB zone mixte à vocation essentiellement résidentielle, située en extension du centre village, et composée très majoritairement d'habitat individuel isolé, ou constitué sous forme de lotissements.
- Zone UC (comme commerce), zone urbaine mixte, à caractère central, à dominante d'habitat, pouvant comporter des commerces, des services, des bureaux, des activités artisanales, des équipements publics, compatibles avec un environnement urbain dense.

- Zone UD, zone urbaine de faible densité et d'urbanisation modérée, à dominante d'habitat, pouvant comporter pour des besoins de proximité des activités de services, commerciales, artisanales, des équipements publics, compatibles avec l'habitat existant.
- Zone UE Il s'agit d'une zone urbaine mixte, de densité moyenne ou faible, à dominante d'habitat, pouvant comporter des commerces, des services, des bureaux, des activités artisanales, des équipements publics, compatible avec un environnement urbain.
- Zone UL zone de constructions et d'équipements de loisirs en lien avec des activités touristiques.
- Zone UI est une zone urbaine qui a pour spécificité principale d'accueillir des activités industrielles et artisanales.
- Zone UP zone dédié à l'activité portuaire.
- Zone UT (comme tourisme). C'est une zone destinée à l'hébergement touristique et hôtelier ainsi qu'aux commerces et aux infrastructures de loisirs qui les accompagnent.
- Zone UV (comme voyage). C'est une zone destinée à l'aire d'accueil des gens du voyage.
- Zone UY pour activités artisanales, industrielles, commerciales et de services.

2. Les zones à urbaniser » zone AU » : Elles seront urbanisées dans un futur plus ou moins proche. Ces zones sont collées aux zones urbaines.

3. Les zones agricoles » zone A » : Ces zones sont exclusivement utilisées pour l'activité agricole. Une exception peut être faite pour les services publics ou collectifs.

4. Les zones naturelles ou/et forestières » zone N » : zones qui font l'objet d'une préservation de par leur intérêt (*un paysage, une histoire, la qualité du site*, etc.). Ces zones peuvent, par dérogation, accueillir des constructions mais sous certaines conditions.

Les documents potentiellement opposables associés au PLU(i) (ou PLU) :

- un rapport de présentation,
- un PADD,
- un document d'orientations générales d'aménagement et de programmation (*OAP*),
- un règlement, il délimite chaque zone et fixe les règles générales d'urbanisation, de construction ou d'urbanisation de ces zones ;

- des annexes (servitudes d'utilité publique) ;
- le PDU, plan de déplacements urbains ;
- le PLH, Plan local de l'Habitat ;
- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (*SAGE*) ;
- le schéma directeur des eaux pluviales (*SDAEP*).

Les chartes d'urbanismes qui sont édictées par certaines collectivités territoriales ne sont pas des documents opposables aux pétitionnaires.

Règlement du PLU(i) ou PLU : Règles générales et servitudes d'utilisation du sol

Le PLU(i) ou le PLU comporte un règlement fixant, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs énoncés. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions, il explicite le document d'urbanisme et vient potentiellement :

- préciser l'affectation des sols (*usage, nature des activités*) ;
- définir les règles relatives aux constructions en fonction des situations locales ;
- déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions ;
- délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles, par exemple, la reconstruction de bâtiments pourrait être envisagée pour des motifs d'urbanisme ;
- préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, modifier ou créer ;
- identifier et localiser les éléments de paysages et délimiter les quartiers, îlots, etc. à mettre en valeur ;
- fixer les emplacements pour les voies et ouvrages publics, les installations d'intérêt général, les espaces verts ;
- localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et les terrains inconstructibles ;
- délimiter les secteurs dans lesquels l'octroi du permis de construire peut être subordonné à la démolition de constructions existantes ;
- délimiter les zones concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;
- fixer une superficie minimale de terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques ou juridiques pour préciser l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager ;

- déterminer des secteurs à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol est autorisé pour permettre la construction ou l'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation ;
- recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et paysages ;
- imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants et programmés ;
- imposer aux constructions, travaux, installations, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales qu'il définit ;
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion d'une taille minimale ou comporter un pourcentage affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ;
- par ailleurs, le règlement peut dans les zones urbaines ou à urbaniser, autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme<sup>9</sup>, dans la limite de 30 %, et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Ce dépassement ne peut excéder 20 % dans certains secteurs (*secteur sauvegardé, ZPPAUP, etc.*).

Depuis la loi ALUR de 2014, on ne peut plus fixer de coefficient d'occupation des sols (COS) dans les zones urbaines à urbaniser et dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, ou de leurs écosystèmes. Le COS a été supprimé, afin développer la densification du tissu urbain, cette suppression a réduit les outils de cadrage de la constructibilité et le contrôle de division des terrains bâtis.

Il résulte de cette liste (non exhaustive) que nul n'est besoin de chartes pour exprimer dans le détail toutes les volontés urbanistiques de la collectivité, le règlement et les OAP qui sont, formellement opposables, peuvent remplir cette légitime exigence.

Le caractère exécutoire du PLU(i) ou PLU

<sup>9</sup> Par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme.

La DHUP précise que s'agissant du caractère exécutoire de plein droit des PLU(i), la publicité dématérialisée sur le portail national de l'urbanisme des documents d'urbanisme devient, avec la transmission au préfet, la condition qui confère à l'acte son caractère exécutoire. C'est la plus tardive des deux dates qu'il conviendra alors de prendre en compte pour déterminer le caractère exécutoire de l'acte<sup>10</sup>.

En outre, il convient de distinguer selon que le plan porte sur un territoire couvert par un SCoT ou non.

Ainsi, le PLU(i) et la délibération qui l'approuve mais également les évolutions du PLU(i) et les délibérations qui les approuvent, dès lors qu'ils sont publiés sur le portail national de l'urbanisme, deviennent exécutoires soit dès leur transmission au représentant de l'État si le plan porte sur un territoire couvert par un SCoT approuvé, soit un mois après cette transmission si le plan ne porte pas sur un territoire couvert par un SCoT approuvé, ou lorsqu'il comporte des dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat, sauf modifications sollicitées par l'autorité préfectorale (article L. 153-23 du code de l'urbanisme).

Ce point est déterminant car cela signifie que les PLU(i) et SCoT non publiés ne sont pas exécutoires.

Parallèlement, pendant ou après, l'élaboration du PLU(i), beaucoup de collectivités sont tenues de se doter de plans stratégiques, pour l'habitat et les mobilités

#### Le PLH et le PLUiH : Programme local de l'habitat

Le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation, de mise en œuvre et de suivi de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale, il est obligatoire pour :

- les métropoles ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;
- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Le programme local de l'habitat (PLH) est la stratégie portée par les acteurs du territoire pour satisfaire les besoins des personnes en logements et en places d'hébergement. Il s'agit d'un programme territorialisé à l'échelle communale sa dimension stratégique est renforcée par le caractère opérationnel des actions prévues.

---

<sup>10</sup> Conseil d'État, 2 avril 2021, n° 427736.

Le PLH est porté par l'établissement public de coopération intercommunale (*EPCI*) depuis son élaboration jusqu'au suivi de sa mise en œuvre ; mais beaucoup d'acteurs sont associés et peuvent contribuer à son élaboration, comme à sa mise en œuvre: services de l'État, communes membres de l'EPCI porteur du schéma de cohérence territoriale (*SCoT*), bailleurs sociaux.

Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal peut valoir PLH, il devient alors le PLUiH

Par souci de cohérence entre PLH et PLU, certaines collectivités optent pour l'élaboration d'un document unique intégrant les volets « urbanisme » et « habitat » dans le cadre d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) valant PLH.

Les PLUiH ouvrent les mêmes droits que les PLH et emportent les mêmes obligations (répondre aux besoins de tous, droit au logement et à l'hébergement, conférence intercommunale du logement, etc.), et ils possèdent toutes les qualités opposables d'un PLUi.

Le PDU / PDM Plan de Mobilité : Plan de déplacements urbains

Le Plan de déplacements urbains (*PDU*), est un document de planification défini aux articles L.1214-11 et suivants du Code des transports qui détermine, dans le cadre d'un périmètre de transport urbain (*PTU*), l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement.

Il est obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, il fixe, pour dix ans, l'organisation des mobilités et les actions en matière de transports et déplacements sur le territoire. Il prépare l'évolution des déplacements pour répondre aux besoins de mobilité de tous, en équilibre avec l'environnement. Le PDU s'applique au territoire de l'intercommunalité. Il doit être révisé en cas de modification du périmètre de transport urbain.

Tous les modes de transports sont concernés, ce qui se traduit par la mise en place d'actions en faveur des modes de transports alternatifs à la voiture particulière (*VP*) : les transports publics (*TP*), les deux roues, la marche, etc.

Élaborés par l'autorité organisatrice de la mobilité (*AOM, autrefois autorité organisatrice des transports urbains - AOTU*), les PDU s'intègrent dans une logique urbaine globale.

La loi SRU insiste sur la cohérence territoriale, donc sur l'articulation entre la planification urbaine et les politiques de déplacements. Les documents d'urbanisme doivent désormais tenir compte des conséquences de l'urbanisation sur les trafics et donner la priorité au développement des zones desservies par les transports publics.

Les plans locaux d'urbanisme (*PLU*) doivent être compatibles (*au sens juridique du terme*) avec les PDU, qui eux-mêmes doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriaux (*SCoT*) lorsqu'ils existent.

Depuis la loi d'orientation des mobilités (*LOM*)<sup>11</sup>, les plans de déplacements urbains ont été remplacés par les plans de mobilité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Le SDAEP : Schéma de gestion des eaux pluviales

Les territoires dotés d'un PLU(i) peuvent élaborer un schéma de gestion des eaux pluviales.

Le schéma de gestion des eaux pluviales est un document de gestion et de programmation en matière d'eaux pluviales. Il facilite la compréhension du fonctionnement hydraulique du territoire et l'identification des enjeux associés en matière d'eau pluviales.

Il permet de mettre au point une stratégie de gestion de ces eaux et de programmer les travaux associés. Le Schéma Directeur d'Aménagement des Eaux Pluviales comporte plusieurs phases :

- diagnostic du fonctionnement actuel du système étudié, cette phase comprend notamment la synthèse de l'état initial, de l'étude diagnostique, et des principales orientations pour la maîtrise qualitative et quantitative des eaux pluviales ;
- identification des pressions à venir, ou envisagées ;
- élaboration du zonage, et prescriptions techniques à mettre en œuvre.

Le cas particulier du RNU, pour les communes non dotées d'un plan d'urbanisme : Règlement National d'Urbanisme

Le RNU est un ensemble de règles de nature réglementaire qui s'applique dans toutes les communes à l'exception de celles disposant d'une planification locale dans le domaine de l'urbanisme (*PLU ou PLU(i) – carte communale*). L'article L 111-1 du C. Urb est le fondement législatif du RNU.

Le RNU s'applique aux constructions et lotissements, aux aménagements, installations et travaux faisant l'objet d'un permis de construire ou d'aménager, d'une déclaration préalable, aux autres utilisations du sol, régies par le code.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle codification (*ordonnance de 2015*), le RNU est opposable à toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme. Il comprend principalement des règles permissives, pour lesquelles l'autorité de délivrance est en situation de compétence liée, qui permettent de refuser une autorisation des sols, mais n'oblige pas à le faire.

---

<sup>11</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019.

Ces règles sont relatives à la localisation et à la desserte des constructions, aménagements, installations et travaux ; à l'implantation des constructions ; à la densité et à la reconstruction ; aux performances environnementales et énergétiques ; à la réalisation des aires de stationnement ; à la préservation des éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique ; au camping, aménagement des parcs résidentiels, de loisirs, à l'implantation des HLL (habitations légères de loisirs), et l'installation des résidences mobiles de loisirs et des caravanes ; aux résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

En régime RNU, s'applique la règle dite de « *constructibilité limitée* » en application de laquelle « *les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune* ». Le Maire signe les autorisations, mais à condition d'obtenir un avis conforme du préfet<sup>12</sup> :

L.422-5 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent, il recueille l'avis conforme du préfet si le projet est situé : a) Sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu (...)* ».

### **Cheminement des pétitionnaires**

*Les ADS (autorisations du droit des sols)*

#### **Les certificats d'urbanisme**

- Information
- Cristallisation
- Sursis à statuer
- Dédommagement

*Les certificats d'urbanisme*

Le certificat d'urbanisme est obtenu gratuitement sur simple demande, il indique les règles d'urbanisme applicables à un terrain donné. C'est un document d'information, ce n'est pas une autorisation de l'administration qui remplacerait le permis de construire. Cette demande est facultative, mais elle est recommandée dans le cadre du projet d'achat d'un bien immobilier (terrain à bâtir ou immeuble) ou d'une perspective d'opération de construction. Il est attaché au terrain concerné et non à la personne qui en a fait la demande, les droits retracés dans un certificat d'urbanisme sont transmissibles.

---

<sup>12</sup> Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, la Nouvelle-Calédonie, les TAAF terres australes et antarctiques françaises, ne sont pas concernées.

Le certificat d'urbanisme est un document à effet limité dans le temps :

- c'est une indication qui va permettre au pétitionnaire de se voir informé des contraintes d'urbanisme pesant sur son projet et de stabiliser, pour un an et demi renouvelable par période d'une année, lesdites contraintes.
- il permet, en principe, de garantir, à son titulaire, un droit à voir toute demande (*déclaration préalable ou demande de permis*), examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de la délivrance du certificat, et ce, pendant une période de 18 mois. Cette cristallisation des règles d'urbanisme sur le terrain d'assiette, ne saurait ainsi être remise en cause, à l'exception notable de tout motif tenant à la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.
- mais cette cristallisation des règles d'urbanisme n'est pas absolue. Dans l'hypothèse de l'élaboration en cours (*au moment du dépôt de la demande d'autorisation*) d'un nouveau document d'urbanisme, l'éventualité d'un sursis à statuer est susceptible de faire échec à cette cristallisation. Ceci dans le cas où ce projet de construction serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan local d'urbanisme en gestation<sup>13</sup> ;
- aussi, lorsqu'une demande d'autorisation d'urbanisme est effectuée postérieurement à l'entrée en vigueur d'un nouveau PLU, son auteur ne peut plus se prévaloir d'un certificat d'urbanisme antérieur si, à la date de sa délivrance, les conditions requises pour qu'un sursis à statuer soit opposé étaient réunies (*CE, 6ème - 1ère chambres réunies, 18/12/2017*<sup>14</sup>).
- pour autant, lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue (*Article L 424-1*), les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol peuvent mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de leur terrain (*dans les conditions et délai mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants*).

#### *Le certificat d'urbanisme d'information (CUa)*

Tout pétitionnaire peut en faire la demande, sans que cela concerne un projet précis sur un terrain donné, son contenu permet de connaître l'état des règles d'urbanisme sur ce terrain (*règles d'un PLU, existence de servitudes d'utilité publique, liste des taxes et contributions liées à ce terrain*).

---

<sup>13</sup> Ce sursis à statuer entre en vigueur dans le délai du certificat, considérant que les dispositions issues du nouveau plan sont d'ores et déjà applicables à la demande de permis de construire ou à la déclaration préalable.

<sup>14</sup> « *Lorsque le plan en cours d'élaboration et qui aurait justifié, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, que soit opposé un sursis à une demande de permis ou à une déclaration préalable, entre en vigueur dans le délai du certificat, les dispositions issues du nouveau plan sont applicables à la demande de permis de construire ou à la déclaration préalable* ».

### *Le certificat d'urbanisme opérationnel (Cub)*

Il est demandé par le pétitionnaire lorsque celui-ci a un projet précis envisagé sur un terrain donné. Ce certificat précise, en plus des informations contenues dans le certificat d'information, si le terrain peut être utilisé pour le projet envisagé, et donne la liste des équipements publics desservant le terrain.

### *Les Notes de renseignement d'urbanisme (NRU)*

Les notes d'urbanisme n'ont plus d'existence légale depuis 2019 puisque la circulaire de 1950 qui les a créés n'a pas fait l'objet d'une publication conformément au décret de 2018 (n° 2018-1047). Pour autant c'est une pratique qui perdure et qui reste du ressort des collectivités, sans base légale. Ces notes de renseignement d'urbanisme (NRU), informe le demandeur sur les règles d'urbanisme et les servitudes applicables à un terrain. Contrairement au certificat d'urbanisme, la NRU n'est donc pas un acte administratif, elle ne crée aucun droit pour le demandeur, elle peut même créer de la confusion, il serait utile d'en supprimer totalement l'usage.

### **Les autorisations de construire**

- Les autorisations de construire
- Permis d'aménager
- Permis de construire
  - Déclaration préalable
  - Permis de construire
  - Permis modificatif
- Les « variantes » du permis de construire
  - Permis d'innover
  - PCVD
  - PAMS
- Les permis dérogatoires
- Permis de démolir

La durée de droit commun de l'instruction est de deux mois pour les demandes de permis de construire de maison individuelle, et trois mois pour les autres. Quelques exceptions sont prévues au code de l'urbanisme (*prorogations*).

Dans tous les cas, le délai de validité est de trois ans pour le permis de construire comme pour le permis d'aménager. Il est donc périmé à l'issue de ce délai, sauf commencement d'exécution, suspension ou empêchement extérieur, ou en cas d'interruption des travaux, pendant un an à l'issue de sa durée de validité, il est prorogeable pour une année renouvelable une fois, ces délais sont suspendus en cas de recours.

À quelques exceptions près, le délai d'instruction court à compter du jour où le dossier est réputé complet, les pièces manquantes devant être réclamées par l'administration dans le délai d'un mois.

Certaines communes exigent des pétitionnaires la production de pièces non-réglementaires<sup>15</sup>, c'est-à-dire non prévues dans la liste limitative des articles L. 423-1 et R. 431-4 du code de l'urbanisme, l'objectif affiché étant d'améliorer le projet du pétitionnaire en termes notamment de qualité architecturale ou d'insertion environnementale ou de sécuriser les projets en cas de contentieux. Ces documents non réglementaires, viennent contraindre et alourdir le parcours des pétitionnaires, voire représenter un coût supplémentaire.

Le Permis de construire est une autorisation d'urbanisme attachée à l'immeuble, elle peut être transférée si elle est légale, définitive et en cours de validité ; le transfert se fait par arrêté délivré de plein droit.

#### *Le permis d'aménager (PA)*

Le permis d'aménager et le permis de construire n'ont pas la même finalité, bien qu'ils soient tous les deux des autorisations de construire. Le permis d'aménager concerne l'aménagement d'un terrain pour permettre ensuite l'implantation du bâti.

Par exemple, dans le cas d'un projet de construction d'un lotissement, des aménagements s'imposent pour permettre l'implantation de l'habitat (*aménagements du sol, délimitation et viabilisation, raccordement aux réseaux collectifs des lots*), d'où une demande d'autorisation déposée à cet effet. Il peut aussi concerner un projet de rénovation d'ampleur d'un bâti, ou encore la réalisation d'un camping, d'une aire de stationnement ou d'un terrain de sports ou de loisirs.

Le permis d'aménager est un préalable au permis de construire qui, lui, concernera le bâti sur ce terrain aménagé.

Les règles sont différentes dans les secteurs protégés (*cf. déclaration préalable*).

---

<sup>15</sup> Les demandes non réglementaires sont notamment une notice d'hygiène alimentaire, une notice d'hygiène habitat ou une attestation énergie qui renforce les objectifs de production d'énergie renouvelable.

### *La déclaration préalable (DP)*

La déclaration préalable est une autorisation d'urbanisme obligatoire à la réalisation de certains travaux pour lesquels il n'y a pas à demander un permis de construire. Elle concerne les ouvrages inférieurs à une superficie de 20 m<sup>2</sup>, c'est le cas général, cette limite peut aller jusqu'à 40 m<sup>2</sup> dans certains PLU, si les travaux n'ont pas pour effet de porter la surface de plancher totale de la construction existante à plus de 150 m<sup>2</sup>. Il est nécessaire d'obtenir cette autorisation avant d'entreprendre les travaux. En dessous de 5 m<sup>2</sup>, si on ne dépasse pas la surface globale de 150 m<sup>2</sup> on est dispensé de demande d'autorisation

Le contenu du dossier de DP, et les délais d'instruction sont différents quand le projet se situe dans un secteur protégé. Les sites protégés sont :

- les sites patrimoniaux remarquables (*Villes, 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 abords des monuments historiques,
- les sites classés ou en instance de classement (*Sites et monuments naturels dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque*),
- les réserves naturelles, des espaces remarquables et des milieux du littoral à préserver,
- le cœur des parcs nationaux, ou d'un futur parc national.

### *Le permis de construire (PC)*

C'est une autorisation administrative d'urbanisme qui vise l'aménagement d'un terrain, qui obéit à un régime juridique fixé par le code de l'urbanisme. Elle a le caractère d'une décision individuelle créatrice de droit. Les Permis de construire (*PC*) sont exigés pour les constructions de plus de 20 m<sup>2</sup>, c'est le cas général, cette limite peut démarrer à 40 m<sup>2</sup> dans certains PLU.

Une extension dont la surface de plancher, ou l'emprise au sol, est comprise entre 20 et 40 m<sup>2</sup>, sera soumise à permis de construire si la parcelle est située en dehors de la zone urbaine d'un PLU, ou dans une commune sous RNU. C'est aussi le cas, si l'agrandissement porte la surface de plancher du bâtiment existant à plus de 150 m<sup>2</sup>.

Pour certains projets, le recueil d'avis particuliers est nécessaire : architecte des bâtiments de France, maire dans les communes sous RNU. Ces avis préalables sont communicables au pétitionnaire dès leur envoi à l'autorité décisionnaire (*ordonnance n° 2014-1328 du 6 novembre 2014*).

Certains projets d'envergure soumis à évaluation environnementale nécessitent quant à eux une enquête publique<sup>16</sup>.

*Le permis modificatif, ou de régularisation*

Il s'agit d'obtenir l'autorisation de réaliser des modifications mineures, pour un permis d'aménager, ou un permis de construire, sur un bâtiment existant. Selon l'importance des nouveaux travaux, une modification nécessite un nouveau permis ou un simple permis modificatif.

Ces modifications ne peuvent être engagées que si le permis primitif est en cours de validité, et que les travaux afférents ne sont pas achevés.

L'instruction porte sur les seuls points faisant l'objet de la demande de permis modificatif. Elle ne revient pas sur les droits acquis par le permis à modifier. Les règles d'urbanisme applicables sont celles en vigueur à la date de la délivrance du permis modificatif.

Les projets affectant des constructions irrégulières ne sont autorisés qu'à la faveur d'une régularisation générale, sauf prescription de dix ans.

*Les « variantes » du permis de construire*

Le permis d'innover

C'est un dispositif expérimental qui permet de déroger à certaines règles de construction, tout en permettant d'atteindre les objectifs poursuivis par ces règles. Instauré à titre expérimental, pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la loi ELAN de 2018, afin d'encourager l'innovation dans les constructions et aménagements.

Il peut concerner des opérations qui sont situées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (*OIN*), d'une grande opération d'urbanisme (*GOU*), ou dans le périmètre du, ou des secteur(s) d'intervention prévu(s), pour les opérations de revitalisation de territoire (*ORT*).

Les maîtres d'ouvrage peuvent demander à déroger aux règles opposables à leur projet, pour proposer des solutions alternatives à la réglementation applicable aux constructions projetées, à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisants aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.

Le permis de construire valant division (PCVD)

Le permis de construire valant division concerne les travaux effectués sur un terrain qui doit être divisé avant la fin du projet.

---

<sup>16</sup> Un tableau récapitulatif est annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

Un plan de division doit accompagner le dossier de permis de construire. Si des voies ou des espaces communs sont créés, une association syndicale des acquéreurs doit être mise en place, elle sera propriétaire, gestionnaire et responsable de l'entretien sauf si un statut de copropriété est établi, ou bien si le demandeur signe une convention avec l'EPCI, ou la commune, pour transférer la totalité des voies et des espaces communs dans le domaine de l'intercommunalité (*ou de la commune*) à la fin des travaux.

#### Le permis d'aménager multisites (PAMS)

Le « PA multisites » vise à faciliter la réalisation de certaines opérations d'aménagement à enjeux (*opérations de revitalisation des territoires, projet partenarial d'aménagement*).

C'est une autorisation d'aménagement portant sur des unités foncières non contiguës.

Il peut être utilisé, à condition de garantir l'unité architecturale et paysagère des sites concernés, pour permettre la réalisation d'une opération d'aménagement prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement (*PPA*), ou des actions mentionnées dans une convention d'opération de revitalisation de territoire (*ORT*).

#### Les permis dérogatoires

Pour faciliter la mise en œuvre de certaines grandes opérations (village olympique- Décret n° 2018-512 du 26 juin 2018), pour favoriser la requalification des zones commerciales (GOU), pour permettre des implantations industrielles limitée par les règles du ZAN, les pouvoirs publics font le choix d'accroître le nombre des dérogations.

Le nouvel habitat construit dans les zones commerciales à l'occasion d'une grande opération d'urbanisme (GOU) est une dérogation rendue possible par la loi de 2023 relative à l'industrie verte, mais comme pour toute dérogation au PLU, elle ne remet pas en cause les dispositions du PLU et n'entraîne pas sa modification.

Les projets industriels verts « d'intérêt national majeur pour la souveraineté et la transition écologique – RIIPM » pourront bénéficier de la procédure de déclaration de projet, étendue aux installations logistiques directement liées aux activités de fabrication ou d'assemblage dans les secteurs du développement durable.

Par ailleurs, une première liste de 167 « projets d'envergure nationale et européenne », destinés à être exclus du dispositif ZAN, a été établie le 11 avril 2024, par le ministère de la Transition écologique. Elle totalise déjà près de 11.900 hectares, mais le forfait de 12.500 hectares prévu pour les grands projets pourra être dépassé.



# **Cahier pédagogique 3 : les injonctions normatives incontournables et sanctionnables**

Le permis de construire n'est que la traduction sur une parcelle donnée de l'application des règles d'urbanisme en vigueur sur la commune concernée (sauf permis dérogatoires).

L'autorisation de construire n'est que la conséquence, sur un territoire donné, de l'application stricte des strates réglementaires cumulées qui contribuent à l'élaboration des documents d'urbanisme de référence s'imposant aux pétitionnaires. Simple conséquence d'une politique foncière et urbanistique, ce document ne laisse, en principe, que peu de latitude à celui qui dispose du pouvoir d'attribution.

## **L'entrelacement législatif**

*Fondement et origine historique*

### **L'entrelacement législatif**

- Fondement historique  
1914 / 1945
- L'empilement législatif  
2000 / 2023
- Le tournant de la loi Alur - 2014  
L'ère du PLU(i)

La première utilisation du terme « permis de construire » : C'est dans l'arrêt du Conseil d'État « Gomel » (*CE 4 avril 1914*) que le terme « permis de construire » est utilisé pour la première fois. Le sieur Gomel souhaitant effectuer des travaux sur son immeuble place Beauvau se voit refuser la délivrance d'un permis de construire par le préfet car celui-ci qualifie le lieu de construction de « perspective monumentale » au sens de

la loi du 13 juillet 1911. Le sieur Gomel saisit donc le juge administratif afin de contester cette qualification juridique des faits. Décision importante parce qu'elle étend le contrôle du juge administratif à la qualification juridique des faits.

Le permis de construire est créé sous le régime de Vichy en 1943. Cette décision fut confirmée à la Libération par l'ordonnance du 27 octobre 1945 et le décret d'application du 10 août 1946. Dans les villes de plus de 1 000 habitants, les autorisations d'urbanisme sont obligatoires. Ces textes permettent à l'administration d'apprécier la légalité de la construction, sans que ce pouvoir ne soit assis sur des règles d'urbanisme ou de construction. Pendant plus de dix ans, ce système, qu'on pouvait qualifier d'arbitraire, a perduré. Il démontre une certaine approche de la question de l'urbanisme en France, qui a prospéré, même après la mise en place du Règlement National d'Urbanisme (*RNU*).

#### *L'empilement législatif*

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, une multiplicité de réformes est intervenue en droit de l'urbanisme, ce qui nuit à la compréhension de la règle d'urbanisme et à sa bonne application mais surtout à sa sécurité juridique. À titre d'illustration, se sont succédées :

- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (*Loi SRU*) ;
- la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat ;
- l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme ;
- la loi ENL du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- la directive n° 2011-92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;
- la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant le texte précité, a profondément bouleversé les pratiques des collectivités et des opérateurs en matière d'urbanisme opérationnel et réglementaire ;
- la réforme du contentieux de l'urbanisme par l'ordonnance du 18 juillet 2013 ;
- le décret du 1er octobre 2013 ;

- la loi ALUR du 24 mars 2014 ;
- les modifications apportées au droit de l'urbanisme par les lois « Macron » et « NOTre » des 6 et 7 août 2015 ;
- l'ordonnance du 23 septembre 2015 ;
- le décret du 28 décembre 2015 portant recodification du Livre I du code de l'urbanisme ;
- la loi « ELAN » du 23 novembre 2018 ;
- l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme ;
- les évolutions en matière de l'artificialisation des sols avec la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 ;
- la création de la clause-filet sous l'impulsion du droit européen et de la jurisprudence du Conseil d'État par le décret du 27 mars 2022 complexifie la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme ;
- la Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte ;

#### *Le tournant de la loi « Alur »*

Dans son volet urbanisme la loi « pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renouvé » (*loi ALUR*) provoque des changements importants : elle consacre 51 articles au droit de l'urbanisme, avec pour objectif de faciliter et d'accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant, déjà, l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain.

Parmi les principales mesures, peuvent être citées :

- La réalisation de PLU « intercommunaux » ;

La loi Alur instaure le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités. Jusque-là, les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'exerçaient pas de plein droit cette compétence (*seules les métropoles et communautés urbaines disposaient de cette compétence*). Il existe encore des communes « non Alurisées » c'est-à-dire sans PLU(i).

- La transformation des POS en PLU ;

Les Plans d'Occupation des Sols (POS) sont devenus caduques à compter du 1er janvier 2016, dans l'hypothèse où ils n'auraient pas été révisés et transformés en PLU (*avec dérogation pour trois ans lorsque les procédures de révision étaient engagées*) mais ce délai est expiré<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Pourtant il reste encore neuf communes sous le régime du POS ! La caducité d'un POS non transformé en PLU implique l'application du Règlement National d'Urbanisme (RNU) de manière automatique sur le territoire de la commune concernée

- La suppression du COS et de la Superficie Minimale de Terrain Constructible (*SMTC*) ;

Jusque-là, le PLU pouvait fixer la densité de surface habitable autorisée, limitation prévue par le Coefficient d'occupation du sol (*COS*) qui exprimait le nombre de mètres carrés de surface de plancher susceptible d'être construit sur un terrain.

Ce mécanisme était susceptible de freiner la densification et de contribuer à l'étalement urbain. Le *COS* a donc été abandonné au profit d'autres règles, telles que l'emprise au sol, la hauteur des bâtiments ou bien encore l'implantation de constructions par rapport aux limites séparatives. Le *COS* n'est donc plus opposable aux demandes de permis de construire et de déclarations préalables, les instructeurs des permis de construire ne doivent plus tenir compte de cette valeur.

Mesures phares de cette réforme, la disparition du coefficient d'occupation des sols (*COS*), de la Superficie Minimale de Terrain Constructible (*SMTC*), et du contrôle sur la division des terrains ont eu des conséquences importantes sur l'urbanisme des collectivités. Les rédacteurs des documents d'urbanisme s'appuyaient largement sur ces trois outils afin d'encadrer la constructibilité des parcelles tout particulièrement en zone pavillonnaire.

Des élus déplorent que leur disparition ait privé les villes de garde-fous efficaces entraînant ainsi un phénomène rapide de densification des zones composées de maisons d'individuelles, ce qui était d'ailleurs l'objectif du législateur. C'est par des modifications successives des documents de planification que les villes ont dû procéder, afin de trouver des palliatifs réglementaires efficaces pour limiter la densification, lorsqu'ils ne la souhaitaient pas.

- L'élargissement du droit de préemption ;

Le droit de préemption est un moyen d'acquisition forcée, et c'est plus largement un outil de « contrôle » de l'évolution des prix dans un territoire donné. La loi Alur revisite ce droit. Quatre aspects d'évolution peuvent être mis en exergue :

- le pouvoir du préfet est accru : dans le cas où une commune n'atteindrait pas le seuil de logement social souhaité, le préfet peut préempter tout type d'immeuble malgré l'avis défavorable de la commune concernée ;
- les règles d'utilisation du bien préempté sont assouplies : le titulaire du droit de préemption pourra donner au bien préempté un usage différent de celui mentionné dans la décision de préemption (*usage qui néanmoins ne pourra être que l'un de ceux visés à l'article L210-1 du code de l'urbanisme*) ;

- tous les immeubles achevés depuis 4 ans peuvent être soumis au droit de préemption urbain simple (*c'était dix ans avant*).
- les cessions à titre gratuit sont aussi soumises aux droits de préemption (*sont exclues les cessions à titre gratuit effectuées entre personnes en parenté*).
- L'arrêt du maintien des règles de lotissement au-delà de dix ans.

Les règles d'urbanisme propres à un lotissement devenaient caduques à l'issue d'une période de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir.

Toutefois, la majorité des colotis pouvait demander le maintien de ces règles spécifiques à leur lotissement. Dans le cas où aucun PLU ne couvrait, à l'origine, le lotissement en question, les règles continuaient à s'appliquer sans limite de temps. La loi Alur prévoit ainsi la caducité des règlements du lotissement au bout de dix ans, dès lors qu'ils sont situés dans le périmètre d'un PLU ou d'un document en tenant lieu.

### Les injonctions normatives

#### Les injonctions

- Directives Territoriales d'Aménagement  
7 DTA
- Lois spécifiques  
Loi Littoral  
Loi Montagne
- Parcs Naturels  
La charte des paysages
- La cartographie des Risques et des périmètres sensibles  
Servitudes d'utilité publique
- Les opérations d'intérêt national  
(OIN)
- Les projets d'intérêt général  
(PIG)
- Le Zéro Artificialisation Net des Sols (ZAN)  
Passage du potentiel constructible au ZAN

**DTA / DTADD :**

La directive territoriale d'aménagement (*DTA*) ou, après la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, la directive territoriale d'aménagement et de développement durables (*DTADD*) est en France un document d'urbanisme de planification stratégique sur un échelon suprarégional, à moyen et long terme.

Il permet à l'État, sur un territoire donné, de formuler des obligations, ou un cadre particulier, concernant l'environnement ou l'aménagement du territoire. Il est élaboré sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes concernés, puis approuvé par décret en Conseil d'État.

Les DTA : la DTA des Alpes-Maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003) ; la DTA des bassins miniers nord-lorrains (décret n° 2005-918 du 2 août 2005) ; la DTA de l'estuaire de la Seine (décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006) ; la DTA de l'estuaire de la Loire (décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006) ; la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (décret n° 2007-45 du 9 janvier 2007) ; la DTA des Bouches-du-Rhône (décret n° 2007-779 du 10 mai 2007) ; la DTADD des Alpes du Nord (décret d'approbation non paru).

**Illustration de la complexité issue de la « simplification »  
des normes d'urbanisme et du caractère relatif du toilettage  
par le législateur :**

Depuis la loi Grenelle II, de nouvelles DTA ne peuvent être élaborées, seules celles qui ont été approuvées avant le 13 juillet 2010 restent en vigueur et conservent leurs effets, sauf si elles ont été supprimées ou transformées en DTADD.

Or, depuis l'ordonnance du 17 juin 2020 supposée rationaliser la hiérarchie des normes opposable aux documents d'urbanisme, l'opposabilité des DTA a été revue en fonction de leurs dates d'élaboration ou de celles des documents d'urbanisme :

- si un SCOT, PLU(i) ou carte communale a été élaboré ou révisé à compter du 1er avril 2021, l'opposabilité des DTA est supprimée ;
- si un SCOT a été élaboré ou révisé avant le 1<sup>er</sup> avril 2021, le législateur a laissé le choix aux porteurs du SCOT d'appliquer ou non l'ordonnance de 2020.
- l'opposabilité des DTA est maintenue pour les PLU(i) et les cartes communales antérieurs au 1er avril 2021.

### *Les lois spécifiques*

#### *Loi Littoral (1 212 communes)*

Elle encadre strictement les règles d'urbanisme dans les communes qualifiées de littorales.

Elle fait peser trois types de contraintes principales sur les communes riveraines de la mer et des grands lacs : l'application d'un principe d'inconstructibilité dans la bande des cent mètres, une limitation forte des possibilités d'extension et la protection renforcée des zones naturelles.

La bande des cents mètres se déplace lorsque le trait de côte recule. Face au recul du trait de côte, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dote les collectivités de nouveaux pouvoirs pour organiser la recomposition de leur territoire dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement. Ces dispositions se fondent sur quatre priorités : connaître l'évolution du recul du trait de côte ; décliner les outils juridiques nécessaires pour gérer les biens existants particulièrement vulnérables ; encadrer le régime des nouvelles constructions ; permettre la recomposition spatiale.

#### *Loi Montagne (6 082 communes)*

Elle prescrit une urbanisation qui doit être réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Certaines communes sont concernées à la fois par la loi littorale et la loi montagne.

### *Les Parcs Naturels*

L'un des aspects importants de la loi Paysage du 8 janvier 1993 a été de renforcer en la matière le rôle et la position institutionnelle des parcs naturels régionaux (PNR). Cela s'est traduit par l'attention accordée au paysage dans l'élaboration de leurs chartes, et par le recours aux outils spécifiques proposés par la loi (*directives paysagères*), et activés ou réactivés dans le prolongement de sa promulgation (*chartes paysagères, plans et atlas de paysages, observatoires photographiques du paysage, etc.*). Les documents d'urbanisme, qui sont dans le périmètre d'un parc, doivent être en conformité avec la charte du parc qui les impacte.

### *La cartographie des Risques et des périmètres sensibles*

Les plans et périmètres de protection divers, qui ont pour objet de limiter l'exposition aux risques des personnes et des biens, sont des servitudes d'utilité publique (SUP) s'imposant aux PLU(i) et devant figurer en annexe du PLU(i). Leur élaboration incombe aux services de l'État (DDT).

Leur juxtaposition, accroît le risque de contradiction dans la mesure où il n'existe pas de hiérarchie des normes entre le PLU(i) et les PPR (*plan de prévention des risques*) qui sont des documents issus de législations indépendantes (*droit de l'urbanisme et droit de l'environnement*). Ainsi, en cas de dispositions contraires, celles qui sont les plus contraignantes s'appliquent.

#### Les plans d'exposition aux risques

L'élaboration des « plans d'exposition aux risques » relève d'une compétence partagée, impliquant les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. Mais ils sont élaborés sous l'autorité du préfet, ils sont soumis à enquête publique et confirmés par un arrêté préfectoral.

Les dispositions qu'ils contiennent priment sur toute autre considération.

La démultiplication des documents d'urbanisme impactés par ceux de la prévention des risques a alourdi la tâche des concepteurs de PLU(i).

La cartographies d'aléas est approuvée par l'État (*préfet*) :

- Plans de prévention des risques naturels prévisibles (*PPRNP*) ;
- Plans de prévention du risque d'inondation (*PPRI*) ;
- Plans de prévention des risques technologiques (*PPRT*) ;
- *PPRL (littoral)* luttant contre l'érosion dunaire et le recul du trait de côte ;
- *PPRIF (incendies de forêt)* ;
- le plan de prévention du bruit dans l'environnement (*PPBE*) ;
- le plan de prévention des risques et inondations et mouvement de terrain (*PPRIMT*) ;
- le plan de prévention des risques miniers (*PPRM*) ;
- servitudes d'utilité publique liées aux canalisations de transport de matières dangereuses (*SUP TMD*) ;
- sites ICPE - Les installations classées pour la protection de l'environnement (*ICPE*) peuvent avoir des impacts (*pollution de l'eau, de l'air, des sols, etc.*) et présenter des dangers (*incendie, explosion, etc.*) pour l'environnement.

### Les périmètres des zones protégées

*Au titre de l'environnement, classées en zone N (naturelle) :*

- les zones de marais et les zones humides ;
- les zones NATURA 2000 ;
- les espaces de continuités écologiques des éléments des « trames verte et bleue », définies à l'article L. 371-1 du code de l'environnement ;
- les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) ;
- les zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles (ZPENS), dans lesquelles les départements peuvent exercer leur droit de préemption.

*Au titre de la protection du patrimoine :*

- les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) déclinées aujourd'hui en AVAP : aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP ou AMVAP) qui est une servitude d'utilité publique ayant pour objet de « promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces ».

### Un exemple multirisque

La commune de Royan en Nouvelle Aquitaine est, par exemple, exposée à huit risques principaux :

- tempêtes fréquentes liées à de nombreux arrêtés de catastrophe naturelle ;
- inondation lente liée à des sensibilités très élevées d'aléas de remontées des nappes dans les sédiments au niveau des cours d'eau ;
- submersion marine en raison de la proximité côtière et encadrée par de nombreux zonages et programmes d'actions ;
- sismique, la sismicité étant faible sur toute la commune ;
- retrait-gonflement d'argile avec des aléas faibles à moyens sur une grande partie de la commune, cavités souterraines avec un total de 31 cavités ;
- feux de forêt, principalement par la présence du bois de la Roche ;
- le risque technologique lié au transport de marchandises dangereuses (présence des axes routiers D733 et N150 et passage d'une canalisation de gaz).
- le risque « inondation par submersion marine ».

La commune, soumise aussi à la loi littorale, a approuvé un plan d'exposition aux risques le 11 février 2024.

#### *Les opérations d'intérêt national (OIN)*

L'OIN<sup>18</sup> permet de mobiliser la collectivité nationale en faveur d'une opération d'aménagement présentant des enjeux majeurs à l'échelle nationale. Elle facilite la maîtrise de la politique d'urbanisme dans le périmètre de cette opération.

Les opérations d'intérêt national sont soumises à l'article L102-12 et L102-13 du code de l'urbanisme. Un décret en Conseil d'État peut créer ou supprimer une OIN.

Dans une opération d'intérêt national, c'est l'État et non la commune qui délivre les autorisations d'occupation des sols et en particulier les permis de construire. De même, c'est le préfet et non la commune qui décide de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) à l'intérieur d'une OIN.

#### *Les projets d'intérêt général (PIG)*

Les projets d'intérêt général (PIG) comme les opérations d'intérêt national (OIN) sont des instruments destinés à permettre à l'État de faire prévaloir un intérêt public supérieur sur les règles locales d'urbanisme et de construction. Ces outils ont été instaurés afin d'éviter que l'exercice, par les autorités locales décentralisées des compétences transférées par l'État, ne compromette, n'empêche ou ne rende plus difficile la mise en œuvre d'opérations d'aménagement, ou d'équipement présentant un intérêt général supérieur.

La loi portant engagement national pour le logement, dite loi Borloo, adoptée en juillet 2006, vise à conférer le caractère d'« intérêt national » à des opérations de logements sociaux sur des terrains appartenant à l'État ou à ses établissements publics.

#### *Le Zéro Artificialisation Net des Sols (ZAN)*

Le ZAN est un objectif européen. La France a posé un cadre légal dans la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – dite loi « *Climat et Résilience* ».

---

<sup>18</sup>Exemples d'OIN : l'opération de rénovation urbaine *Euroméditerranée* à Marseille ; le quartier d'affaires de la Défense, le cluster scientifique et technologique de Paris-Saclay ; qui concerne 27 communes du sud-ouest de l'Île-de-France, l'OIN Bordeaux *Euratlantique* etc.

L'article 191 de la loi pose un objectif national ambitieux, décliné en deux temps :

- l'absence d'artificialisation nette des sols en 2050 ;
- la réduction par deux du rythme d'artificialisation des sols sur les dix années suivant la promulgation de la loi, soit entre 2021 et 2031, par rapport à la décennie précédente.

Sur proposition d'une conférence des SCoT, l'objectif ZAN doit être intégré dans les SRADDET avec finalisation pour le 22 août 2023. Ensuite, dans les SCoT au plus tard 22 août 2026, et les PLU et PLU(i) au plus tard le 22 août 2027.

Si la loi n°2021-1104 du 22 août 2021, prévoyait un délai d'un an à compter de sa promulgation (22 août 2022) pour que la procédure d'évolution des schémas régionaux soit engagée et un délai de deux ans pour leur entrée en vigueur (22 août 2023), l'article 114 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS), a prévu six mois supplémentaires (février 2024).

En outre, alors que l'ensemble des régions couvertes par un SRADDET avaient déjà engagé cette procédure d'évolution, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a prévu un nouveau report des délais d'évolution des schémas régionaux (neuf mois, soit une approbation au plus tard au 22 novembre 2024).

Ainsi, en juillet 2023 le parlement a pris l'initiative<sup>19</sup>, d'adapter la loi « climat et résilience » de 2021 :

- avec des délais supplémentaires pour intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme locaux (*SRADDET, PLU, cartes communales, etc.*) ;
- avec des outils à disposition des maires pour leur permettre de mieux intégrer les objectifs ZAN (*comptabilisation en net de l'artificialisation dès la première période décennale 2021-2031, droit de préemption urbain élargi, sursis à statuer lorsqu'un projet pourrait mettre en péril l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation à l'horizon 2031, etc.*) ;

---

<sup>19</sup> Loi du 20 juillet 2023 (loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux).

- avec la mise en place d'une nouvelle instance régionale de gouvernance, la conférence ZAN qui se réunira sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.

De surcroît, sont institués,

- d'une part, dans l'enveloppe de 125 000 hectares d'ici 2031, un forfait national de 12 500 hectares pour les projets d'envergure nationale ou européenne (*projets industriels d'intérêt majeur, construction de lignes à grande vitesse, de prisons, futurs réacteurs nucléaires, etc.*) pour l'ensemble du pays,
- et d'autre part, la création d'une "garantie rurale" d'un hectare, au profit de toutes les communes, sans condition de densité, si elles sont couvertes par un PLU, ou un document en tenant lieu comme une carte communale (approuvé avant le 22 août 2026). Ce droit à construire pourra être mutualisé à l'échelle intercommunale.

Outre l'urbanisme commercial, et celui des sites industriels qui font l'objet de prescriptions spécifiques en matière d'application du ZAN, les documents d'urbanisme devront intégrer cette nouvelle contrainte.

#### L'artificialisation versus la renaturation

La loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 a donc inséré un nouvel article L. 101-2-1 dans le code de l'urbanisme, aux termes duquel : « (...) *L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé* ».

L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols, constaté sur un périmètre et sur une période donnée.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant,

- comme « artificialisée » une surface dont les sols sont, soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites,
- et comme « non artificialisée » une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel, ou utilisée à usage de cultures.

Saisi par l'Association des maires de France (AMF), le Conseil d'État, dans sa décision du 4 octobre 2023, n°465341, a censuré une partie du décret d'application portant sur la "nomenclature" de l'artificialisation des sols. Selon le Conseil d'État le décret contesté *"ne comportait pas les précisions nécessaires"*. *En faisant "simplement référence à des « polygones », sans donner de précisions suffisantes sur la manière dont ceux-ci seraient déterminés et appliqués"*, le gouvernement *"n'a pas satisfait à l'obligation résultant de la loi, qui lui imposait d'établir l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme"*.

Cette décision de censure partielle du décret "nomenclature" ne remet toutefois pas en cause l'application du ZAN. Deux nouveaux décrets ont été soumis à consultation publique. Le ministère de la Transition écologique explique que cette censure partielle porte *"sur un point technique, mais ne remet en aucun cas en cause le bien-fondé de la réforme"*. Il souligne que les nouveaux décrets d'application de la loi du 20 juillet 2023<sup>20</sup> ont reçu un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes, ils ont été publiés en novembre 2023 :

- le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols établit une nomenclature pour évaluer et suivre l'artificialisation des sols dans les documents de planification urbaine ;
- le décret n° 2023-1097 du 27 novembre relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols détermine les modalités d'intégration et de déclinaison des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC) et d'urbanisme.

L'impact immédiat de l'interdiction d'artificialisation des sols sur l'urbanisme commercial

En 2022, l'actualité réglementaire du droit de l'urbanisme provient de deux sources différentes : le décret d'application de la loi Climat et Résilience relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols, et le projet de décret modifiant les destinations et sous-destinations (*cf. destinations / sous-destinations*).

---

<sup>20</sup> Loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

- Un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivré pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols, le même article prévoit des dérogations à ce principe général. Ces nouvelles dispositions s'appliquent à toutes les demandes de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (PCVAEC) (ou toutes les AEC<sup>21</sup> autonomes) déposées à compter du 15 octobre 2022.
- La qualification d'artificialisation au sens de l'urbanisme commercial n'est pas la même que celle retenue par la nomenclature pour le suivi et l'objectif de ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme issue du décret 2022-762 du 29 avril 2022.
- C'est l'artificialisation nette parcellaire qui est pris en compte. Un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale qui imperméabilise 100 m<sup>2</sup> d'emprise au sol sur une partie du terrain d'assiette du permis, mais renature 100 m<sup>2</sup> sur une autre partie dudit terrain d'assiette, n'entre pas dans le champ d'application de l'interdiction d'artificialisation des sols. L'équivalence est appréciée en termes qualitatifs et quantitatifs. Une compensation nette sur le terrain du projet permet d'échapper au régime d'interdiction et de dérogations prévu par l'article 215 de la loi Climat. En revanche, si un projet commercial engendre une artificialisation nette des sols, il est par principe interdit.

#### Le cadre spécifique du développement industriel

La loi « relative à l'industrie verte » d'octobre 2023 assouplit la stricte application du ZAN (*zéro artificialisation nette*). Elle instaure l'identification de « sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation », devant faire l'objet d'une procédure d'agrément. Sur ces sites, seront mises en œuvre des opérations visant à obtenir des gains en matière de biodiversité. Les gains obtenus pourront être vendus à des industriels pour répondre à leurs obligations de compensation des atteintes portées à la biodiversité, mais aussi à toute personne volontaire, sous la forme « d'unités ». La vente de ces unités servirait au financement des opérations du site.

La création d'ici 2026, par l'État, d'une plateforme en ligne de référencement des unités de compensation, de restauration ou de renaturation, permettra à ces opérations de restauration, susceptibles de générer un gain écologique, d'être vendues. Cette transaction pourra valoir compensation obligatoire des atteintes à la biodiversité, générées par des

---

<sup>21</sup> Autorisation d'exploitation commerciale.

opérateurs industriels procédant à de l'artificialisation. La compensation pourra se mettre en œuvre de manière anticipée. Les sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation pourront aussi donner lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label « bas-carbone ».

### **La coercition**

*La loi SRU*

#### **La coercition**

- La loi SRU
  - Article 55 et sanctions
- Les ABF, Architectes des bâtiments de France
  - Servitudes d'utilité publique
- Les Missions Régionales d'Autorité Environnementale
  - Autorité indépendante
- La « clause filet » :
  - La pratique du « cas par cas »

#### **L'article 55 de la loi SRU**

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Loi SRU) dans son article 55 impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux.

Sont concernées, les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, ces communes doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025. Si la situation locale<sup>22</sup> ne justifie pas un renforcement des obligations de production, cette obligation est fixée à 20 %.

---

<sup>22</sup> La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a révisé les conditions d'exemption des communes du dispositif SRU, pour permettre le recentrage de l'application des obligations, un décret, pris par le ministre en charge du logement en début de chaque période triennale, fixe, pour une durée de trois ans, la liste des communes exemptées des obligations de mixité sociale, et la loi *Elan* a instauré un traitement spécifique pour

La loi 3DS élargit l'application de la loi SRU, puisqu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, les programmes de construction de plus de 12 logements collectifs ou de plus de 800 m<sup>2</sup> de surface de plancher, réalisés dans les communes exemptées et non situées dans une agglomération ou un EPCI, concerné par une faible tension de la demande de logement social, devront compter au minimum un quart de logements sociaux, mais le préfet pourra, toutefois, déroger à cette obligation.

La loi 3DS supprime l'échéance butoir de 2025, inatteignable pour beaucoup de communes déficitaires ou carencées. Mais elle pérennise le dispositif SRU en aménageant un rythme de rattrapage de référence « glissant », par période triennale (*33 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux cible*). Pour les « communes entrantes » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'objectif de rattrapage est fixé à 15 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux cible de la commune concernée, pour la première période triennale pleine, et à 25 % pour la deuxième période triennale. Un texte de loi controversé a commencé son parcours législatif au Sénat en 2024, en vue d'assouplir la contrainte pour les communes qui ne remplissent pas leur objectif, en leur permettant d'intégrer du logement locatif intermédiaire, dévolu aux classes moyennes « hautes », ou encore les logements des agents publics, dans leur quota obligatoire de logement social.

Les « outils » des communes pour appliquer la loi SRU

Il existe deux dispositifs principaux pour permettre à la commune d'imposer des quotas de logements sociaux en vue de favoriser la mixité sociale.

- d'une part l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme qui dispose que « *Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser (zones U et zones UA), des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* » ;
- et d'autre part l'article L. 151-41 du même code qui dispose que « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués (...) dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, des programmes de logements qu'il définit* ».

---

les communes nouvellement entrantes dans le dispositif, qui disposeront, à compter de leur date d'entrée, de 5 triennaux pleins pour atteindre le taux légal de logement social.

Le décompte SRU des logements :

- les logements sociaux,
- les logements sociaux vendus à leur occupant, pendant une durée maximale de dix ans,
- les logements en accession via les dispositifs de PSLA, prêt social location accession (*pendant la phase locative, et pendant une durée de 5 ans à compter de la levée d'option*), et de BRS (*bail réel solidaire*).

En 2020 il y avait 1 100 communes qui ne respectaient pas leurs obligations en matière de logement social, 631 d'entre elles étaient soumises à prélèvement pour un montant total de 85,4 millions d'euros, qui sert à financer le logement locatif social partout en France.

232 communes sont exemptées au titre de l'insuffisante connexion aux bassins d'emplois, de la constructibilité contrainte de plus de la moitié du territoire urbanisé de la commune, ou d'une faible tension de l'unité urbaine de plus de 30 000 habitants.

La sanction des communes déficitaires

Les communes qui n'atteignent pas leur taux légal font l'objet d'un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales, proportionnel au nombre de logements manquants pour atteindre les 20 % ou 25 % en 2025. Ces communes ont cependant la faculté de déduire du prélèvement les montants qu'elles investissent en faveur du logement social, pouvant conduire à assécher le prélèvement :

- redevable d'un prélèvement annuel opéré sur leurs ressources, proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal,
- soumise à un rythme de rattrapage défini pour trois ans qui doit leur permettre d'atteindre le taux légal en 2025.

Certaines communes sont exonérées du prélèvement, soit parce qu'elles bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (*DSU*) et qu'elles disposent de plus de 15 % ou 20 % de logements locatifs sociaux, soit parce qu'elles sont nouvellement soumises au dispositif SRU (*du fait de fusions de communes, du dépassement des seuils de population, etc.*), l'exonération du prélèvement dure trois ans.

La palette des sanctions pour les communes carencées

Les sanctions prononcées par les préfets à l'encontre des communes carencées ont été alourdies successivement par les lois Alur du 18 janvier 2013, du 24 mars 2014 et égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017.

Elles permettent :

- la majoration, jusqu'à cinq fois du prélèvement initial dû par les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux de production de logements sociaux,
- l'augmentation du seuil plafonnant les pénalités pour les communes les plus riches : ce seuil passe de 5 à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 150 % du potentiel fiscal par habitant médian des communes prélevées,
- la possibilité de reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par le préfet, sur tout ou partie du territoire des communes défailtantes, en substitution des maires,
- la reprise automatique par le préfet du droit de préemption urbain de la commune pour la réalisation de logements sociaux ;
- l'obligation de prévoir une part minimum de 30 % de logements PLUS-PLAI<sup>23</sup> dans les opérations de taille significative ;
- la possibilité pour le préfet de conclure une convention avec un bailleur social pour la réalisation d'une opération de logement social intégrant une contribution financière obligatoire de la commune ;
- la possibilité pour le préfet de conclure une convention avec un organisme agréé pour la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative dans le parc privé intégrant une contribution financière obligatoire de la commune ;
- le transfert du contingent communal au préfet pour loger les ménages bénéficiaires du Dalo (*Droit au logement opposable*).

La prise d'un arrêté de carence vient sanctionner, sur un plan financier, les communes refusant de prendre part à l'effort de solidarité nationale, mais il permet donc aussi aux préfets de département d'activer des leviers pour faciliter la production effective de logement sociaux sur ces communes. Le préfet peut « prendre la main » pour autoriser la construction de logements sociaux.

### **Les ABF -Architectes des bâtiments de France**

Un site patrimonial remarquable (*SPR*) est une ville, un village ou un quartier dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, du point de vue architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.

<sup>23</sup> Le PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration), le PLUS (Prêt Locatif à Usage Social).

Peuvent donc être classés, au même titre, 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 à leur mise en valeur. Ce classement a le caractère juridique d'une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.

Créé par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (*LCAP*), ce classement se substitue aux aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (*AVAP*), aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (*ZPPAUP*) et aux secteurs sauvegardés. Il est à noter qu'avant cela, un décret du 19 décembre 2011, relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, pris pour l'application de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, avait déjà substitué le dispositif des AVAP à celui des ZPPAUP.

90 collectivités territoriales, réparties sur l'ensemble du territoire, sont aujourd'hui dotées d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qu'il s'agisse de métropoles (Paris, Lille, etc.) ou de petites communes (Figeac, Chinon, etc.), lequel se substitue au PLU dans le périmètre du site patrimonial remarquable (anciennement secteur sauvegardé). Comme le PLU, le PSMV comporte un rapport de présentation, un plan et un règlement écrit. Il fixe les règles de restauration et de transformation de tous les immeubles. Tous les travaux sont soumis à l'accord de l'architecte des bâtiments de France à travers les permis de construire ou de démolir, les déclarations préalables de travaux et les autorisations de pose d'enseignes. En matière de monuments historiques, le règlement d'un PSMV rappelle que les travaux projetés sur les immeubles classés monuments historiques relèvent du code du patrimoine et des dispositions du PSMV

L'avis de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) s'impose au maire<sup>24</sup> dans les dossiers qui concernent ces périmètres.

En cas de désaccord avec un avis défavorable de l'ABF, le maire de la commune, autorité compétente pour délivrer un permis de démolir, peut notamment exercer un recours auprès du préfet de Région dans les sept jours suivant la réception de l'avis.

Par exception, quand l'autorisation d'urbanisme est soumise à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite de rejet (*Article R. 424-3 du code de l'urbanisme*).

---

<sup>24</sup> À l'autorité qui délivre les autorisations de construire.

Cette exception n'est pas applicable aux déclarations préalables.

Ce refus implicite, est néanmoins assorti d'une obligation d'information qui pèse sur l'architecte des Bâtiments de France qui doit adresser, selon l'article R. 424-4 du code précité, « *copie de son avis au demandeur, et lui fait savoir qu'en conséquence de cet avis il ne pourra pas se prévaloir d'un permis tacite.* ».

Ces deux dispositions se contrebalancent, même si le code de l'urbanisme ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect de cette dernière obligation.

Le Conseil Supérieur du Notariat a constaté que les pétitionnaires d'autorisations de construire sont confrontés à une difficulté d'appréhension de l'existence, ou non, d'une politique commune des activités des ABF sur le territoire national. La DGPA précise que s'agissant des modalités de recours en cas d'avis défavorable de l'ABF, deux types de recours<sup>25</sup> peuvent être activés, respectivement à l'initiative de l'autorité compétente ou à celle du demandeur.

Elle indique qu'en 2022, sur les 532 000 avis émis par les ABF, 930 ont fait l'objet d'un recours. Parmi eux, 97 ont été examinés en commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), et 45 ont été accueillis favorablement par les préfets de région. Si le nombre de recours augmente régulièrement, le pourcentage d'avis réformés est stable depuis plusieurs années. Elle précise que les possibilités de recours et les modalités pratiques pour exercer ce droit figurent explicitement dans les avis émis par les ABF. La méconnaissance et les délais qui concernent les modalités de recours par l'autorité compétente en matière d'urbanisme, ou par le pétitionnaire, restent dissuasifs. Le faible nombre de ces recours (0,17%) en serait la démonstration.

---

<sup>25</sup> L'autorité compétente en matière d'urbanisme peut adresser au préfet de région un recours à l'encontre de l'avis de l'ABF dans un délai de sept jours à compter de la réception de l'avis. Le préfet de région dispose de deux mois pour statuer, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), organe collégial où siègent notamment des élus et des représentants d'associations. Le silence du préfet de région vaut décision implicite d'acceptation du recours.

Le demandeur peut également former un recours auprès du préfet de région à l'encontre d'un refus d'autorisation ou d'opposition à déclaration préalable, fondé sur un avis défavorable de l'ABF, lequel lui est notifié dès que l'ABF s'est prononcé défavorablement. Dans cette procédure, le demandeur peut faire appel à un médiateur désigné par le président de la CRPA. Le préfet statue dans un délai de deux mois, en consultant si nécessaire la CRPA. En cas de silence du préfet de région, le recours est rejeté.

### **Les Missions Régionales d'Autorité Environnementale (MRAe)**

Le décret n°2016-519 du 28 avril 2016, portant réforme de l'autorité environnementale vise à renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales, sur les plans et programmes.

Il crée les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), formations du Conseil général de l'environnement et de développement durable, composées de membres permanents du CGEDD (*devenu l'IGEDD en 2022*) et de membres associés, alors que ces missions étaient précédemment exercées par les préfets de bassin, de région, de Corse ou de département selon les plans et programmes.

Si une meilleure prise en compte des problématiques environnementale dans le domaine de l'urbanisme ne peut être contestée, l'action menée par les MRAe et les conséquences sur la sécurité juridique d'une procédure d'évolution d'un document de planification peuvent être interrogées.

Les collectivités indiquent (*exemple de Rueil Malmaison*) que l'indépendance de la MRAE rend la communication difficile, il ne s'agit pas d'un service mis à disposition. Au prétexte de l'indépendance, les échanges entre techniciens seraient quasi inexistant, ce qui rend impossible toute démarche collaborative. Ce statut juridique instaure un rapport de force déséquilibré avec les porteurs de projets. Sauf à remettre en cause un dossier, toute contestation semble impossible. La « *clause filet* » (cf. infra) est considérée par les associations d'élus, comme étant peu claire et donc incomprise tant par les collectivités que par la commission régionale d'autorité environnementale. Elles estiment que l'instauration d'un dialogue avec ladite commission, préalablement à tout avis, devrait se généraliser, et ne pas se limiter aux projets soumis à évaluation au cas par cas.

L'autorité compétente peut soumettre à la MRAe, des projets examinés au « cas par cas »<sup>26</sup>

Pour chaque projet, traité « au cas par cas », l'autorité compétente en matière de PLU doit effectuer une auto-évaluation des impacts environnementaux de son projet. L'objectif étant de démontrer que la modification du cadre réglementaire envisagée peut être exonérée d'évaluation environnementale. Pour faire cette démonstration, depuis les arrêtés du 26 avril et 15 mai 2022, c'est un nouveau formulaire, composé de plus de 80 rubriques qui doit être renseigné.

---

<sup>26</sup> Tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 et dont elle est la première saisie.

Face à la complexité des thématiques devant être ainsi traitées, et surtout en raison de la quasi-certitude de voir le projet soumis à évaluation environnementale, les collectivités décident régulièrement de passer outre cette formalité pour soumettre directement leur projet à une évaluation environnementale.

La mobilisation d'un bureau d'études est inévitable. Cette contrainte n'est pas neutre notamment d'un point de vue financier. Au-delà de l'aspect financier cette réforme a aussi un impact sur le déroulé d'une procédure. Mécaniquement, les délais (*huit à 16 mois*) pour ajuster un PLU se trouvent donc significativement allongés (*consultation BET, élaboration du dossier, concertation préalable, etc.*).

Bien que réputé simple, les avis de la MRAe sont, dans les faits, contraignant pour les rédacteurs d'un PLU. Faire abstraction d'une de leurs recommandations revient à faire naître un risque de recours à l'encontre d'un dossier.

Cette voie a aussi l'inconvénient de faire du « coup par coup » pour développer un territoire. Ce qui est contraire à l'esprit de planification des documents d'urbanisme. Pour éviter cet écueil, il serait préférable de renforcer le dialogue *in itinéré* entre les MRAe et les collectivités.

Afin de contourner ces difficultés les collectivités pourraient être tentées de faire évoluer leur document d'urbanisme par le biais de « déclaration de projet <sup>27</sup> » ou de « procédure intégrée pour le logement <sup>28</sup> » (*PIL*).

### **La « clause filet »**

Le décret <sup>29</sup> « clause-filet » vise à neutraliser l'effet de seuil qui permet à certains projets d'échapper à toute évaluation environnementale, à la manière d'un filet à fine maille, d'où son nom.

Répondant à une exigence du Conseil d'État, le décret crée un nouvel article R. 122-2-1 du code de l'environnement qui prévoit :

---

<sup>27</sup> La déclaration de projet au titre du code de l'urbanisme (DP "code de l'urbanisme") est une procédure permettant de déclarer d'intérêt général une action ou opération d'aménagement et, pour permettre la réalisation de ce projet, d'adapter certains documents d'urbanisme ou de planification qui n'avaient pas prévu ce projet.

<sup>28</sup> Les PI sont des procédures visant à simplifier les démarches administratives nécessaires à la réalisation de plusieurs types de projets. Elles permettent, sous certaines conditions, de réunir en une seule procédure : la procédure applicable au projet en matière d'urbanisme opérationnel, la mise en compatibilité de certains documents d'urbanisme requise pour la réalisation du projet, et, si nécessaire, l'adaptation de certains autres types de documents de planification.

<sup>29</sup> N°2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets.

- que l'autorité compétente soumet à l'examen « au cas par cas » tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 et dont elle est la première saisie,
- que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration,
- lorsque ce projet lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine (au regard des critères énumérés à l'article R. 122-3-1).

Il concerne potentiellement des projets de construction, industriels, agricoles, d'infrastructures, d'aménagement dont l'ampleur est réduite, et qui n'atteignent pas les seuils de la nomenclature étude d'impact.

Si le choix est fait d'en appeler à la « clause filet », cette décision est rendue dans un délai de quinze jours maximums à compter du dépôt de dossier de première autorisation ou déclaration. Le maître d'ouvrage est alors tenu de soumettre son projet à la procédure d'examen « au cas par cas ».

Le maître d'ouvrage peut, de sa propre initiative, saisir l'autorité compétente dans les conditions prévues pour les projets relevant d'un examen « au cas par cas » de tout projet situé en deçà des seuils prévus par le code de l'environnement.

Les dispositions du décret sont applicables aux premières demandes d'autorisation ou déclarations d'un projet déposées à compter du 26 mars 2022. Le dossier de l'évaluation environnementale associé au projet concerné par la « clause filet »

L'évaluation environnementale est un processus d'intégration des enjeux environnementaux dans l'élaboration des projets. L'article L. 122-1 du code de l'environnement prévoit qu'elle est constituée de :

- la réalisation d'une étude d'impact par le maître d'ouvrage ;
- la réalisation de consultations (*autorité environnementale, collectivités territoriales intéressées par le projet, public via une procédure d'enquête publique ou de participation du public par voie électronique*) ;
- l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations ;
- la décision de l'autorité compétente, motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement.

Ce dispositif de la « clause filet » semble laisser une latitude aux collectivités, mais il n'est pas certain qu'il soit source de simplification car il complexifie et fragilise la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme.

Le fait de faire peser sur « l'autorité compétente » la charge de soumettre un projet « au cas par cas », lorsque celui-ci lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement est une source d'insécurité juridique en cas de recours.

Cela revient aussi à introduire un niveau d'instruction supplémentaire pour les collectivités qui ne disposent pas nécessairement en interne de l'ingénierie qualifiée.

La part de subjectivité dans cette démarche est très importante. La conséquence évidente de l'introduction de la procédure « clause filet » est que tous les projets sont désormais susceptibles d'être soumis à évaluation environnementale, quand bien même ils ne sont pas dans les seuils de la nomenclature<sup>30</sup>.

S'ils s'inscrivent dans une démarche de prudence, il est probable que les porteurs de projets situés en deçà des seuils saisissent de manière assez systématique l'autorité compétente afin qu'elle détermine si une étude d'impact doit être réalisée, de sorte d'écarter le risque contentieux une fois l'autorisation obtenue. En effet, un requérant pourra soutenir que compte tenu des impacts sur l'environnement, tel projet aurait dû être soumis à un examen « au cas par cas » et qu'à défaut l'autorisation accordée est illégale.

Cela a aussi pour conséquence une augmentation du coût du projet et un allongement de la procédure de délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

### **Les dérogations**

#### **Les dérogations**

- UTN – unités touristiques nouvelles
  - Zone de montagne
- Destinations et sous-destinations
  - 5 destinations, 23 sous-destinations
  - Et deux régimes différents
- Le cadre spécifique du développement industriel

<sup>30</sup> Annexée à l'article R. 1 22-2 du Code de l'environnement.

### **Les unités touristiques nouvelles (UTN)**

En zone de montagne, l'UTN est une procédure qui permet de déroger au principe de construction en continuité de l'urbanisation existante, pour la réalisation de projets touristiques.

Il s'agit d'opérations de développement touristique qui contribuent aux performances socio-économiques de l'espace montagnard. Les projets d'UTN sont classés en deux grandes catégories : UTN « structurantes » (*UTNS*) ou « locales » (*UTNL*), selon la nature des opérations ou selon des seuils : *création de remontées mécaniques, de nouveaux domaines skiables, liaisons entre domaines skiables, opérations de construction d'hébergements touristiques, terrains de golf, terrains de camping, terrains pour la pratique de loisirs motorisés, travaux d'aménagement de pistes de ski alpin en site vierge, refuges, etc.*

Leur création<sup>31</sup> relève soit des documents d'urbanisme locaux (*UTNS par les SCoT, UTNL par les PLU(i)*), soit, en leur absence, de l'État (*arrêté du préfet*). Une fois autorisées ou planifiées, les communes ou les intercommunalités peuvent délivrer, ou demander la délivrance à l'État, des autorisations requises. Les UTN sont intégrées « dans le dur » des SCoT. Pour les faire évoluer il faut réviser les SCoT.

La procédure d'autorisation est déclenchée par le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, le préfet pour les communes en RNU.

### **Les destinations et sous-destinations**

Le changement de destination consiste à modifier l'affectation de tout ou partie d'un bâtiment, c'est par exemple le fait que le propriétaire d'un logement veut le transformer en commerce, ou celui d'un bâtiment agricole veut y installer des bureaux.

Historiquement, la destination de l'immeuble n'avait pas inspiré le droit de l'urbanisme, attaché depuis toujours à la localisation, à la desserte par les voies et réseaux divers, et à l'aspect extérieur de l'immeuble, sans souci de son contenu et moins encore de son peuplement.

C'est la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui, a assigné aux POS (*plan d'occupation des sols*) la mission de définir les règles concernant « *le droit d'implanter des constructions, leur destination,*

---

<sup>31</sup> Décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles, JO du 11 mai 2017, texte n° 199.

*leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords* ». C'est surtout la fiscalité de l'urbanisme qui a exacerbé l'intérêt de définir la destination des constructions, parce que la valeur d'assiette de la taxe locale d'équipement était différente selon cette destination.

#### Définition des « destinations » et « sous-destinations » des bâtiments

La notion de destination des bâtiments a été redéfinie par le Décret n° 2020-78 du 31 janvier 2020, modifiant la liste des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu. Les destinations sont désormais au nombre de cinq, et comprennent chacune plusieurs sous-destinations<sup>32</sup>.

##### 1. Exploitation : agricole et forestière.

La sous-destination "exploitation agricole" recouvre les constructions destinées à l'exercice d'une activité agricole ou pastorale. Cette sous-destination recouvre notamment les constructions destinées au stockage du matériel, des récoltes et à l'élevage des animaux ainsi que celles nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dans les conditions définies au II de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme. »

##### 2. Habitation : logement, hébergement.

3. Commerce et activités de service : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services avec l'accueil d'une clientèle, cinéma, hébergement hôtelier et touristique :

- sous-destination « hôtels » : « constructions destinées à l'accueil de touristes dans des hôtels, c'est-à-dire des établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui, sauf exception, n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services »
- sous-destination « autres hébergements touristiques » : « constructions autres que les hôtels, destinées à accueillir des touristes, notamment les résidences de tourisme et les villages de vacances, ainsi que les constructions dans les terrains de camping et dans les parcs résidentiels de loisirs ».

---

<sup>32</sup> Le décret n° 2023-195 du 22 mars 2023 portant diverses mesures relatives aux destinations et sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, ainsi que l'arrêté du 22 mars 2023 venant modifier l'arrêté de 2016, viennent compléter et préciser ses définitions.

- la sous-destination « artisanat et commerce de détail » recouvre les constructions destinées aux activités artisanales de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services, les constructions commerciales avec surface de vente destinées à la présentation ou à l'exposition de biens et de marchandises proposées à la vente au détail à une clientèle, ainsi que les locaux dans lesquels sont exclusivement retirés par les clients les produits stockés commandés par voie télématique», les « drive clients » sont compris dans cette sous-destination ;
- la sous-destination « restauration » recouvre les constructions destinées à la restauration sur place ou à emporter avec accueil d'une clientèle ;
- la sous-destination « activité de service avec l'accueil d'une clientèle » recouvre les constructions destinées à l'accueil d'une clientèle pour la conclusion directe de contrat de vente de services ou de prestation de services, notamment médicaux et accessoirement la présentation de biens.

4. Équipements d'intérêt collectif et services publics avec sept sous destinations : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public, elle comprend désormais la sous destination « lieux de culte ».

- la sous-destination « locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés » recouvre les constructions destinées à assurer une mission de service public. Une partie substantielle de la construction est dédiée à l'accueil du public. Cette sous-destination comprend notamment les constructions de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements ainsi que les constructions des autres personnes morales investies d'une mission de service public. »
- la sous-destination « lieux de culte » recouvre les constructions répondant à des besoins collectifs de caractère religieux ;
- la sous-destination « autres équipements recevant du public » recouvre les équipements collectifs destinées à accueillir du public afin de satisfaire un besoin collectif ne répondant à aucune autre sous-destination définie au sein de la destination « Équipement d'intérêt collectif et services publics ». Cette sous-destination recouvre notamment les salles polyvalentes et les aires d'accueil des gens du voyage.

5. Autres activités des secteurs primaires, secondaire ou tertiaire : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition, elle comprend désormais la sous-destination « cuisine dédiée à la vente en ligne » ;

- la sous-destination « industrie » recouvre les constructions destinées à l'activité extractive du secteur primaire, les constructions destinées à l'activité industrielle et manufacturière du secteur secondaire, ainsi que les constructions destinées aux activités artisanales du secteur de la construction ou de l'industrie. Cette sous-destination recouvre notamment les activités de production, de construction ou de réparation susceptibles de générer des nuisances ;
- la sous-destination « *entrepôt* » recouvre les constructions destinées à la logistique, au stockage ou à l'entreposage des biens sans surface de vente, les points permanents de livraison ou de livraison et de retrait d'achats au détail commandés par voie télématique, ainsi que les locaux hébergeant les centres de données. Sont exclus de cette sous-destination les points de retrait d'achat au détail exclusivement dédiés aux clients par miroir avec la définition de la sous-destination « *artisanat et commerces de détail* ». Les datacenters entrent donc dans cette sous-destination « *entrepôt* » ;
- la sous-destination « bureau » recouvre les constructions fermées au public ou prévoyant un accueil limité du public, destinées notamment aux activités de direction, de communication, de gestion des entreprises des secteurs primaires, secondaires et tertiaires et également des administrations publiques et assimilées.
- la sous-destination « cuisine dédiée à la vente en ligne » recouvre les constructions destinées à la préparation de repas commandés par voie télématique. Ces commandes sont soit livrées au client soit récupérées sur place.

L'anomalie entre les PLU « Alurisés » et les PLU « non Alurisés »

En 2014, la loi Alur prévoit le transfert de la compétence PLU de la commune à l'intercommunalité, lorsqu'elle devient responsable des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (*PLU(i)*).

Un décret<sup>33</sup> avait aménagé des dispositions transitoires prévoyant que les PLU dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité avait été engagée avant le 1er janvier 2016 (PLU dit « non Alurisé ») pouvaient continuer de réglementer selon les neuf destinations prévues par l'ancien article R. 123-9.

---

<sup>33</sup> Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015.

Un certain nombre de PLU sont toujours dans cette situation de « non Alurisés » (*comme celui de Paris*). Ils restent régis<sup>34</sup>, par les dispositions anciennes qui énuméraient neuf destinations.

Le Conseil d'État a confirmé que seule la liste des cinq destinations et des 23 sous-destinations, prévue par les dispositions du code de l'urbanisme en vigueur doit être prise en compte pour savoir si un projet entraîne un changement de destination soumis à autorisation (*permis de construire ou déclaration préalable - CE, 7 juillet 2022, n°454789.*)

Le Conseil d'État considère par exemple que la transformation d'une boucherie en supérette n'entraîne pas de changement de destination soumis à autorisation, dès lors qu'en application des articles en vigueur, les deux activités relèvent de la même sous-destination « artisanat et commerce de détail » au sein de la destination « commerce et activités de services ». L'application des anciennes destinations réglementées par le PLU aurait conduit à considérer l'existence d'un changement entre les destinations « Artisanat » et « Commerce ».

Le ministère en charge a donc voulu clarifier la situation, avec un décret<sup>35</sup> et un arrêté<sup>36</sup> qui confirment la position du Conseil d'État sur l'appréciation des destinations en cas de changement de destinations sur un territoire de PLU « non Alurisés »

Ces dispositions entrent en vigueur le 1er juillet 2023 et ne s'appliquent pas aux plans locaux d'urbanisme et aux documents en tenant lieu dont les procédures d'élaboration ou d'évolution ont été engagées avant cette date. Et les règlements des PLU « non Alurisés » pourront toujours prévoir des règles de fond différentes en fonction des anciennes destinations prévues à l'article R. 123-9.

Pour autant, suite à une décision de la Cour d'appel de Paris du 20 mai 2021<sup>37</sup>, il résulte que la situation n'est pas si claire :

- les neuf destinations de l'ancien article R. 123-9 restent valables pour l'application des règles édictées par les PLU « non Alurisés » ;
- les changements de destination ne peuvent en revanche s'apprécier qu'au regard des nouvelles destinations et sous-destinations énumérées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme.

<sup>34</sup> En application de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015.

<sup>35</sup> Le décret n° 2023-195 du 22 mars 2023 portant diverses mesures relatives aux destinations et sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

<sup>36</sup> Arrêté du 22 mars 2023 venant modifier l'arrêté de 2016.

<sup>37</sup> N° 19PA00986.

Cet arrêt ne change donc rien pour les constructions nouvelles qui restent entièrement régies par les neuf destinations de l'ancien article R. 123-9 dans le cas d'un PLU « non Alurisés ».

Ainsi, la destination déclarée par le pétitionnaire dans le formulaire de permis de construire, au regard des définitions apportées par le règlement de ce PLU, constituera la destination de référence de la construction une fois l'autorisation délivrée. Les règles d'urbanisme attachées à la destination retenue, sont opposables au projet.

Mais pour ce qui concerne les projets portant sur les constructions existantes, les choses sont désormais beaucoup plus complexes, car le champ d'application de l'autorisation d'urbanisme requise devra être déterminé au regard des cinq destinations et 23 sous-destinations, du droit en vigueur.

On se retrouve ainsi dans l'hypothèse où un projet jadis soumis à autorisation d'urbanisme en est désormais dispensé, du fait qu'il ne constitue plus un changement de destination ni même de sous-destination, alors même que ce projet implique des travaux de modification de structures porteuses ou de la façade du bâtiment – par exemple le cas d'un établissement de santé que l'on voudrait transformer en bureaux administratifs (*deux sous-destinations d'une même destination au sens du nouveau régime*).

Il est donc désormais impossible pour l'autorité compétente de s'opposer à un projet susceptible d'entrer en contradiction avec les règles du PLU, pour autant, même si un projet est dispensé de toute autorisation d'urbanisme, la violation d'une règle d'urbanisme édictée par un PLU constitue en tout état de cause une infraction pénale.

La DHUP a une parfaite connaissance de ce problème, face auquel plusieurs tentatives de clarifications ont échoué. Les services de l'État envisagent la possibilité d'une clarification définitive dans le cadre de nouveaux projets de textes législatifs ou réglementaires.

Entre les PLUi « Alurisés » et les PLU « non Alurisés », et ceux engagés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, la situation est source d'insécurité juridique, tant pour la commune que pour le constructeur puisque en cas de recours contre l'autorisation de construire pour telle ou telle « destination », le requérant pourra soutenir que le permis a été accordé en violation des règles relatives aux constructions relevant de la destination concernée à cause de la cohabitation de l'ancien régime et du nouveau régime des « destinations ».

L'exemple à Rueil Malmaison (PLU « non-Alurisés »)

Les règlements des PLU « non-Alurisés » classent régulièrement (*ancien régime*) les résidences étudiantes dans la catégorie (*destination*) des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et non dans celle de l'habitation. Tel est le cas sur Rueil-Malmaison.

Cette situation est source d'insécurité juridique, tant pour la commune que pour le constructeur, puisque en cas de recours contre l'autorisation de construire obtenue pour une telle résidence, le requérant pourra soutenir que le permis a été accordé en violation des règles (*nouveau régime*) relatives aux constructions relevant de la destination habitation.

### **Le cadre spécifique du développement industriel**

« La loi relative à l'industrie verte » d'octobre 2023 est une loi dérogatoire, qui concerne aussi l'habitat.

Cette loi vient notamment modifier le code de l'urbanisme, le code général des collectivités territoriales, le code de l'environnement et le code de commerce, pour faciliter les reconversions et les implantations industrielles au titre de l'intérêt national pour la souveraineté et la transition écologique.

Elle en confirme l'intégration dans les documents d'urbanisme.

Au niveau du SRADDET (*comme du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, et du plan d'aménagement et de développement durable de Corse*) les régions doivent définir des objectifs en matière de localisation des implantations industrielles. Elles pourront faire reconnaître « d'intérêt national majeur pour la souveraineté et la transition écologique - RIIPM » des projets industriels émanant des territoires.

Une procédure dérogatoire de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme pourra être mise en œuvre. Sans réduire les délais de consultation, l'instruction du permis de construire pourrait débiter avant qu'ait été achevée la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Au niveau des SCoT est prévue l'identification des friches, pour compléter le pilotage effectué au niveau régional et communal, l'idée étant de privilégier une réutilisation des surfaces industrielles à des fins industrielles.

Elle simplifie des procédures

Lorsque plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement sont envisagés sur un même territoire délimité et homogène, il peut être organisé un débat public global ou une concertation préalable globale. Ces projets, ainsi que ceux envisagés ultérieurement sur le même territoire et cohérents avec sa vocation, sont dispensés de débat public propre ou de concertation préalable propre si leur mise en œuvre débute au cours des huit années suivantes.

Les projets industriels verts pourront bénéficier de la procédure de déclaration de projet, étendu aux installations logistiques directement liées aux activités de fabrication ou d'assemblage dans les secteurs du développement durable.

Les remembrements commerciaux au sein de « grandes opérations d'urbanisme » (GOU), pourront être dispensés de nouvelles demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (*Favoriser la mixité fonctionnelle, le renouvellement urbain, la construction d'habitations, les restructurations commerciales, sans création de surfaces de vente supplémentaires, sans artificialisation des sols, etc.*).

Comme cela a été exprimé *supra* elle assouplit aussi la stricte application du ZAN (zéro artificialisation nette).

## **Cahier pédagogique 4 : le face à face entre les pétitionnaires et l'administration**

Chaque acteur a des moyens d'action spécifiques, ce cahier en fait le recensement

### **Les leviers d'action du maire**

(Ils varient en fonction du type de document d'urbanisme dont les communes disposent).

#### **Instituer en permanence le droit opposable**

*(Avec le conseil délibérant)*

- Actualiser, adapter ou revisiter les documents opposables
- Mise en compatibilité du PLU (PLU(i))

*Avec le SCoT et le SRADDET*

*Avec une déclaration de projet (DP)*

*Dans le cadre d'une procédure intégrée (PI)*

*Avec une DUP (déclaration d'utilité publique)*

- Révision du PLU (PLU(i))
- Modification du PLU (PLU(i))

#### **Actualiser, adapter ou revisiter les documents opposables (concertation, enquête publique)**

La planification urbaine regroupe l'ensemble des documents d'urbanisme qui organisent les territoires. Ces documents traduisent un projet de territoire s'appuyant sur un diagnostic territorial, une évaluation environnementale, des études, des procédures juridiques et financières qui sont définies par des normes (*lois et décrets*) regroupées principalement dans le code de l'urbanisme.

Les documents d'urbanisme visent à répondre aux besoins quotidiens des habitants en logements, commerces, services, lieu de travail et mobilité.

### **Mise en compatibilité du PLU (*PLU(i)*)**

Il faut signaler l'avancée contenue dans l'ordonnance n° 2020-745 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme, qui a rationalisé les procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme lorsque de nouveaux documents sectoriels entrent en vigueur. Pour mémoire, le régime antérieur imposait aux collectivités de mettre leur document en compatibilité dans un délai généralement de trois ans courants, après l'adoption de chaque document sectoriel opposable, rendant ainsi la situation particulièrement complexe. Désormais, les autorités compétentes doivent examiner tous les trois ans, la nécessité de mettre en compatibilité leurs documents d'urbanisme avec l'ensemble des documents sectoriels qui ont évolué pendant ce laps de temps.

#### *Avec le SCOT et le SRADDET*

Les orientations du DOO (*Document d'Orientation et d'Objectifs*) déclinent, sous forme de prescriptions, les moyens d'atteindre les objectifs exprimés dans le SCoT, ces orientations s'imposent aux PLU(i) dans un rapport de compatibilité. Le PLU (*PLU(i)*) doit se conformer à ces orientations, comme le SCoT, auquel il est associé, doit se conformer aux exigences du SRADDET de niveau supérieur.

*Avec une déclaration de projet (DP)*

La déclaration de projet<sup>38</sup> au titre du code de l'urbanisme (*DP "code de l'urbanisme"*) est une procédure qui consiste à déclarer d'intérêt général une opération d'aménagement ; pour en permettre la réalisation, en adaptant certains documents d'urbanisme ou de planification qui n'avaient pas envisagé un tel projet. Cette procédure apporte tous les changements nécessaires au PLU.

*Dans le cadre d'une procédure intégrée (PI)*

Les PI sont des procédures visant à simplifier les démarches administratives nécessaires à la réalisation de plusieurs types de projets. Elles permettent, sous certaines conditions, de réunir en une seule procédure : celle applicable au projet en matière d'urbanisme opérationnel, la mise en compatibilité de certains documents d'urbanisme requise pour la réalisation du projet, et, si nécessaire, l'adaptation de certains autres types de documents de planification.

Pour le logement (PIL)

Cette procédure permet d'apporter tous les changements nécessaires au PLU (*possibilité de remise en cause du PADD*). La PIL permet de mettre en compatibilité un PLU avec une opération d'aménagement ou un projet de construction lorsque les conditions sont réunies : comporter principalement des logements ; concourir, à l'échelle de la commune, à la mixité sociale dans l'habitat dans le respect de la diversité des fonctions urbaines ; présenter un caractère d'intérêt général ; être situé au sein d'une unité urbaine.

---

<sup>38</sup> Procédure particulière de mise en compatibilité d'un PLU avec une déclaration de projet dans les deux cas suivants : - En application de l'article L. 126-1 du Code de l'environnement : les maîtres d'ouvrage de projets publics de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages faisant l'objet d'une enquête publique au titre du Code de l'environnement, doivent se prononcer sur l'intérêt général de l'opération projetée par une déclaration de projet. - En application de l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme : l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction. Cette procédure permet d'apporter tous les changements nécessaires au PLU. Par exception, si la déclaration de projet est adoptée par l'État ou l'un de ses établissements publics, une région ou un département, elle ne peut pas avoir pour effet de porter atteinte à l'économie générale du PADD

Pour l'immobilier d'entreprise (PIEE)

La PIEE permet de mettre en compatibilité un PLU avec un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale, et au regard de l'objectif de développement durable.

Pour d'autres types de projets

Il existe d'autres procédures intégrées : pour les grandes opérations d'urbanisme (*PIGOU*), les opérations de revitalisation de territoire (*PIORT*), les unités touristiques nouvelles (*PIUTN*), l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (*PIJO*), les établissements pénitentiaires (*PIEP*).

*Avec une DUP (déclaration d'utilité publique)*

Lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement présentant un caractère d'utilité publique et nécessitant la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation se révèle incompatible avec les dispositions du document d'urbanisme, il peut être recouru à une procédure particulière de mise en compatibilité du document d'urbanisme avec la DUP. Cette procédure permet d'apporter tous les changements nécessaires au PLU (*possibilité de remise en cause du PADD*).

### **Révision du PLU (*PLU(i)*)**

*La révision générale :*

La modification envisagée va à l'encontre des orientations de base du PLU et demande une procédure longue et similaire à celle de l'élaboration. Avec un nouveau PADD, durée 18 à 24 mois, avec enquête publique (deux mois), comme pour l'élaboration du PLU.

*La révision simplifiée :*

Il s'agit d'une démarche pour faire passer une zone dans une nouvelle catégorie. Par exemple de zone A (agricole) à zone AU (à urbaniser), ou l'inverse avec le ZAN, la durée de la procédure est d'environ un mois. Elle est à l'initiative du conseil municipal (*PLU*) ou de l'EPCI (*PLU(i)*). Sans nouveau PADD, durée 12 à 18 mois, avec enquête publique (*deux mois*).

### **Modification du PLU (PLU(i))**

Les procédures de modification<sup>39</sup> sont réservées à des changements qui n'ont d'effet que sur les règlements, et pas sur l'économie générale du projet de ville, exprimée dans le PADD. Elles sont plus simples et plus rapides que les procédures de révision.

#### *La modification<sup>40</sup>:*

Il s'agit d'une modification d'aménagement d'une zone sans réel changement de la nature de la zone. Cela concerne principalement les possibilités de construction. Elle est à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI. Durée huit à dix mois, avec enquête publique (deux mois).

#### *La modification simplifiée :*

Il s'agit dans ce cas de la mixité fonctionnelle, de la mixité sociale ou encore de la préservation urbaine. Ce peut être les possibilités de construction mais dans une moindre mesure. Durée six mois, sans enquête publique, sauf exception. Par dérogation au code de l'urbanisme, la loi prévoit parfois des cas où certaines évolutions du PLU(i) peuvent ainsi être conduites par le biais d'une procédure plus rapide qu'une modification de droit commun ou une révision :

- la loi Climat et résilience du 22 août 2021 permet de passer par une modification simplifiée pour répondre aux objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols issus de cette loi, ou pour faciliter certaines évolutions du PLU(i) liées au recul du trait de côte ;
- la loi 3DS du 21 février 2022 prévoit une procédure de modification simplifiée, réadaptée (avec enquête publique "environnementale"), en cas d'évolution du PLU(i) pour délimiter des secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions.

---

<sup>39</sup> Articles L. 153-36 à L.153-48)

<sup>40</sup> Il ne sera pas possible d'utiliser une modification simplifiée dans les cas nécessitant une révision (générale ou allégée) ou une modification "classique" du plan local d'urbanisme

## Sécuriser les procédures

### Faire de la pédagogie

#### Sécuriser les procédures

- Faire de la pédagogie
- Organiser une gouvernance pour ne pas décider seul
- S'entourer de prestataires experts et renforcer les équipes d'instruction internes souvent à l'échelle intercommunale
- Prévenir les recours
- Signer les autorisations
- Simplifier ou compliquer la procédure pour le pétitionnaire

#### *Le conseil aux pétitionnaires*

Les communes proposent souvent aux pétitionnaires des permanences d'architectes conseil. Elles souhaitent aussi dialoguer directement avec les bailleurs sociaux et les promoteurs, pour être associée à l'élaboration de leurs projets et conserver ainsi un pouvoir de négociation.

Lorsque l'instruction est faite par les services de l'intercommunalité, « l'éloignement » de ces services communs est souvent cité comme un motif d'insatisfaction.

#### *La concertation, la prévention des conflits, les échanges informels préalables*

Lorsque c'est avéré, les communes attribuent, la faiblesse des taux de refus et de recours contentieux contre des décisions de refus, aux temps de dialogue consacrés aux pétitionnaires et à leurs efforts pour désamorcer les conflits en amont.

### **Organiser une gouvernance pour ne pas décider seul**

À l'inverse des décisions qui concernent les documents d'urbanisme, les autorisations du droit des sols (ADS) ne sont pas prises par délibération de l'instance délibérante, elles sont signées directement par le maire, ou le cas échéant par le président de l'intercommunalité, notamment pour celles qui impactent les ZAC intercommunales (ou par leur élu délégué). En amont de ces décisions, il est fréquent, mais ce n'est pas toujours le cas, que plusieurs instances, plus ou moins formelles, soient

consultées et associées pour former la décision qui constituera l'autorisation ou le refus : comité technique, groupe de travail, commissions de l'urbanisme, conférence des maires, etc.

Pour autant les maires veulent garder la main.

En lien avec les services de la DGCL, la Cour n'a trouvé que 101 sur 34 945, soit 0,28 % des communes françaises, qui ont délégué la signature des ADS aux président de leur intercommunalité : CC du Pays de Honfleur-Beuzeville (*19 communes-Calvados*), CC Dronne et Belle (*16 communes- Dordogne*), CC Cœur du Pays Haut (*25 communes-Meuse et Meurthe et Moselle*), CC du Pays de Bitche (*pour 9 communes sur 46 - Moselle*), CU d'Alençon (*31 communes - Orne*). Métropole de Brest (*la seule commune de Brest*).

Il a fallu faire du « porte à porte » pour obtenir ce résultat, la base de données BANATIC pouvant faire l'amalgame entre le fait qu'il y ait un service commun d'instruction et/ou que les autorisations sont délivrées par le président de l'EPCI. La refonte en cours du portail *Aspic-Banatic* devrait permettre d'obtenir des données plus fines et d'aboutir ainsi à une meilleure connaissance de la répartition des compétences « aménagement et urbanisme » entre les échelons communal et intercommunal.

La singularité de ces situations trouve son explication dans une histoire territoriale spécifique, et les riches retours d'expérience recueillis donne une tonalité disparate enthousiaste ou mitigée, selon qu'elles résultent de fusions de communes ou d'EPCI.

### **S'entourer d'experts et renforcer les équipes d'instruction internes souvent à l'échelle intercommunale, mais le sujet reste très politique !**

Pour élaborer ou revisiter les documents d'urbanisme, parmi les prestataires habituels des collectivités on retrouve toujours les agences d'urbanisme, lorsqu'elles existent sur le territoire, les CAUE (*Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement*), parfois les EPFL (*Établissements Publics Fonciers Locaux*), et souvent des BET (*Bureaux d'études*) spécialisés. Le reproche fréquemment entendu, c'est d'une part que cela coûte très cher<sup>41</sup>, et que les lourds volumes de documents établis relèvent régulièrement de la méthode du « copié / collé ».

Parmi les communes contrôlées par les CRC, quatre situations sont révélatrices de la difficulté d'harmoniser les positions pour élaborer un PLU(i).

---

<sup>41</sup> Cf. § 2.5.1.

- La commune de Saint-Genis-Pouilly (*Ain*) a choisi de conserver la compétence « droit des sols » et de ne pas adhérer au service mutualisé proposé par la CAPG (COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS DE GEX), dont elle est la commune la plus peuplée. Mais surtout la commune de Saint-Genis-Pouilly a émis un avis défavorable au PLU(i)-H, qualifié par ses soins de « *projet sans vision d'avenir* ». Les élus de Saint-Genis-Pouilly se sont opposés à son adoption. La commune a formé un recours devant la juridiction administrative portant sur le classement de certaines parcelles, qui a fait l'objet d'un rejet, confirmé en appel, décision qui n'est toutefois pas définitive. Aujourd'hui elle applique un PLU(i)-H avec lequel elle est en désaccord.
- La commune de Royan (*Charente-Maritime*) s'est opposée au transfert de la compétence relative au PLU (*vers la communauté d'agglomération de Royan Atlantique*), dont elle est la commune la plus peuplée « *considérant qu'il appartient à la commune et au conseil municipal de déterminer librement l'organisation de son cadre de vie en fonction de ses spécificités locales* ». Comme le maire de Royan l'a confirmé, la chambre régionale des comptes a constaté qu'il n'existait pas aujourd'hui de volonté politique pour la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme intercommunal.
- Au sein de la Communauté d'Agglomération de Châtelleraut, en 2021, malgré l'accord de Châtelleraut (*Vienne*), une minorité bloquante de conseils municipaux a refusé le transfert des plans locaux d'urbanisme à la communauté d'agglomération, compétente de plein droit suite aux élections municipales de 2020, sauf opposition du quart des communes regroupant 20 % de la population, exprimée avant juin 2021. La chambre régionale des comptes a considéré que la prise de la compétence aurait été dans le sens d'un urbanisme cohérent sur le territoire communautaire. Le plan local d'urbanisme de Châtelleraut proscrit, par exemple, la transformation des locaux industriels en locaux commerciaux, ce qui, en l'absence de dispositions similaires au niveau de ses homologues, peut engendrer des distorsions d'une commune à l'autre. C'est le même cas au sein de la Communauté de communes Médoc Atlantique.
- La commune de Lormont (*Gironde*) n'a pas adhéré au service commun métropolitain d'instruction des autorisations d'urbanisme, justifiant son choix par la présence sur son territoire de beaucoup de logements collectifs à caractère social : elle veut continuer à être directement associée à l'élaboration des projets des bailleurs sociaux et conserver un pouvoir de négociation

Pour l'instruction des demandes d'autorisation, parfois assistées par le CAUE, les communes ont fait majoritairement le choix d'une compétence exercée au niveau de l'intercommunalité, considérant que cette mutualisation est le gage d'une plus grande efficacité. La filière professionnelle manque néanmoins de compétences, vu la complexité du droit de l'urbanisme et de sa constante évolution.

C'est par convention que s'organise, dans ce cas, la relation entre commune et intercommunalité. Le périmètre de l'instruction intercommunal est variable, souvent les communes conservent celle des déclarations préalables. À quelques exceptions près, l'avis du service instructeur est généralement suivi par le maire signataire. Les témoignages des pétitionnaires font état d'une forme « d'éloignement » de ces services instructeurs, c'est la raison pour laquelle beaucoup de communes maintiennent un accueil de premier niveau en mairie (*front office*). La convention porte aussi sur les coûts facturés aux communes, et elle précise toujours que la responsabilité intercommunale ne peut être engagée si le maire signataire n'a pas suivi l'avis du service instructeur.

### **Prévenir les recours**

Lorsque les conseils et dialogues en amont, et les contrôles en aval, d'une demande d'autorisation sont défailants, les recours ont tendance à se multiplier. La CRC de Nouvelle Aquitaine dans son contrôle de la ville de Ciboure (*6 100 hbts, Pyrénées-Atlantiques*) indique qu'il résulte de l'étude des différents contentieux en matière d'urbanisme dans cette commune que certaines autorisations d'urbanisme sont particulièrement exposées à un risque contentieux.

C'est le cas notamment des permis de construire délivrés par le maire, qui font régulièrement l'objet de recours gracieux, voire, en cas de rejet dudit recours, de recours en annulation devant le juge administratif.

En effet, la plupart des contentieux portés devant le juge administratif concernent des permis de construire (*quatorze recours sur la période observée*). Les recours sont le plus souvent engagés par des particuliers, ou par des représentants des associations de protection de certains quartiers de la commune et plus rarement par des sociétés (*non-conformité d'une clôture ; travaux réalisés sans autorisation ; transformation d'un garage en habitation sans autorisation ; non-respect du permis de construire*).

### **L'activation de la « clause filet » (cf. cahier pédagogique N°3)**

C'est une faculté donnée à l'autorité compétente<sup>42</sup> (le maire) qui lui permet « au cas par cas », dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration, de demander au maître d'ouvrage de soumettre son projet à la procédure d'examen de la « clause filet », constituée en fait un choix cornélien.

Il concerne potentiellement des projets de construction, industriels, agricoles, d'infrastructures, d'aménagement dont l'ampleur est réduite, et qui n'atteignent pas les seuils de la nomenclature étude d'impact.

La part de subjectivité dans cette démarche est très importante. C'est lorsque ce projet lui « apparaît » susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine (*au regard des critères énumérés à l'article R. 122-3-1*), que le maire peut demander son activation.

### **Signer les autorisations (cf. cahier pédagogique N°2)**

#### *Informez officiellement le pétitionnaire du « potentiel » constructible d'un terrain*

Le certificat d'urbanisme, est un acte administratif important car il cristallise (*dans certaines conditions*) au moment de sa délivrance la situation juridique d'un terrain au regard des règles d'urbanisme qui lui sont applicables. Il informe le demandeur mais n'autorise pas, à ce stade, l'utilisation des sols.

Il existe 2 types de certificat d'urbanisme :

- le certificat de simple information (*CUa*) qui fournit des renseignements généraux sur un terrain mais ne précise pas si ce terrain est ou non constructible ;
- le certificat « pré-opérationnel » (*Cub*) qui indique si une opération déterminée est réalisable ou non.

#### *Donner l'autorisation d'aménager un terrain*

Le permis d'aménager (*PA*) vise l'aménagement d'un terrain-lotissement, aménagements du sol, délimitation et viabilisation (*raccordement aux réseaux collectifs*) des lots. Il anticipe la possibilité d'obtenir ensuite des permis de construire.

---

<sup>42</sup> Le maître d'ouvrage pouvant, de sa propre initiative, saisir l'autorité compétente pour tout projet situé en deçà des seuils prévus par le code de l'environnement.

### *Autoriser la construction ou la démolition*

Il s'agit de 3 procédures différentes.

- La déclaration préalable (DP) ouvrage inférieur à une superficie de 20 m<sup>2</sup> (voire 40 m<sup>2</sup> dans certains cas),
- Permis de construire (PC) est exigé pour la construction de plus de 20 m<sup>2</sup> (voire 40 m<sup>2</sup> dans certains cas),
- Les permis de démolir.

### *Signifier des refus*

Le plus souvent lorsque les permis sont refusés c'est qu'ils ne sont pas conformes au règlement du PLU. En Nouvelle Aquitaine par exemple, la CRC indique que les refus de permis sont essentiellement motivés par des dispositions de la loi Littoral, le plan de prévention des risques d'incendies de forêts (PPRIF), ou le respect du rayon de débroussaillage (50 mètres), mais aussi pour l'utilisation d'une procédure inadéquate comme, par exemple, le dépôt d'une déclaration préalable de travaux à la place d'une demande de permis de construire.

Les rejets tacites de permis de construire ou de déclarations préalables sont des cas particuliers dérogeant à la règle générale d'acceptation tacite posée par l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme. Au cas d'espèce, dans une commune observée, l'ensemble de ces rejets tacites relèvent des seuls articles R. 423-38 et R. 423-39 du code de l'urbanisme, qui concernent les demandes de pièces complémentaires restées sans réponse dans un délai de trois mois suivant la notification de la décision d'incomplétude du dossier.

Concernant le pouvoir du maire en dernier ressort, la CRC Auvergne Rhône Alpes, a noté dans ses contrôles, à titre d'exemples :

- qu'une décision explicite d'octroi d'un permis de construire a été prise par un maire, en décembre 2022, alors que le service instructeur avait adressé une proposition de rejet tacite en novembre 2022, le pétitionnaire n'ayant pas déposé les pièces complémentaires manquantes.
- qu'un autre maire a accordé, en novembre 2022, un permis de construire malgré la proposition de refus formulée un mois auparavant par le service instructeur, une partie de la maison à bâtir se situant hors du périmètre de constructibilité du plan d'aménagement du lotissement concerné.

La CRC Nouvelle Aquitaine a relevé que les motifs les plus fréquents de refus sont à Gujan-Mestras (*Gironde*) :

- le non-respect des règles de hauteur, de distance ou d'implantation, des dépassements d'emprise au sol, des stationnements insuffisants ou non praticables, des modalités d'accès non conformes au PLU ou présentant une dangerosité particulière ;
- le non-respect de la loi sur l'architecture ;
- le non-respect de la loi littoral, et du plan de prévention du risque de submersion marine.

### **Simplifier ou compliquer la procédure pour le pétitionnaire**

#### *L'instruction en ligne*

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 les communes (dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500), et EPCI en charge de l'instruction des dossiers d'urbanisme sont dans l'obligation de fournir, aux pétitionnaires, un service dématérialisé de dépôt des dossiers d'autorisation d'urbanisme (Permis de construire, Certificats d'urbanisme, etc. Art. L. 423-3 du Code de l'urbanisme).

Force est de constater, au fil des contrôles effectués, que les collectivités ont pris beaucoup de retard pour mettre en œuvre cette disposition. La fiabilité des outils est souvent en cause, mais l'organisation des services instructeurs n'est pas toujours adaptée non plus. Même si la loi précise que l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI peut confier l'instruction des demandes à un ou plusieurs prestataires privés, il semble que cette pratique soit très peu répandue.

Pour fédérer la démarche, l'État développe la suite logicielle XX'AU, composée de plusieurs « briques », un écosystème permettant les échanges de dossiers dématérialisés entre les différents intervenants. XX'AU conserve le principe du guichet unique : toutes les demandes sont effectuées via la mairie (ou son site internet).

Les contrôles réalisés par les CRC ont fait remonter plusieurs fragilités du système.

- La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône Alpes fait en ce sens plusieurs remarques : Les services relaient la demande des pétitionnaires de simplifier des formulaires en ligne et d'introduire des tutoriels explicatifs ou des illustrations pédagogiques, etc. Les systèmes d'information des ABF ne sont pas compatibles avec le logiciel d'instruction. De surcroît, les saisies ne permettent pas une remontée fiable dans la base nationale SITADEL. S'agissant des demandes de pièces complémentaires, il n'a pas été possible d'objectiver le taux des demandes par rapport aux demandes initiales introduites.

- La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que la sécurité des procédures d'instruction des autorisations d'urbanisme est bien assurée par l'utilisation du logiciel, notamment grâce aux différents systèmes d'alertes proposés. Toutefois, une meilleure connaissance des fonctionnalités du logiciel par les agents en charge de la pré-instruction serait bénéfique. Elle suggère l'organisation d'une formation spécifique à destination des services instructeurs des communes.

L'imminence de la finalisation, par les services de l'État, d'une application (AD'AU) permettra au pétitionnaire de constituer son dossier en ligne, avec une interface intelligente qui déterminera le bon formulaire, selon les réponses apportées par l'utilisateur mais aussi la liste des pièces à transmettre.

Seulement 1% des communes raccordées à la Plateforme des autorisations d'urbanisme (Plat'AU) ont activé l'option AD'AU. Tous les éditeurs de logiciels ne sont pas au rendez-vous et trois montées de version sont en fin d'élaboration. Même s'il est à noter que la DILA (direction de l'information légale et administrative) a mis en place un service support accessible par activation d'un système qui permet à l'utilisateur de demander à être rappelé dans les 45 minutes afin d'obtenir des informations générales sur les demandes d'autorisation d'urbanisme ou sur la démarche AD'AU.

#### *Le permis tacite*

Le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction. Les contrôles effectués par les deux CRC montrent clairement que dans les petites communes, mal dotées en service instructeurs, la « pratique » du « permis tacite » représente jusqu'à 80% des réponses aux demandes d'autorisation (*particulièrement pour les déclarations préalables*), alors que dans les grandes villes, assistées par les services mutualisés de l'intercommunalité ce taux est marginal, en dessous de 8% (*souvent autour de 2%*).

Le permis tacite peut aussi naître, à l'expiration du délai d'instruction, d'une demande abusive de pièces complémentaires ne respectant pas les pièces listées par le Code de l'urbanisme, notamment au regard de la nature du projet, ou ne respectant pas le délai réglementairement prévu pour les demander.

Le Conseil Supérieur du Notariat indique que « *Le problème des autorisations tacites se rencontre lorsqu'il s'agit de prouver à des tiers que l'on en dispose* ». La question est celle de la preuve du contenu exact des pièces qui ont été déposées.

### **Le permis tacite manque de « preuves »**

Lorsqu'un programme immobilier doit être vendu à des particuliers, l'acheteur veut avoir la certitude que le promoteur est bien titulaire d'un permis de construire qui l'autorise à construire ce qu'il lui vend.

Lorsqu'il s'agit d'un permis express le pétitionnaire dispose d'une version du permis dont la totalité des pièces sont revêtues d'un cachet de l'autorité instructrice. L'acheteur peut donc voir que le plan de son appartement, ou de sa maison, a bien été validé par l'autorité.

Lorsque le permis est tacite, la réalité de l'autorisation est plus difficile à appréhender, dans la mesure où il faut se livrer à une analyse :

- de la réalité de ce qui a été demandé, c'est-à-dire de la liste et du contenu exact des pièces composant la demande (ce qui a été demandé est-il conforme à ce qui est vendu ?).
- du fait que l'on se trouve bien dans un cas où un permis tacite est possible (ce qui n'est pas le cas dans toutes les zones et tous les secteurs du droit de l'urbanisme).
- et du bon écoulement, sans interruption, des délais permettant de revendiquer un permis tacite.

Par ailleurs, le code de la construction impose la production d'une garantie financière d'achèvement délivrée par un établissement bancaire.

Lorsque le banquier garantit l'achèvement, il garantit à l'acquéreur le paiement des frais nécessaires à la construction d'un objet défini par le permis. Ce garant est confronté à son tour à cette difficulté et risque de devoir garantir, d'une certaine manière, l'existence même du permis, ce qui va au-delà de ce que la loi lui commande.

L'utilisation du permis tacite serait facilitée si un système probatoire permettait à l'optionnaire d'apporter aux tiers (*acquéreur et banquier*) la preuve des éléments composant sa demande, c'est-à-dire des plans et formulaires déposés au service instructeur ; ainsi l'appréhension du contenu de ce qui a été tacitement autorisé serait possible.

À ce titre le Conseil Supérieur du Notariat propose une modification de l'article R.424-13 du CCH, pour qu'en cas de permis tacite ou de non-opposition à un projet ayant fait l'objet d'une déclaration, l'autorité compétente ait l'obligation de délivrer un certificat sur simple demande du demandeur, du déclarant ou de ses ayants droit, ce certificat contenant une copie du dossier indiquant la date à laquelle le dossier a été transmis au préfet. Par ce biais, pourraient être obtenus les plans et formulaires déposés au service instructeur, et cela permettrait également de s'assurer que l'entier dossier a été transmis à la préfecture pour le contrôle de légalité.

L'idée que cette attestation permettrait de sécuriser le pétitionnaire est partagée par les associations d'élus. C'est un fait qu'un tel certificat n'est pas ou peu délivré à ce jour et que le pétitionnaire en a besoin pour affermir son droit opposable vis-à-vis des tiers. L'article R.424-13 du code de l'urbanisme prévoit que « *En cas de permis tacite ou de non-opposition à un projet ayant fait l'objet d'une déclaration, l'autorité compétente en délivre certificat sur simple demande du demandeur, du déclarant ou de ses ayants droit* », mais cette obligation ne fait pas l'objet de sanction en cas de non-délivrance de ce certificat.

En l'absence de délivrance du certificat dans un délai de deux mois, le demandeur pourra former un recours en excès de pouvoir contre la décision de l'autorité compétente de ne pas délivrer le certificat. Faire appel, une fois de plus à l'office du juge, déjà surchargé par les contentieux de l'urbanisme pose la question de l'institution d'une sanction en cas de refus d'obtempérer, sans supprimer la possibilité de recours.

La question, du confortement du permis tacite, se pose avec plus d'acuité dans un contexte où « l'urbanisme négocié » prend le pas sur le droit opposable, car lorsque l'autorité fait silence pour cause de désaccord sur le fond mais pas sur la forme, le pétitionnaire pourrait ainsi retrouver la plénitude de ses droits.

### **Marquer ses désaccords**

**Modifier un projet dont il ne veut pas en l'état** (même si, parfois, ce projet est conforme au document opposable)

#### **Marquer ses désaccords**

- Modifier un projet dont il ne veut pas en l'état
- Négocier un projet
- Contrarier un projet dont il ne veut pas
- Bloquer un projet

### **Modifier un projet**

#### *Les ADS et les prescriptions*

Les contrôles des CRC ont révélé que les autorisations d'urbanisme sont presque toujours assorties de prescriptions. En Nouvelle Aquitaine elles portent essentiellement sur les autorisations de défrichement, l'aléa relatif au retrait-gonflement des argiles, les risques sismiques, les accès, ou les implantations et les aspects extérieurs.

En Auvergne Rhône Alpes l'examen d'échantillons de dossiers permet aussi de constater un recours fréquent aux prescriptions, venant assortir les décisions favorables rendues. Les autorisations sont quasi systématiquement délivrées avec des prescriptions, relatives notamment à la lutte contre les termites et aux couleurs de matériaux. Elles intègrent également les éventuelles prescriptions des services « extérieurs » (*ABF, communauté d'agglomération, SDIS – service départemental d'incendie et de secours, etc.*).

#### *Le permis modificatif*

Il peut être formulé à l'initiative du pétitionnaire, qui a dû faire évoluer son projet depuis le dépôt du permis de construire initial (*améliorations, contraintes budgétaires, etc.*), mais le permis modificatif est souvent la conséquence de la menace d'un refus par l'autorité, il permet aux deux parties de trouver un terrain d'attente afin d'aboutir à une décision favorable.

#### *L'extra légal*

Ce qui semblait un phénomène sporadique et marginal au début de l'instruction s'est avéré, au cours de l'enquête, une pratique largement répandue dans les villes moyennes et les grandes villes. « L'urbanisme négocié » est une pratique revendiquée, la presse comme les bulletins municipaux, parfois les délibérations clament le bien-fondé de cette approche instaurée par les élus. Les auditions, comme les contrôles ont confirmé cette situation : les documents opposables sont souvent contournés pour ne pas être opposés.

Parfois appuyé par le CAUE pour les élaborer « les chartes de promoteurs », qu'on les « oblige » souvent à signer, sont présentées comme des documents à vocation pédagogique pour exprimer en langage accessible le contenu du règlement des PLU. L'idée étant que les administrés, parfois riverains des projets de constructions puissent être parfaitement informés des exigences qualitatives de la mairie à l'égard des pétitionnaires. Cet argument, de documents seulement pédagogiques, résiste mal à l'analyse lorsqu'on constate que les chartes comportent des dispositions contraires au PLU (*densité par exemple*) ou des dispositions que le code de l'urbanisme ne permet pas de rendre opposable. D'autres communes précisent que ces chartes viennent « en complément » du PLU. Une sorte de « couche réglementaire ajoutée » qui relève de « l'extra légal ».

Dans son rapport de contrôle de la commune de Lormont (Gironde), la CRC Nouvelle Aquitaine a fait l'inventaire de ces documents « complémentaires » au PLU : le « cahier de la qualité résidentielle » et les « fiches de lot ». En toute franchise le service de l'urbanisme assume que

les « fiches de lot » servent, en particulier, à éviter une densification trop forte dans les projets de logements collectifs, en négociant à la baisse le nombre d'étages ou de logements envisagés par les promoteurs au regard des droits ouverts dans le PLU(i).

Qualifiés, par la commune elle-même, d'outils « d'urbanisme négocié », la CRC précise que leur statut juridique est problématique : contrairement à ce que leur usage pourrait laisser entendre, ils n'ont aucune valeur réglementaire. La CRC indique que leur fragilité juridique ne peut qu'être soulignée comme en atteste l'annulation par le tribunal administratif de Rouen, dans un jugement récent (*préfet de la Seine-Maritime contre commune de Bois-Guillaume, 26 janvier 2023, n° 2202586*), d'une délibération municipale approuvant une « charte de l'urbanisme et du cadre de vie ».

La CRC de Auvergne Rhône-Alpes révèle que Grenoble soumet le pétitionnaire à une instruction extra-légale : dans ses recommandations d'après contrôle la CRC préconise de retirer l'obligation de signature de la charte de l'habitat dans les pièces demandées aux pétitionnaires et d'instruire les ADS sur le seul fondement des lois et règlements en vigueur.

En droit, faire signer aux pétitionnaires un document, même si le conseil municipal a délibéré pour l'approuver, qui comportent des dispositions qui ne sont formellement pas opposable, car elles contredisent le règlement du PLU, est une sorte « d'abus de pouvoir ».

La Cour ne remet pas en cause la légitimité des élus à avoir des exigences en matière de construction dans leur commune, elle indique simplement que ces exigences doivent être en conformité avec le code de l'urbanisme et les règles de répartition des compétences entre commune et intercommunalité du code général des collectivités territoriales, et qu'elles doivent figurer dans le corps du règlement du PLU(i), et non dans des documents « complémentaires » dépourvue de toute valeur juridique.

Les porteurs de projets qui subissent ces injonctions, non opposables, font savoir qu'ils se sentent obligés de passer sous leurs fourches caudines, dans la mesure où ils ne veulent pas être victimes de menaces réputationnelles, et que s'ils saisissent le tribunal pour faire valoir leur droit légitime, le temps de la décision judiciaires aura entraver la faisabilité de leur projet.

L'adoption de documents, comme les chartes d'urbanisme, est une difficulté connue de longues dates en matière d'application du droit des sols, par les services de l'État. Les associations d'élus admettent aussi que « l'urbanisme négocié » est une pratique courante. La DHUP précise que cela doit être non prescriptif et doit se contenter de reprendre des éléments des règlements du PLU.

## Négocier un projet

### *Taxes et Participations*

La fiscalité de l'urbanisme a été profondément remaniée en 2012 : les différentes taxes et participations locales d'urbanisme ont été fondues dans une nouvelle taxe d'aménagement entrée en vigueur au 1er mars 2012 (au 1<sup>er</sup> janvier 2014 à Mayotte).

*La taxe d'aménagement est un impôt.*

Elle sert principalement à financer les équipements publics (*réseaux, voiries*) nécessaires aux futures constructions et aménagements. Le redevable de la taxe est le bénéficiaire de l'autorisation de construire ou d'aménager, le responsable d'une construction illégale, ou le bénéficiaire du transfert d'une autorisation. Elle est à payer à la suite d'une autorisation d'urbanisme : permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable de travaux. La taxe est également due en cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction à l'autorisation accordée.

La taxe est demandée pour les opérations suivantes :

- travaux de construction, de reconstruction, d'agrandissement d'un bâtiment ;
- aménagement ou installation (*par exemple : un parking extérieur, une piscine, une éolienne, des emplacements de camping, etc.*) ;
- changement de la destination (*cf. cahier pédagogique N°3*).

La taxe d'aménagement est payée à la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Le service des impôts la reverse à la commune et au département (*et la Région pour l'Île-de-France*) concernés.

- La part communale de la taxe sert à financer les équipements publics (*voiries, école, transports, etc.*) liés au développement de la commune. La taxe d'aménagement est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU(i)) ou d'un plan d'occupation des sols (POS), les métropoles (*en dehors de la métropole du Grand Paris*) et les communautés urbaines, et par délibération dans les autres communes. Les communes peuvent déléguer cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU(i).
- La part départementale finance les actions de protection des espaces naturels sensibles, par exemple : l'acquisition, l'aménagement et l'entretien de terrains. Elle peut être utilisée pour transformer en espaces naturels des terrains abandonnés ou en friche. Elle sert également au financement du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et

de l'Environnement (CAUE). Pour la part départementale, la taxe d'aménagement est instituée par délibération du conseil départemental. La part de la taxe d'aménagement versée à la région Île-de-France est instituée par délibération du conseil régional en vue de financer principalement des infrastructures de transport nécessitées par l'urbanisation, en remplacement de la taxe locale d'équipement.

Un certain nombre de constructions sont exonérés de cette taxe

- les constructions destinées au service public ou d'utilité publique ;
- les locaux d'habitation et d'hébergement bénéficiant d'un prêt locatif aidé d'intégration ;
- certains locaux des exploitations ou coopératives agricoles ainsi que des centres équestres ;
- les aménagements prescrits par des plans de prévention des risques ;
- la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit depuis moins de dix ans, ainsi que la reconstruction suite à un sinistre sur un autre terrain sous certaines conditions ;
- les constructions dont la surface est inférieure à cinq mètres carrés, par simplification et pour réduire le coût de gestion de l'impôt.

Sont exclues de la seule part communale ou intercommunale :

- les constructions réalisées dans les périmètres des opérations d'intérêt national ou des ZAC lorsque le coût des équipements publics est mis à la charge des constructeurs ou aménageurs ;
- les constructions réalisées dans les périmètres des projets urbains partenariaux (*PUP*).

Les collectivités territoriales, chacune en ce qui les concerne, peuvent exonérer en totalité ou partiellement :

- les logements sociaux bénéficiant du taux réduit de TVA ;
- les surfaces des constructions à usage de résidence principale supérieures à 100 m<sup>2</sup> si elles sont financées à l'aide du prêt à taux zéro ;
- les constructions industrielles et artisanales, les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m<sup>2</sup> en vue d'assurer le maintien du commerce de proximité ;
- les travaux autorisés sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ;
- les surfaces de stationnement en dehors de l'habitat individuel ;

- les abris de jardin, pigeonniers et colombiers soumis à déclaration préalable ;
- les maisons de santé.

*Le PUP (projet urbain partenarial) n'est pas une taxe mais une participation, qui conditionne l'obtention du permis de construire*

C'est un financement contractualisé, l'article L. 311-3-2-II du code de l'urbanisme prévoit que l'assemblée délibérante de la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme peut fixer un périmètre au sein duquel l'ensemble des constructeurs devront participer au financement des équipements publics par convention. Il s'agit d'une alternative au régime « classique » de la fiscalité de l'urbanisme, puisqu'elle entraîne l'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans, la part départementale restant due.

Le projet urbain partenarial (*PUP*) permet aux communes, aux établissements publics, au représentant de l'État dans le cadre d'opérations d'intérêt national (*OIN*) ou à certaines collectivités territoriales ou établissements publics (*article L. 312-3*) dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme, d'assurer le préfinancement d'équipements publics par des personnes privées (*propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs*) via la conclusion d'une convention.

Les équipements publics financés par les constructeurs sont ceux qui, non seulement sont rendus nécessaires par les opérations de construction ou d'aménagement initiées par ces derniers, mais répondent aussi aux besoins des futurs habitants, ou usagers du projet.

La convention de PUP ne peut être signée que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (*PLU(i)*) ou d'un document en tenant lieu tel qu'un plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé (*PSMV*). Dans ces communes, la convention PUP ne peut être signée que dans les zones urbaines ou les zones à urbaniser.

À titre d'illustration, en matière de PUP *-projets urbains partenariaux-* le rapport de la CRC Auvergne Rhône Alpes sur la commune de Saint-Genis-Pouilly (Ain) et de la communauté d'agglomération du Pays de Gex (CAPG) constitue à lui tout seul un trésor d'enseignements sur la mise œuvre des PUP.

**Extraits du rapport de la CRC Auvergne Rhône Alpes, sur les PUP  
issu du contrôle de Saint-Genis-Pouilly et de la communauté  
d'agglomération du Pays de Gex (CAPG)**

Contexte :

La CAPG a conclu 64 PUP depuis 2014, dont 20%, sur la commune de Saint-Genis-Pouilly.

Modalités de mise en œuvre :

S'agissant d'un contrat, il peut être modifié par avenant. Les modalités peuvent permettre un versement en amont des travaux d'équipement que la commune réalisera ensuite. La convention doit être conclue antérieurement à la demande de permis de construire. La CAPG et la commune recourent, au dispositif des projets urbains partenariaux (PUP), pour tout projet immobilier de plus de 10 logements.

Termes de la négociation :

Ce mécanisme contractuel permet de définir, en amont, le montant de la participation qui sera versée par l'opérateur privé. En raison de sa compétence, la CAPG a défini la procédure à suivre en vue de la conclusion d'un PUP. Elle débute officiellement à compter de la sollicitation de l'EPCI par un courrier de la commune, ce qui conduit à une réflexion conjointe entre les deux entités sur les équipements à financer. Le promoteur rentre ensuite dans une phase de négociations.

Finalisation du contrat de partenariat

Une fois le projet arrêté, une convention est signée par le promoteur, et l'EPCI délibère en conseil communautaire. Le président signe ensuite la convention, ce qui permet au promoteur de déposer sa demande de permis de construire en mairie. Si le projet respecte les règles imposées par le PLU(i)-H, le maire délivre l'autorisation et exonère le promoteur du versement de la part communale de la taxe d'aménagement.

Recommandations de la Chambre régionales des comptes

La CRC en appelle à plus de rigueur, précisant que la CAPG et la commune doivent veiller à respecter le cadre légal, à définir précisément les équipements financés par les PUP qu'elles s'engagent à réaliser, et à en suivre la mise en œuvre pour justifier de leur réalisation.

La CRC observe que la pratique est sensiblement différente de la règle, car la première étape correspond en réalité à une phase d'échange informelle entre les promoteurs et la commune afin de s'accorder sur le projet envisagé et sur le montant des financements qui vont être versés.

Cette phase informelle se poursuit avec la CAPG, concernant l'ensemble des équipements publics qui seront financés. Ce n'est qu'ensuite que la commune saisit officiellement la CAPG par courrier. Ainsi lorsque l'EPCI est saisi, les éléments de la convention sont déjà convenus entre les parties, ce qui permet de réduire les délais de traitement des conventions de PUP.

Les 12 M€ perçus par la commune au titre des PUP ont été répartis ainsi : 10 M€ ont été consacrés à la création et l'extension de groupes scolaires. Le reste des financements a été réparti entre les travaux d'aménagement et de sécurisation d'une rue et un complexe sportif.

Pour la CAPG, les 1,3 M€ perçus ont principalement été consacrés à la construction d'une nouvelle crèche. Les autres financements ont été affectés aux conteneurs pour les ordures ménagères résiduelles ou pour la fourniture et pose des points « verts » de tri.

Chaque convention de PUP prévoit les modalités de versement de la participation par le promoteur, le paiement peut être effectué en un, deux, trois ou quatre versements dans un délai variant de 12 à 24 mois à compter, en général, de la purge des recours.

La commune doit s'assurer que le montant des sommes perçues au titre des PUP est supérieur à ce qu'elle aurait pu percevoir si elle avait appliqué la taxe d'aménagement et la chambre, dans ses recommandations, invite la commune à s'assurer systématiquement (*ce que la commune ne fait pas*), que le montant perçu dans le cadre d'un PUP soit bien supérieur au montant de la taxe d'aménagement.

La CRC a pointé plusieurs dysfonctionnements dans cette pratique des PPU.

- Les permis étaient parfois délivrés avant la signature de la convention, qui n'avait pas été jointe à la demande de permis, comme c'est obligatoire. La chambre invite donc la commune à respecter les dispositions légales et à s'assurer de la complétude des pièces et notamment de la présence de la convention de PUP dans les pièces qui lui sont transmises lors du dépôt de la demande de permis de construire
- Chaque convention de PUP mentionne les délais de réalisation des différents équipements et prévoit qu'en cas de non-réalisation ou de réalisation partielle, la CAPG s'engage à rembourser intégralement le promoteur des sommes indûment perçues. La CRC fait remarquer qu'il est peu évident de savoir quels équipements ont été réalisés. En effet, les conventions indiquent que la commune s'engage à construire un groupe scolaire ou une extension d'un groupe scolaire, mais sans préciser celui qui sera concerné par l'opération. Le tableau de suivi de

la commune regroupe en outre les sommes perçues dans le cadre de plusieurs PUP et les met en lien avec différents groupes scolaires, sans que cela ne soit individualisé.

- À la date prévue de réalisation de l'équipement, ou lors de sa construction effective, la commune n'adresse enfin aucune information au promoteur. La commune n'a donc pas pu justifier de la réalisation de l'ensemble des équipements mentionnés dans les conventions de PUP, faute de définition précise de ceux-ci.

La chambre recommande donc à la commune de définir précisément les équipements qu'elle s'engage à réaliser afin de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. La chambre invite également la CAPG à s'assurer que les équipements mentionnés dans les conventions de PUP soient précisément définis et à en contrôler la réalisation effective.

### **Contrarier un projet dont il ne veut pas (même si ce projet est conforme au document opposable)**

#### *Les CU tombent en déshérence*

Beaucoup de promoteurs renoncent à demander un CU, qui pourrait pourtant au titre de la cristallisation leur donner des droits pour leur futur permis de construire. Ils expliquent que cette demande est vécue comme une « provocation » par les élus qui considèrent qu'avant de dire le droit pour un terrain donné, il faut d'abord se mettre d'accord sur le contenu du projet.

#### *L'allongement des délais d'instruction et les pièces complémentaires*

La mise en place progressive de la dématérialisation des demandes d'autorisations devrait endiguer le phénomène très répandu de demandes de pièces complémentaires, parfois à juste titre, parfois pour repousser les délais d'instruction.

Contrairement à ce que peut laisser penser la pratique de certains services instructeurs, les demandes de pièces complémentaires sont encadrées juridiquement, dans un sens de moins en moins favorable à une pratique dilatoire de l'instruction des demandes de permis.

Pour autant dans les contrôles effectués par les CRC, cette pratique a souvent été rencontrée. La chambre régionale constate, par exemple que la commune de Grenoble renforce son instruction en phase amont, avec notamment des demandes, outre de pièces réglementaires, de documents non réglementaires<sup>43</sup> (*extra légaux*) qui viennent de facto contraindre et alourdir le parcours des pétitionnaires, voire représenter un coût supplémentaire.

---

<sup>43</sup>Charte de l'habitat et de la construction favorables à la santé de la ville de Grenoble.

La commune évalue le délai moyen d’instruction à 65 jours pour les permis de construire maison individuelle, et à 91 jours pour les autres types de permis de construire, soit un délai moyen d’instruction de 78 jours tous permis de construire confondus. Ces délais sont supérieurs aux délais de droit mais les demandes de pièces complémentaires nourrissent cet allongement de la procédure.

Pour la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (CCCC)<sup>44</sup>, si la CRC n’a pas relevé de dépassements des délais réglementaires au stade de la phase d’instruction des autorisations d’urbanisme, elle a toutefois constaté de très fréquentes demandes de pièces complémentaires aux pétitionnaires par le « service unifié ADS ». Cette situation, qui allonge les délais de traitement des demandes, s’explique notamment par l’inexistence de contrôles de pré-instruction au niveau des communes, qui ne vérifient pas la conformité des dossiers déposés sous format papier avant leur transmission au « service unifié ADS ».

Ces demandes de pièces complémentaires n’interviennent donc pas toujours comme une volonté dilatoire. Le délai d’instruction est prévu aux articles R.423-23 et suivants du code : il est de deux mois pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle et de trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les permis d’aménager. Il ne peut être prolongé que dans les cas énumérés par le code. Dans plusieurs contrôles il a été signalé que le contrôle de légalité avait rappelé à plusieurs reprises à la commune la nécessité de transmettre ses décisions dans le délai prévu par l’article L. 2131-1 du CGCT.

Par un arrêt du 9 décembre 2022, le Conseil d’État a jugé qu’une demande de pièces complémentaires ne portant pas sur des pièces exigées par le Code de l’Urbanisme n’interrompt pas le délai d’instruction et ne s’oppose pas à l’intervention d’une autorisation d’urbanisme tacite (*Conseil d’État, 9 décembre 2022, 454521*).

**La demande de pièces complémentaires est encadrée :**

Les pièces limitativement énumérées par le Code de l’urbanisme se divisent en 3 groupes.

1. Les pièces obligatoires pour tous les dossiers :

Les informations essentielles demandées en première partie du CERFA sont listées à l’article R431-5 du CU.

<sup>44</sup> Au 1er janvier 2023, la communauté de la Châtaigneraie fédère 50 communes d’une population totale de 21 737 habitants. Quatre communes seulement comptent plus de 1 000 habitants.

Les Pièces obligatoires pour tous les dossiers, listées au 1 du Bordereau des pièces jointes à une demande de permis de construire du CERFA, sont mentionnées aux articles R431-6 à R431-10 et R431-12 du Code de l'urbanisme.

2. Les pièces à joindre selon la nature et/ou la situation du projet:

Ces Pièces à joindre selon la nature et/ou la situation du projet, listées au 2 du Bordereau des pièces jointes à une demande de permis de construire du CERFA, sont mentionnées aux articles R431-11 et R431-13 à R431-33-1 du Code de l'urbanisme.

3. Les Informations demandées en vue de l'établissement des statistiques

Ces informations ne sont pas contraignantes pour le calcul des délais d'instruction Seules les pièces et informations mentionnées dans les deux premiers groupes peuvent justifier l'interruption des délais d'instruction (cf. article R431-4, alinéa 2 susmentionné).

Le respect des délais est une condition contraignante

L'article R.423-38 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de dossier de demande de permis de construire incomplet, l'autorité en charge de l'instruction peut adresser au demandeur une lettre recommandée avec demande d'avis de réception indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes à son dossier.

Cette demande doit être adressée dans le délai d'un mois à compter de la réception du dépôt du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme. Aucune pièce non prévue par le code de l'urbanisme ne peut être demandée par les services instructeurs.

Le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur la liste des pièces manquantes.

Les services instructeurs conservent la faculté de réclamer des pièces manquantes d'un dossier au-delà du délai d'un mois. Néanmoins, cette demande notifiée « hors délai » ne modifie pas les délais d'instruction. Dans ce cas, le dossier est réputé complet à compter de sa réception en mairie et le pétitionnaire pourra se considérer, le cas échéant, et en l'absence de décision expresse, comme titulaire d'un permis tacite à l'expiration du délai d'instruction qui lui a été notifié (*voir pour exemple : Cour Administrative d'Appel de Marseille, 9e chambre, 6 juin 2017, requête n° 15MA03781*).

Cette jurisprudence est également applicable aux demandes de pièces complémentaires illicites dans l'instruction des déclarations préalables.

« *Le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle* ». (Conseil d'État, 9 décembre 2022, requête n°454521).

Cette décision favorable aux pétitionnaires et qui va dans le sens de la loi ELAN, va peser sur les services instructeurs qui devront prendre garde à formuler des demandes de pièces complémentaires portant uniquement sur les pièces exigées par le code de l'urbanisme, au risque de voir naître une décision implicite d'acceptation.

Jusqu'à présent, il était jugé que si l'illégalité d'une demande tendant à la production d'une pièce qui ne peut être requise, était de nature à entacher d'illégalité le refus d'accorder l'autorisation demandée, elle ne pouvait en revanche « avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision implicite de non-opposition » (CE, 9 décembre 2015, Commune d'Asnières-sur-Nouère, req. n° 390273).

### **Bloquer un projet**

#### *Le sursis à statuer versus la cristallisation*

La cristallisation est contrebalancée (*cf. Cahier pédagogique N°2*) par un mécanisme de « sursis à statuer » pour « bloquer » certaines demandes d'autorisation d'urbanisme déposées notamment pendant la période d'élaboration d'un nouveau PLU.

C'est une mesure de sauvegarde qui permet à l'autorité compétente de différer sa décision pour se prononcer sur une demande de permis ou, en cas d'opposition ou de prescriptions, sur une déclaration préalable. Ce sursis a pour effet d'interdire temporairement au pétitionnaire le droit de réaliser le projet pour lequel il a fait cette demande ou déclaration. La décision de sursis doit être motivée et le sursis ne peut pas excéder deux ans, voire trois ans, si un motif juridique différent du motif initial justifie qu'il soit de nouveau sursis à statuer, sans que la durée totale ne puisse excéder trois ans.

Dès qu'un sursis a été opposé à une demande de permis de construire, l'effet cristallisateur d'un certificat d'urbanisme obtenu préalablement, ne joue plus, et l'administration est fondée à appliquer, à la demande du permis de construire, les règles du nouveau PLU.

En toute logique, lorsqu'une demande d'autorisation d'urbanisme est effectuée postérieurement à l'entrée en vigueur d'un nouveau PLU, son auteur ne peut plus se prévaloir d'un certificat d'urbanisme antérieur si, à la date de sa délivrance, les conditions requises pour qu'un sursis à statuer soit opposé étaient réunies (*CE, 6ème - 1ère chambres réunies, 18/12/2017*<sup>45</sup>).

En cas de décision de sursis à statuer, les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délai prévus par les textes.

**Le sursis à statuer ne peut être mis en œuvre,  
que sous certaines conditions :**

sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme (PLU, PLU(i)) ;

- à l'intérieur du périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement ;
- à compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté (ZAC), lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la ZAC ;
- à compter de la décision de l'autorité administrative prenant en considération la création d'un parc national (PN), sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions et installations projetés dans les espaces ayant vocation à figurer dans le cœur du parc national et qui auraient pour effet de modifier l'état des lieux ou l'aspect des espaces concernés ;
- dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) d'une opération, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations à réaliser sur des terrains devant être compris dans cette opération ;

---

<sup>45</sup> « Lorsque le plan en cours d'élaboration et qui aurait justifié, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, que soit opposé un sursis à une demande de permis ou à une déclaration préalable, entre en vigueur dans le délai du certificat, les dispositions issues du nouveau plan sont applicables à la demande de permis de construire ou à la déclaration préalable ».

- lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics ;
- lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement (sauf pour les ZAC, qui sont concernées par les dispositions précitées) .

*L'exemple du futur PLU Bioclimatique de la Ville de Paris qui autorise le « sursis à statuer »*

En décembre 2020, le Conseil de Paris a prescrit la révision du plan local d'urbanisme (*PLU*) de la Ville de Paris. En 2024, le nouveau PLU de la Ville de Paris ne sera pas encore adopté, mais il aura tout de même un impact sur l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

- Tout projet de constructions, installations ou opérations de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLU pourra donner lieu à un sursis à statuer, dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du PADD du PLU bioclimatique de la Ville de Paris (*L. 153-11 code de l'urbanisme*).
- Seuls les pétitionnaires pouvant se prévaloir d'un certificat d'urbanisme antérieur au 16 novembre 2021, date du débat sur le PADD, ne prendront pas le risque de se voir opposer un « sursis à statuer », quand bien même leur projet ne serait pas conforme au règlement du futur PLU tel qu'il sera arrêté en 2023.

DPU / DIA : (Déclaration d'intention d'aliéner ou de ne pas aliéner)

Le droit de préemption urbain ne s'applique pas partout. Seuls les propriétaires d'un bien situé dans une zone définie (*DPU*) par une collectivité (*commune ou établissement public de coopération intercommunale*) en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement urbain doivent, en priorité, proposer la vente du bien à cette collectivité. C'est ce que l'on appelle le « droit de préemption ». Le propriétaire du bien n'est donc pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix.

Pour savoir si la collectivité va faire, ou pas, cette acquisition, le propriétaire la sollicite par le biais de « la déclaration d'intention d'aliéner » (DIA)<sup>46</sup>, C'est seulement une fois que le vendeur a trouvé un acheteur, et qu'il a signé un compromis de vente avec lui, que le notaire complète le formulaire de la DIA. Cela permet d'informer la mairie que le bien immobilier est en cours de vente.

La DIA comporte obligatoirement le prix de vente, les modalités de la vente, une description du bien, ainsi que la consistance et l'utilisation actuelle et future de ce bien : logement d'habitation, local professionnel, local commercial, etc. les modalités d'occupation (*propriétaire, locataire, etc.*). Si le bien est vendu occupé par un locataire, s'il est grevé de droit réel ou personnel. En revanche, il est facultatif d'indiquer l'identité de l'acquéreur.

La condition suspensive protège le vendeur, car si le bien qu'il s'est engagé à vendre à son acheteur est finalement préempté par la commune, il ne devra aucune indemnité ni pénalité à son acheteur potentiel.

Une fois que la commune a reçu la DIA, il faut attendre sa réponse avant de pouvoir procéder à la vente définitive entre le vendeur et l'acheteur. La réponse de la commune concernée peut être expresse ou tacite, soit deux mois à compter de l'accusé de réception pour une réponse tacite.

Lorsque la commune est réactive, et c'est souvent le cas, elle va répondre au notaire et lui éviter ainsi d'attendre ce délai de deux mois, soit en répondant qu'elle souhaite acheter le bien, soit en indiquant qu'elle renonce à préempter. Dans ce cas, sa renonciation est définitive et le vendeur peut poursuivre la vente avec son acheteur.

Si la mairie souhaite préempter, c'est-à-dire acheter le bien en priorité par rapport à l'acheteur qui a déjà signé le compromis de vente. La collectivité locale se place alors avant lui, pour acheter le bien :

- soit la commune accepte d'acheter aux conditions de prix auxquelles la vente avait été conclue dans le compromis de vente entre le vendeur et l'acheteur, le vendeur conclut alors la vente avec la commune :
- soit la commune décide de faire une proposition à la baisse, mais le vendeur n'est pas tenu d'accepter cette proposition. Si le vendeur et la collectivité locale qui préempte ne se mettent pas d'accord sur le prix, la collectivité locale peut saisir le juge de l'expropriation pour obtenir la fixation judiciaire du prix.

---

<sup>46</sup> La déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier dans le périmètre où est mis en place, selon la volonté communale, un droit de préemption urbain (DPU), en zones U (urbaines) et en zones AU (à urbaniser) qui sont définies dans le plan local d'urbanisme. Sont exclues les zones A (agricoles) et N (naturelles).

Le vendeur dispose de deux mois pour faire connaître sa réponse : soit accepter le prix proposé ; soit maintenir sa première offre au même prix que celui proposé à son acheteur initial ; soit renoncer à vendre son bien et le conserver.

*Le cas particulier du droit de préemption des baux commerciaux*

Quand leur commerce de proximité est en difficulté, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont la possibilité de préempter les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et certains terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial disponibles à la vente, afin de maintenir l'activité en place.

Le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial, est un moyen d'acquisition par les communes et les EPCI, au même titre que le droit de préemption urbain ou le droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD).

Il permet à une commune ou à un EPCI de se porter acquéreur prioritaire de biens commerciaux en voie d'aliénation, s'ils sont situés dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité préalablement défini.

Le but est de conserver leur affectation commerciale, de pérenniser la présence de ces commerces dans les centres-villes ou les quartiers, ou encore d'en diversifier l'offre.

**Contrôler, observer, évaluer**

**Contrôler, observer, évaluer**

- Contrôler le respect des autorisations accordées
- Veiller aux rentrées fiscales liées à l'urbanisme
- Évaluer les impacts des documents d'urbanisme en vigueur
- Observer le foncier de sa commune

**Contrôler**

*Les contrôles pendant et après chantier*

Toute autorisation d'urbanisme (*déclaration préalable de travaux, permis de construire ou permis d'aménager*) impose à la fin des travaux de déposer une déclaration attestant l'achèvement et la conformité de vos travaux (DAACT).

En fonction du projet, il faut joindre, le cas échéant, à la DAACT des attestations, établies par des experts indépendants, certifiant le respect de certaines règles de construction. : attestation d'accessibilité, prise en compte de la réglementation environnementale RE2020 ou thermique RT2012, attestation acoustique, attestation parasismique et para cyclonique.

Les rapports des CRC ont montré qu'en pratique, les contrôles restent très limités, voire inexistant. Par ailleurs, les déclarations d'ouverture de chantier ne sont parfois présentes que dans la moitié des dossiers contrôlés.

Les déclarations d'achèvement n'y figurent que très rarement, même quand celles-ci concernent des programmes immobiliers d'ampleur. Cette absence de suivi ne permet pas aux communes de s'assurer que le permis de construire n'est pas devenu caduc.

Partout les communes ont conscience de cette carence en matière de contrôle, comme en font état les rapports des CRC, progressivement elles structurent des entités dédiées pour les réaliser.

La DHUP, comme les associations d'élus, font un constat pessimiste considérant que s'il est toujours possible d'intensifier les actions de sensibilisation, cette voie risque néanmoins de se heurter à la question des moyens disponibles, plus particulièrement du côté des collectivités (effectifs et qualifications). Si la DHUP estime que le travail reste néanmoins satisfaisant sur le sujet de la part des services déconcentrés et que les élus sont uniquement victimes de leur manque de moyens pour contrôler, la Cour considère utile de rappeler régulièrement aux collectivités locales, notamment à l'occasion des retours des contrôles de légalité, qu'il leur appartient de veiller à assurer un contrôle effectif sur les fins de chantier et sur l'exécution des décisions d'urbanisme.

#### Contrôle récolement

Le récolement des travaux consiste en un contrôle de conformité, effectué par l'administration qui a délivré l'autorisation de travaux, ou ne s'y est en tout cas pas opposée (*article L 462-2 du Code de l'urbanisme*).

L'article L. 462-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme précise que « passé ce délai (*de trois ou cinq mois*), l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux ». Elle est même tenue de délivrer une attestation de conformité sous quinzaine au bénéficiaire de l'autorisation, sur simple demande de sa part.

Dans plusieurs communes contrôlées par les CRC certaines reconnaissent n'avoir réalisé aucune opération de récolement à certaines périodes.

Le récolement est obligatoire :

- lorsque les travaux concernent un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ;
- lorsqu'il s'agit de travaux relatifs aux immeubles de grande hauteur ;
- lorsqu'il s'agit de travaux réalisés à l'intérieur d'un espace ayant vocation à être classé dans le cœur d'un futur parc national ;
- lorsqu'il s'agit de travaux réalisés dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, ou par un plan de prévention des risques technologiques établi en application du code de l'environnement, ou par un plan de prévention des risques miniers établi en application du code minier ;
- lorsqu'il s'agit de travaux réalisés dans les sites patrimoniaux remarquables et dans les sites classés ou en instance de classement, ce récolement, conformément à l'article R. 462-7 du code de l'urbanisme, doit se faire en liaison avec l'architecte des bâtiments de France.

### **Veiller aux rentrées fiscales liées à l'urbanisme**

*Fiscalité : Droits de mutation, taxes d'aménagement, taxe foncière, etc.*

Cette fiscalité liée au bâti génère trois sources de recettes pour les collectivités.

- Les droits de mutation<sup>47</sup>, Les droits de mutation (16,2 Md€ en 2021) constitue leur deuxième ressource fiscale après les impôts locaux. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont un impôt partagé entre les départements, les communes et l'État, perçu lors des transactions immobilières.
- Une nouvelle taxe dite d'aménagement (*cf. supra*) remplaçant la taxe locale d'équipement et la participation pour aménagement d'ensemble, la participation pour voirie et réseaux (PVR) et la participation pour raccordement à l'égout (PRE).
- La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est un impôt local qui concerne les propriétaires d'un bien immobilier, ou les usufruitiers. Afin d'optimiser le rendement de sa fiscalité, la commune se doit de réactualiser régulièrement les bases foncières, notamment par la prise en compte des nouvelles piscines ou des nouveaux logements vacants.

---

<sup>47</sup> Appelés aussi « frais de notaire ».

## **Évaluer les impacts des documents d'urbanisme en vigueur**

### *Le suivi de l'indicateur de surface prévu au PADD*

Au vu des contrôles effectués par les CRC, c'est une obligation rarement remplie.

Toutefois la CRC de Auvergne Rhône Alpes dans son contrôle de la Métropole de Grenoble rappelant que conformément à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, la métropole doit assurer le suivi de la réalisation des différents objectifs fixés dans le PADD, évaluer le PLU(i) six ans après son approbation, a noté des efforts réels pour satisfaire à cette exigence.

Cette évaluation peut intégrer l'analyse de la lutte contre l'artificialisation qui impose à l'exécutif local, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes (*article L. 2231-1 du CGCT*).

La Métropole a programmé de finaliser ce travail pour 2025, et dans cette perspective, a construit un tableau de bord avec le rappel des objectifs et les critères et indicateurs qui ont été retenus pour l'analyse. Cet outil est en cours de révision dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. Une nouvelle grille clarifiant les objectifs, définissant l'état initial et les motifs de non atteinte de l'objectif est en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, la chambre encourage la Métropole à poursuivre ses efforts et à utiliser ce levier pour améliorer la qualité du PLU(i).

## **Observer le foncier de sa commune**

### *Droit de préemption urbain*

Comme indiqué *supra* le droit de préemption urbain (*DPU*) permet à une commune ou un Établissement public de coopération intercommunale (*EPCI*), de se substituer à un acquéreur par préemption à l'occasion d'une vente immobilière.

Ce droit spécifique ne s'applique qu'à l'intérieur des seules zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou dans un périmètre à l'intérieur de la zone constructible délimitée par une carte communale.

En l'état actuel de la réglementation, l'application du droit de préemption urbain est conditionnée par l'existence d'un document d'urbanisme et de délimitations de zonage sur lequel est adossé le périmètre du DPU(i).

Comme les « déclarations d'aliéner », obligatoire à renseigner pour les propriétaires-vendeurs dans les périmètres concernés, comporte obligatoirement le prix de vente proposé, cela permet aux communes, même si elles ne font pas valoir leur droit à acquérir en priorité, de disposer d'un observatoire des prix du marché sur leur territoire.

#### *Veille sur la rétention foncière*

Sur la commune de Vensac (Gironde) le contrôle effectué par la CRC Nouvelle Aquitaine a permis d'identifier une démarche d'observation originale pour finaliser les objectifs de son PLU.

Après avoir classé 93,3 % des surfaces en zone agricole ou naturelle et 0,32 % en zone immédiatement constructible (*11 hectares*), le PLU de 2012 a retenu un besoin de 63 logements nouveaux en 2020, par rapport à 2008, pour répondre à la croissance démographique de la commune.

Toujours à horizon 2020, il anticipait une population résidente légèrement supérieure à 1 000 habitants, en fonction d'un taux de croissance annuel de 1,45 %, et un besoin de 129 logements nouveaux, résidences secondaires comprises. Au vu de ces éléments, il a fixé à 16,12 hectares la surface nécessaire à urbaniser en prenant comme hypothèse moyenne une taille de parcelle de 1 000 m<sup>2</sup>.

En matière d'offre disponible, le rapport de présentation indique que « *la capacité d'accueil dégagée sur les zones à urbaniser par le projet de zonage porte à un peu plus de 18 hectares les surfaces libres à ouvrir à l'urbanisation, ce qui correspond à l'accueil possible de 145 nouveaux logements, dont 66 correspondent aux besoins liés au desserrement des ménages* ».

En tenant compte de la rétention foncière (terrains « dormants » que leur propriétaire ne souhaite ni vendre, ni transformer), le potentiel constructible était alors estimé à 26 hectares soit 220 logements.

Avec l'avènement du ZAN (zéro artificialisation nette) cet « observatoire de la rétention foncière » va devenir un support pertinent pour élaborer les futures révisions des documents d'urbanisme.

## Les leviers d'action des intercommunalités

### Accompagner, gérer, évaluer, réviser

#### Accompagner, gérer, évaluer, réviser

- Instruction des ADS pour les communes
- Signatures des autorisations dans les ZAC intercommunales
- Suivi de la réalisation des différents objectifs
- Révision, Modification des plans intercommunaux

Pour l'infime nombre de communes (*une centaine*) qui ont délégué à leur EPCI la compétence de signature des ADS (*Autorisations des Sols*), les prérogatives des présidents d'EPCI, sont les mêmes que pour les maires (*cf. supra*).

Pour les autres intercommunalités certaines s'en tiennent à exercer le strict minimum des compétences obligatoires, ou de plein droit, en matière d'urbanisme, d'autres contribuent plus fortement si les communes leur en ont donné mandat (*élaboration et révision des documents d'urbanisme, PLH, instruction des ADS, etc.*).

### Instruction des ADS pour les communes

Largement développée dans le chapitre concernant le rôle des maires, il faut retenir :

- que les services mutualisés d'instruction à l'échelle intercommunale, ne sont souvent utilisés que par une partie des communes membres, et pas forcément pour toutes les catégories d'ADS,
- que ces services sont dotés de professionnels mieux payés et plus compétents que dans les communes, mais vécus comme plus « éloignés » par les pétitionnaires,
- qu'ils sont facturés, dans le cadre d'une convention dédiée, le plus souvent à l'acte, aux communes,
- que les communes conservent souvent un « front office » consultable en mairie,
- et enfin que les maires des communes adhérentes suivent majoritairement, mais pas systématiquement, les propositions de décision formulées par le service instructeur. En cas de contentieux liés à la mise en œuvre de ces décisions les services mutualisés refusent d'être solidaires en responsabilité, lorsque le maire n'a pas suivi leur avis.

### Signatures des autorisations dans les ZAC intercommunales

En matière de signatures des ADS, au regard de l'exemple de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (SQY - Yvelines)<sup>48</sup>, on peut mesurer la diversité des situations possibles (*ce cas n'est pas isolé*). L'agglomération a créé un service commun qui propose aux maires qui le souhaitent de déléguer l'instruction des permis de construire. Mais ce sont bien les maires (*sauf exception*) qui signent les arrêtés d'autorisation (*9 mairies sur les 12 de l'agglomération font partie de ce dispositif d'instruction mutualisé*).

Trois cas de figure pour la signature des délivrances des autorisations d'urbanisme.

- Dans les ZAC (*existantes, création et réalisation de nouvelles ZAC, après accord exprès des maires concernés*) : c'est le président de l'agglomération SQY qui signe les autorisations.
- Pour tout le reste : Lotissement hors ZAC et tout le diffus : ce sont les maires des communes membres qui signent.
- Particularité en OIN (opération d'intérêt national) - Plateau de Saclay - (Essonne, Yvelines) situé sur Trois agglomérations (CA SQY, CA Versailles Grand Parc et la CA Paris Saclay : Ce sont les maires qui signent mais au nom de l'État. L'OIN est une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale. C'est l'État et non la commune qui délivre les autorisations d'occupation des sols et en particulier les permis de construire. De même, c'est le préfet et non la commune qui décide de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) à l'intérieur d'une OIN (cf. cahier pédagogique N° 3).

<sup>48</sup> Extrait des statuts de la CA SAINT QUENTIN-en-YVELINES :

« Point 8. Autorisations relatives au droit des sols :

« Le Président de la communauté d'agglomération exerce les compétences des maires pour l'instruction et la délivrance des autorisations relatives au droit des sols dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les lotissements d'initiative communautaire.

« Extrait de la délibération définissant l'intérêt communautaire : "*Opération d'aménagement* ». La communauté d'agglomération Saint-Quentin-en-Yvelines

Article 1 : Approuve la rédaction de l'intérêt communautaire de la compétence obligatoire

« En matière d'aménagement de l'espace communautaire, 3ème paragraphe : Définition, création et réalisation d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L 300-1 du code de l'urbanisme » comme suit : « La Communauté d'agglomération est compétente pour définir, créer et réaliser toutes les opérations d'aménagement ».

La ZAC est une opération d'urbanisme publique ayant pour but de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. La loi dispose<sup>49</sup> que sont compétentes de plein droit les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

Pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement et, en particulier, de ZAC, elle doit revêtir une certaine consistance, une certaine ampleur et traduire une volonté d'aménagement.

Peuvent prendre l'initiative de la création d'une ZAC : l'État, une commune, une région, un département, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'opérations d'aménagement, ou tout au moins de ZAC, ou encore un établissement public également compétent, de par la loi ou ses statuts, en la matière (*tel qu'un établissement public d'aménagement de l'État ou un syndicat mixte*).

La ZAC accorde une certaine souplesse à l'égard du droit à construire que présente le PLU(i). La ZAC permet de mettre en œuvre un projet réglementaire programmatique et conceptuel sur mesure. C'est un outil essentiel dans le pilotage et la réalisation des opérations d'aménagement.

Elle permet à la collectivité de maîtriser avec précision le programme d'urbanisation et notamment le contenu, la densité, la forme et la typologie des logements. Ce dispositif présente également l'avantage pour la collectivité de transférer en totalité, ou en partie, le coût réel des équipements publics à réaliser, à l'aménageur ou aux constructeurs.

Dès que l'acte créant la ZAC est publié dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme :

- les propriétaires des terrains compris dans la ZAC peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui initié la création de cette zone de procéder à l'acquisition de leur terrain ;
- le sursis à statuer peut être utilisé, contre les propriétaires, pour éviter que des travaux, des constructions ou des installations compromettent ou rendent plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la ZAC.

---

<sup>49</sup> Aux termes de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, la métropole exerce également de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences de « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme », dont font partie les zones d'aménagement concerté (ZAC).

### Suivi de la réalisation des différents objectifs

C'est une obligation pour les intercommunalités d'organiser le suivi et l'évaluation de leur document d'urbanisme, c'est cette évaluation qui servira de base à une révision, le cas échéant (*cf. Métropole de Grenoble, chapitre sur les leviers du maire*). Plusieurs contrôles effectués par les CRC ont montré que ce suivi était le parent pauvre du volet PLU(i).

La loi précise que six ans au plus, après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur, ou sa modification, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, après avoir sollicité l'avis de ses communes membres (PLU(i)), ou le conseil municipal (PLU), procède à une analyse des résultats de l'application du plan.

L'analyse des résultats porte également, le cas échéant, sur les unités touristiques nouvelles. Dans les communes concernées, cette analyse porte aussi sur la projection du recul du trait de côte.

L'analyse des résultats donne lieu à une délibération de l'organe délibérant après que celui-ci ait sollicité l'avis de ses communes membres ou du conseil municipal, sur l'opportunité de réviser ou de modifier ce plan.

Cette analyse peut inclure :

- le rapport relatif à l'artificialisation des sols ;
- le Programme Local de l'Habitat, lorsque le plan local d'urbanisme en tient lieu ;
- le Plan de Mobilité lorsque le plan local d'urbanisme en tient lieu.

L'autorité administrative compétente de l'État peut, après la délibération sur ce rapport d'évaluation, demander les modifications qu'elle estime nécessaire d'apporter au plan lorsque ce dernier ne répond pas aux objectifs définis dans le code de la construction et de l'habitation.

Tous les acteurs reconnaissent qu'il existe un vrai sujet, sur la difficulté à évaluer. Les associations d'élus considèrent que pour s'assurer de cette évaluation, celle-ci pourrait devenir une condition soulevée par l'État déconcentré, pour autoriser la mise en révision du document d'urbanisme local.

La DHUP, plus réservée, précise qu'une sanction pour non-respect de cette évaluation est déjà prévue pour les SCoT ; mais, est en passe d'être supprimée. Pour les PLU et PLU(i), une obligation est fixée par le code de l'urbanisme, d'identifier dans le rapport de présentation du PLU, des indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan. Cette

analyse est à effectuer dans un délai de six ans à compter de l'approbation du PLU. Le défaut d'une telle analyse pourrait en effet être soulevée lors d'un contentieux et constituer un vice de procédure. Une telle obligation pour les PLUi risque de subir le même sort que celle attachée au SCoT.

### **Révision et modification**

Les règles de modification ou de révision sont similaires pour un PLU(i) de l'intercommunalité, et pour un PLU communal (*cf. supra*).

Les procédures de modification sont réservées à des changements qui n'impactent que les règlements, et pas l'économie générale du projet de ville matérialisée dans le PADD. Elles sont plus simples et plus rapides que les procédures de révision.

La révision "générale" du plan local d'urbanisme (PLU, PLU(i)) est la procédure d'évolution la plus large et la plus complète en termes de champ d'évolutions possibles du document. Elle suit les mêmes étapes que pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme.

La procédure de révision générale ayant une durée relativement proche de celle de l'élaboration d'un PLU, le fait qu'une telle révision soit en cours n'empêche pas de décider en parallèle d'une ou plusieurs révisions « allégées », modifications ou mises en compatibilité du PLU(i).

La procédure de révision générale peut ainsi déboucher sur un PLU(i) largement différent du précédent, cette procédure de révision est mobilisée lorsque l'évolution du PLU(i) prévoit de :

- changer les orientations définies par le PADD du PLU(i), réduire un espace boisé classé (EBC),
- diminuer une zone agricole (*zone A*) ou une zone naturelle et forestière (*zone N*) ;
- réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels,
- apporter une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;
- ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser (*zone AU*) qui, dans les six ans suivant sa création, soit n'a pas été ouverte à l'urbanisation, soit n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives ;
- créer des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) valant création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

## Les leviers d'action du préfet dans son face à face avec les exécutifs des collectivités

### Accompagner, gérer, évaluer, réviser, sanctionner

#### Accompagner, gérer, évaluer, réviser, sanctionner

- Conseil
- Instruction RNU
- Contrôle de légalité des actes et procédures d'urbanisme
- Recours gracieux, déferés au TA
- L'application de la loi SRU

Le préfet joue un rôle d'animation des politiques publiques, mais aussi de contrôle de la bonne application de la loi. Certains préfets ont des compétences accrues en matière d'aménagement et d'urbanisme, lorsque la spécificité du territoire sur lequel ils interviennent l'impose (*Présence de prévention et de gestion des risques, Opération d'Intérêt National, etc.*). Ils ont toujours la mission de formuler les « porter à connaissance » qui font l'inventaires des servitudes incontournables que les élus doivent prendre en compte pour élaborer ou réviser les documents d'urbanisme opposables.

#### Conseils

Les contrôles effectués par les CRC ont montré que les services de l'État sont systématiquement sollicités lors des modifications ou révisions des documents d'urbanisme, ils le sont aussi pour les permis de construire, quand la nature du projet le nécessite comme pour les établissements recevant du public. Ils ne sont quasiment jamais saisis par des pétitionnaires

#### Instruction RNU

Les services de l'État, dans les départements, restent, sauf exception, les services instructeurs, pour traiter des ADS qui concernent les communes encore au RNU -règlement national d'urbanisme- (*8 961 communes – 25,6% des communes 35 510, soit 25.32 % de la surface totale du territoire*). Leurs compétences dans ce domaine ont été significativement réduites depuis les lois de décentralisation, elles ne leur permettent pas toujours de faire face, car trop éloignés du terrain (*zones de montagne*).

Pour autant le contrôle effectué par la CRC Auvergne Rhône Alpes sur la Communauté de communes de la Chataigneraie cantalienne a tiré deux enseignements positifs :

- une assistance et des conseils peuvent souvent être obtenus, auprès de la direction départementale des territoires du Cantal (DDT), pour les communes relevant du RNU ;
- d'après l'audit organisationnel du service ADS réalisé en octobre 2021, les communes relevant encore du RNU ont fait état d'un processus satisfaisant dans le traitement des dossiers de leurs administrés par les services de la direction départementale des territoires (DDT). Les modalités de transmission des demandes et de retour des propositions de décisions demeurent souples (*courrier, message électronique, voire ponctuellement en mains propres*<sup>50</sup>).

Dans les communes « RNU », il y a deux cas :

- celles qui l'ont toujours été : Les autorisations d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de l'État, ces autorisations d'urbanisme sont instruites par le service de l'État (DDT) ;
- celles qui sont « retombées » au RNU : (*Comme dans la métropole de Toulouse, suite à l'annulation, ou l'abrogation, la constatation de l'illégalité ou l'intervention de la caducité, en application de la loi ALUR, de leur document d'urbanisme*).

Les autorisations d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de la commune (le maire ayant acquis définitivement la compétence – alinéa 2 du L. 422-1). Les autorisations sont instruites par le service de la collectivité locale si cette dernière ne peut pas bénéficier de la mise à disposition gratuite des services déconcentrés, au titre du L.422-851. La particularité c'est que le maire doit obtenir l'avis conforme du préfet (sauf pour les certificats d'urbanisme).

---

<sup>50</sup> Audit du cabinet Activ' Conseil, octobre 2021, question 8 « Modalités d'échanges avec la DDT ». 11 communes sur les 13 concernées ont répondu au questionnaire. La commune de La Ségalassière (145 habitants) indique déposer parfois des dossiers en mains propres au service de la DDT.

<sup>51</sup> Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État.

### **Contrôle de légalité des actes et procédures d'urbanisme**

Pour devenir exécutoires certains des actes des collectivités territoriales doivent être transmis au préfet. Celui-ci, chargé du contrôle de légalité, vérifie la conformité des actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme font partie de ces actes.

Le préfet va s'intéresser à l'application du droit des sols, à la planification (*PLU, SCOT, carte communale*) et va également consulter les documents relatifs à l'aménagement.

En effectuant son contrôle de légalité, le préfet permet une sécurisation juridique des actes d'urbanisme. Dans la réalité, les services des préfectures n'ont pas les moyens « d'ausculter » tous les actes qui leur sont transmis (*certaines ne le sont pas par manque de personnel*). Ils affirment se concentrer sur les ADS qui concernent des zones classées à risque (*naturel ou industriel*), et s'attarder sur des autorisations qui font polémique. C'est le délai d'expiration du contrôle de légalité (*deux mois*), et le tampon de la préfecture, qui valent légalité.

Si une illégalité est relevée, le préfet peut soit, et c'est le plus fréquent, demander à la collectivité de retirer ou de modifier l'acte en cause, afin de faire disparaître l'illégalité potentielle (*recours gracieux*) ; soit déférer l'acte devant le tribunal administratif aux fins d'annulation. Seuls les cas d'illégalités manifestes et répétées, ou si la collectivité ne réserve pas une suite favorable au recours gracieux, font l'objet d'un recours devant le juge administratif. Le préfet disposant en la matière d'un pouvoir d'appréciation.

Le préfet constate l'illégalité de l'acte, mais n'est pas en mesure de l'annuler lui-même. Les recours gracieux prolongent le délai de recours dont dispose le représentant de l'État pour déférer l'acte (*deux mois en plus*).

### **L'application de la loi SRU**

Depuis 2015, les préfets se sont vu transférer une nouvelle compétence en matière d'autorisation d'urbanisme. Ce sont eux les référents pour délivrer les permis de construire, permis de démolir ou permis d'aménager, dans les communes en état de carence, au regard de leurs obligations issues de l'article 55 de la loi SRU en matière de création de logements sociaux (cf. cahier pédagogique n° 3).

Il s'agit d'un pouvoir de contrainte directe sur les communes, le préfet pouvant ainsi bloquer un programme initié par un promoteur immobilier s'il ne permet pas de rattraper le retard relatif à la construction de logements sociaux. Ainsi dans le Val-de-Marne, certaines villes ont perdu leur compétence d'urbanisme au profit du préfet.

C'est aussi le préfet qui prononce les sanctions financières à l'encontre des communes carencées.

Dans les contrôles effectués par la CRC Nouvelle Aquitaine, pour les besoins de l'enquête, l'impact de la loi SRU a trouvé des applications concrètes révélatrices de la tension générée par le sujet :

À Gujan-Mestras (Gironde) le choix de payer est politiquement assumé :

- le refus de transférer la compétence en matière d'urbanisme à l'échelon intercommunal de l'urbanisme est lié à la volonté de ne pas procéder à une densification accrue en refusant la construction d'habitats collectifs plus importants ;
- cette position a été clairement exprimée par Mme le maire lors du conseil municipal du 17 mai 2018, lors de l'examen de la convention à passer avec l'établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine suite à l'arrêté de carence pris par le préfet ;
- à cette occasion, elle a en effet indiqué tenir une position qui est, selon elle, celle de la majorité des habitants, à savoir qu'il est préférable de payer les pénalités importantes imposées en application de la loi SRU plutôt que d'accepter de construire davantage en hauteur. Son ambition pour sa ville « *est de garder son attractivité qui est sa tranquillité et qui est son esprit village, qui est d'avoir une ville à taille humaine avec une volonté de rester dans le pavillon avec la maison individuelle et non pas dans le collectif* ». Elle a précisé également que c'est pour cette raison que le projet de PLU n'a pas été poursuivi après le second avis négatif rendu par le préfet en novembre 2017. À ce stade, la situation apparaît donc bloquée.

À Lormont (Gironde) le logement social est mis en avant pour ne pas adhérer au service mutualisé :

- la commune n'a pas adhéré au service commun métropolitain d'instruction des autorisations d'urbanisme, justifiant son choix par la présence sur son territoire de beaucoup de logements collectifs à caractère social : elle veut continuer à être associée à l'élaboration des projets des bailleurs sociaux et conserver un pouvoir de négociation.

## Les leviers à la main des pétitionnaires

Être respecté, écouté, compris, pouvoir contester, etc.

### Être respecté, écouté, compris

- La Considération
- La Concertation
- Le respect des Délais
- La Cristallisation
- La Mise en demeure de la commune (sursis à statuer)
- Les Recours

### La considération

L'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que celle-ci doit se conformer au principe d'égalité et garantir à chacun un traitement impartial. L'administration agit dans l'intérêt général. Elle est tenue à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité.

Elle se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial (*code des relations entre le public et l'administration*).

Les pétitionnaires, ayant répondu au questionnaire de l'enquête, ont indiqué qu'ils n'avaient pas compris les arrêtés de refus qui leur avaient été délivrés et ils ont mentionné parfois des contacts difficiles avec la commune, ce qui n'a pas facilité les échanges, surtout lorsque les services instructeurs appartenaient à l'intercommunalité, vécus comme éloignés, pour ne pas dire inaccessibles.

Pour autant, au global, le nombre de refus face aux demandes d'autorisation, comme celui des recours contentieux sont relativement faibles.

### La concertation

À toutes les phases, de toutes les procédures, notamment toutes celles qui imposent une enquête publique, les citoyens, les administrés, les pétitionnaires potentiels peuvent faire connaître leur avis aux commissaires enquêteurs et participer activement à des ateliers ou débats en ligne, le cas échéant, intervenir dans des réunions publiques organisées par les élus.

L'expérience montre que le citoyen lambda ne se mobilise que lorsqu'il est détenteur de foncier, porteur d'un projet personnel, ou qu'il est confronté à un projet qui va l'impacter comme voisin. L'expérience montre encore que ce sont des associations, environnementales, de protection du patrimoine, de riverains, qui sont les plus pro actives. Force est de constater que l'immense majorité de nos concitoyens ne s'implique pas dans un domaine qu'il considère comme inaccessible ou trop technique.

### **Le respect des délais**

Le délai d'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols, comme celui des déclarations de fin de chantier, sont très encadrés, et cet encadrement est en faveur des pétitionnaires, il est censé leur donner des droits et les protéger de tout mépris à leur égard.

Pour l'instruction, le délai ne commencera à courir qu'à compter de la complétude du dossier :

Conformément à l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : a) Un mois pour les déclarations préalables ; b) Deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, au sens du titre III du livre II du code de la construction et de l'habitation, ou ses annexes ; c) Trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager.* »

Pour signaler la fin des travaux, le titulaire d'une autorisation d'urbanisme – ou la personne qui a dirigé les travaux – est tenu d'adresser une Déclaration Attestant de l'Achèvement et de la Conformité des Travaux (DAACT) à la mairie (*permis de construire, permis d'aménager ou déclaration préalable*).

Le document atteste de l'achèvement des travaux et de leur conformité par rapport à l'autorisation d'urbanisme accordée. À compter de la date de réception en mairie de la déclaration d'achèvement, l'autorité compétente dispose d'un délai de trois mois pour contester la conformité des travaux au permis ou à la déclaration. Ce délai est porté à cinq mois dans certains cas particuliers listés par l'article R.462-7 du code de l'urbanisme.

Lorsque aucune décision n'est intervenue dans le délai prévu (*de trois ou cinq mois*), une attestation de conformité est délivrée sous quinzaine, sur simple demande du bénéficiaire de l'autorisation.

Dans un arrêt récent (*CE, 26/11/2018, Sormonte, n°411991*), la jurisprudence a donné une portée nouvelle à la Déclaration Attestant de l'Achèvement et de la Conformité des Travaux (DAACT) et à la procédure de récolement de l'article L. 462-2 du code de l'urbanisme.

L'article L. 462-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme précise : » *Passé ce délai, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux* ». C'est l'interprétation de cet alinéa qui a donné lieu à l'arrêt *Sormonte* du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a déduit de l'alinéa 2 de l'article L. 462-2 que « *l'épuisement du délai dépouille l'autorité administrative de son pouvoir de « mise en demeure », mais également de celui d'exiger du propriétaire qui envisage de faire de nouveaux travaux sur la construction, qu'il présente une demande de permis ou dépose une déclaration portant également sur des éléments de la construction existante, au motif que celle-ci aurait été édifiée sans respecter le permis de construire précédemment obtenu ou la déclaration préalable précédemment déposée* ».

La décision *Sormonte* incite donc fortement les constructeurs à déposer une DAACT car elle vaut certificat de conformité vis-à-vis de l'administration une fois passé le délai de récolement<sup>52</sup>.

### **La cristallisation**

L'intérêt principal d'un certificat d'urbanisme réside dans la cristallisation de la situation juridique et fiscale du terrain concerné, applicable à sa date d'obtention sur une durée de dix-huit mois, à l'exception notable des règles de préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

Le certificat d'urbanisme a donc traditionnellement pour objectif premier de prémunir un projet des changements, fréquents en droit de l'urbanisme, de législations et de PLU. Autre avantage, il est attaché au terrain concerné et non à la personne qui en a fait la demande, les droits retracés dans un certificat d'urbanisme sont transmissibles.

Pour autant, comme cela a été précisé *supra*, cette cristallisation peut être remise en cause lors d'un « sursis à statuer » pour cause d'enclenchement de l'élaboration d'une révision ou d'une modification des documents d'urbanisme sur le territoire concerné.

---

<sup>52</sup> Le juge pénal reste compétent pour sanctionner les irrégularités, qu'il y ait ou non un certificat de conformité.

### **La mise en demeure de la commune (sursis à statuer)**

Lorsqu'une décision de « sursis à statuer » est intervenue (article L 424-1), les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol, peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet, de procéder à l'acquisition de leur terrain dans les conditions et délai mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants.

### **Les recours**

Le pétitionnaire peut toujours formuler des recours auprès du tribunal administratif s'il se considère injustement lésé par une décision d'urbanisme, il peut aussi interroger le préfet, au titre du contrôle de légalité, ce qui se fait très rarement.

### **Les droits des pétitionnaires et des citoyens**

Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles L. 2131-2 et L. 2131-3, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'État dans le département de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 2131-6.

Pour les actes mentionnés à l'article L. 2131-2, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'État dans le département en application de l'article L. 2131-6.

Lorsque la demande concerne un acte mentionné à l'article L. 2131-3, le représentant de l'État dans le département peut déférer l'acte en cause au tribunal administratif dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale lésée.

Si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte d'une autorité communale, il peut en demander l'annulation au tribunal administratif.



## **Cahier pédagogique 5 : les leviers à la main du tribunal**

- Annuler, arbitrer, confirmer
- Les exemples de contentieux sur les ADS et sur les documents d'urbanisme
- Le cas du PLU(i)-H de Toulouse

Le contentieux de l'urbanisme, droit complexe, occupe une grande place en termes de mobilisation des tribunaux administratifs.

Concernant les documents d'urbanisme et leurs documents associés, il ne fait aucun doute que l'enchevêtrement des règles, et la masse de documents imposés constituent des sources à contentieux.

Concernant les ADS (*Autorisation du droit des sols*), la rigueur des calendriers de procédures, comme la nécessité fréquente de solliciter des avis autorisés sont eux aussi des nids à litiges. Ainsi les jugements sur le fond sont moins fréquents que les jugements sur un défaut dans la forme de la mise œuvre des décisions.

Les contrôles des CRC et les auditions menées au cours de l'enquête ont mis en exergue quelque cas d'espèces représentatifs de la jurisprudence.

- En Gironde, à Lormont la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a donné raison à la ville alors que tribunal administratif (TA) de Bordeaux avait précédemment annulé l'arrêté du maire au motif qu'il aurait ignoré les règles de hauteur du PLU. La commune Naujac-sur-Mer (1 000 habitants) a été engagée dans un nombre de contentieux significatifs, avec 21 jugements et arrêts de la justice administrative. À Grayan-et-l'Hôpital il a été constaté l'annulation par le juge administratif de 14 décisions à la demande du préfet. À Gujan-Mestras le préfet a émis un avis négatif sur le projet de PLU et dans son arrêt du 24 mars 2017, la CAA de Bordeaux a confirmé l'annulation, mais pour une raison de procédure (*non-respect d'une obligation de publication*). À Bègles les contentieux en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme sont nombreux mais sans beaucoup d'effets. À Ciboure (Pyrénées-Atlantiques) le PLU déféré

par le préfet, et plusieurs associations locales, a été annulé par un jugement du 27 janvier 2015 du tribunal administratif de Pau, les moyens développés portaient sur la légalité externe (*la forme*), d'autres moyens relevaient de la légalité interne (*le fond*).

Ces exemples illustrent l'importance d'un respect scrupuleux des règles de forme dans les procédures, et interrogent sur le degré de négligence dont il a été fait preuve parfois, dans l'application de certaines règles fondamentales.

Les exemples de contentieux sur les documents d'urbanisme

*À Gujan-Mestras (Gironde)*

- dans son avis négatif sur le projet de PLU modifié arrêté par le conseil municipal de Gujan-Mestras le 11 novembre 2017, le préfet de la Gironde relève que celui-ci n'affiche qu'un objectif de production de 120 logements locatifs sociaux par an, soit un nombre inférieur à celui de 133 prévu par le PLH 2016-2021, cet objectif du PLU, déjà en retrait par rapport au PLH, ne paraît pas atteignable au regard des servitudes de mixité sociale envisagées ;
- l'avis du préfet regrette que le projet de PLU n'engage aucune action pour tenter de remédier aux difficultés des jeunes ménages à se loger et que la commune n'ait pas mobilisé l'ensemble des outils à sa disposition dans le cadre du PLU pour accroître la réalisation de logements locatifs sociaux ;
- le désaccord entre la commune et les services de l'État porte en particulier sur les secteurs AU situés près du golf, et ceux au droit du secteur d'activités de la Hume. Au vu de ces règles et jurisprudences, les services de l'État considèrent qu'à Gujan-Mestras, les secteurs AU situés au sud de l'autoroute au droit de la zone d'activité de la Hume ne peuvent en réalité pas être ouverts à l'urbanisation ;
- au cas d'espèce, le préfet se fonde également, sur le jugement rendu par le tribunal administratif de Bordeaux le 22 octobre 2015 sur la délibération du 25 novembre 2013 par laquelle le conseil municipal de Gujan-Mestras avait approuvé la troisième révision simplifiée de son PLU. Le tribunal avait notamment considéré « *que le secteur AUs ainsi créé ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation en continuité avec une zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de constructions ; que, par suite, la délibération attaquée a été prise en méconnaissance des dispositions précitées du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (actuel article L. 121-8 du même code)* » ;

- dans son arrêt du 24 mars 2017, la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a confirmé l'annulation, mais pour une raison de procédure (*non-respect d'une obligation de publication*) ;
- par ailleurs, les décisions les plus récentes rendues par les juridictions administratives (*tribunal administratif de Bordeaux et CAA de Bordeaux*) tendent plutôt à conforter l'approche du préfet. Selon la commune, plusieurs procédures sont encore pendantes et permettront de clarifier définitivement la question de la coupure d'urbanisation qui empêcherait l'urbanisation au sud de l'A660.

#### *À Ciboure (Pyrénées-Atlantiques)*

Le PLU déféré par le préfet, et plusieurs associations locales, a été annulé par un jugement du 27 janvier 2015 du tribunal administratif de Pau :

Les arguments développés embrassent un large échantillon de griefs.

Certains moyens portaient sur la légalité externe de la délibération du 24 juin 2013 :

- plusieurs irrégularités de procédure tenant notamment à l'irrégularité de la convocation des conseillers municipaux aux séances au cours desquelles l'assemblée délibérante a approuvé les orientations du PADD et arrêté le PLU, ainsi qu'à l'absence d'affichage et de publication au recueil des actes administratifs de la délibération de 2004 approuvant le PADD la privant *ipso facto* de caractère exécutoire ;
- le non-respect des modalités de concertation prévues par la délibération du 26 juillet 2002 prescrivant l'élaboration du PLU (*absence de concertation des représentants de la profession agricole*) ;
- l'absence de délibération du conseil municipal sur le bilan de la concertation ;
- l'irrégularité de la consultation et de l'enquête publique ;
- l'insuffisance de l'évaluation environnementale dans le périmètre d'une zone Natura 2000.

D'autres moyens relevaient de la légalité interne de la délibération du 24 juin 2013 :

- la méconnaissance des règles limitant, dans les communes littorales, les conditions d'extension de l'urbanisation (prévues par la loi Littoral) : certaines extensions de l'urbanisation dans des espaces proches du rivage étaient prévues dans le PLU sans être ni justifiées ni motivées ;

- la méconnaissance de la règle d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres du littoral ;
- l'omission de classer certains secteurs en espaces remarquables ;
- le classement d'une parcelle en tant qu'emplacement réservé entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

*L'annulation du PLU(i)-H de l'agglomération de Toulouse*

À Toulouse le cas d'espèce de l'annulation du PLU(i)-H pose de nombreuses questions, à la fois pour l'agglomération toulousaine, mais aussi pour la jurisprudence qu'il instaure.

Par jugements des 30 mars 2021 et 20 mai 2021 (*req. n° 1902329*), le plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat de Toulouse Métropole (PLU(i)-H) a été annulé dans son ensemble par le tribunal administratif de Toulouse, sans modulation dans le temps<sup>53</sup>, en raison notamment de la méthode de calcul mise en œuvre pour apprécier la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix années précédant son approbation, qui aurait conduit à la surestimer.

Dans l'attente de l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme, les documents d'urbanisme immédiatement antérieurs redeviennent applicables aux communes de la métropole conformément à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les autorisations délivrées sous l'empire du document annulé dans son ensemble, et dans l'hypothèse où elles auraient été attaquées dans les délais en vigueur, leur légalité sera ainsi appréciée par le juge administratif au regard de l'ancien document d'urbanisme remis en vigueur. Aussi, dès lors qu'un nouveau débat aura lieu sur les orientations du PADD, les autorités compétentes pourront surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.

---

<sup>53</sup> Les raisons du refus d'une modulation dans le temps.

Les territoires repassant sous POS et, à terme, sous RNU ne représentent que 10 % du territoire et 5 % de sa population ;

Il n'est pas établi qu'un nombre excessif d'autorisations accordées et non encore devenues définitives seraient remises en cause par cette annulation, ni que la rétroactivité de l'annulation compromettrait ou retarderait un nombre important de projets en cours d'instruction ;

Le maintien en vigueur du PLU(i)-H n'est pas de nature à garantir une consommation d'espaces moindre que le retour aux précédents documents d'urbanisme (la consommation projetée étant de 50 % supérieure à celle constatée sur les années 2013/2016).

L'analyse des conséquences de l'annulation du PLU(i)-H de par les services de Toulouse Métropole

Pour la Métropole, les conséquences de l'annulation du PLU(i)-H sont lourdes, multiples et durables :

1°) L'approbation à l'unanimité des 37 maires des communes de la Métropole conférait au PLU(i)-H approuvé en 2019 une valeur politique capitale, en concrétisant le fait métropolitain à l'issue du travail mené tout au long du mandat 2014-2020. L'annulation de ce PLU(i)-H a donc emporté une conséquence politique majeure, comme le montre le démarrage de l'élaboration du nouveau PLU(i)-H où de nombreux sujets sur lesquels le PLU(i)-H 2019 avait permis de poser des consensus sont remis au débat entre les communes.

2°) L'impact économique de l'annulation est également important, son évaluation mériterait qu'une étude dédiée lui soit consacrée. Au-delà du coût de l'élaboration du PLU(i)-H en lui-même qui se chiffre en millions d'€ (*temps élus/partenaires/services, études en régie/AUAT/externalisées, coût de la concertation, de la procédure administrative*), le nombre de projets publics et privés dont la faisabilité économique et/ou règlementaire a été remise en cause est également considérable à l'échelle de la métropole.

3°) Sur la question de la consommation d'espace planifiée qui constitue le motif de l'illégalité du PLU(i)-H retenu par le TA, la conséquence directe de l'annulation est « ubuesque ». En effet, il ne peut être considéré que le retour aux documents d'urbanisme antérieurs constitue une meilleure garantie en matière de limitation de consommation d'espace.

4°) L'évaluation des impacts sur les nombreuses autres politiques publiques portées par le PLU(i)-H justifierait également une étude dédiée, tant ceux-ci sont multiples et considérables. En effet, le PLU(i)-H traduisait spatialement de nombreuses politiques publiques, pour la première fois, pour certaines et pour la première fois à l'échelle métropolitaine pour la plupart. Le PLU(i)-H constituait également le premier document métropolitain intégrant les politiques d'urbanisme et d'habitat, dans un contexte où les enjeux d'habitat et de logement locatif social en particulier sont particulièrement prégnants, notamment au regard de la croissance continue de la population. Cet état de fait conférait au PLU(i)-H une valeur stratégique cruciale, qui plus est dans une métropole en forte croissance.

Au-delà de la consommation d'espace qui a motivé le jugement, l'annulation a donc effacé tout ce que le PLU(i)-H avait de positif et, surtout, de nécessaire pour le territoire, au regard de la croissance forte et continue qui est la sienne et qui doit impérativement être accompagnée et encadrée par un PLU(i)-H à la hauteur.

La Métropole de Toulouse s'interroge sur les enseignements à tirer des conséquences de l'annulation

Sans conteste, et toujours sans revenir sur le jugement en lui-même, ce recul sur l'annulation du PLU(i)-H de Toulouse Métropole interroge très sérieusement la peine prononcée, tant dans sa proportionnalité que dans ses effets pervers.

Les conséquences de cette annulation questionnent également le véritable intérêt à agir du requérant qui a obtenu l'annulation totale du PLU(i)-H. Pour mémoire, ce particulier a eu gain de cause sur les deux recours qu'il avait introduit à l'encontre du PLU(i)-H, en obtenant l'annulation totale du PLU(i)-H mais également l'annulation partielle du PLU(i)-H en ce qu'il abaissait les droits à construire du PLU de Toulouse sur le foncier dont il est propriétaire.

Les observations générales à en déduire

Le fait de devoir revenir à la situation antérieure, celle qui prévalait avant l'adoption du PLU(i), constitue un recul et une forme de dégradation de l'aménagement urbain (*retour aux anciens POS, au RNU, etc.*).

La DHUP renvoie au pouvoir du juge, en indiquant que celui-ci dispose de deux outils permettant d'éviter les effets préjudiciables de l'annulation d'un document d'urbanisme, selon que les motifs d'annulation soient ou non régularisables :

- si les motifs d'annulation sont régularisables, il peut faire usage de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme, mise en place par la loi ALUR de 2014, et qui permet de surseoir à statuer pour laisser le temps à la collectivité de régulariser. Le document reste alors applicable pendant cette période ;
- si les motifs d'annulation ne sont pas régularisables, il peut différer dans le temps l'effet rétroactif de l'annulation. Ainsi le juge, qui aura examiné toutes les spécificités de la situation lorsque cette dernière n'est pas régularisable, apparaît le mieux à même de déterminer s'il est nécessaire ou non de différer dans le temps les effets de l'annulation.

La DHUP reconnaît que la jurisprudence pose la question plus générale d'une réforme des pouvoirs du juge, dépassant le cadre des documents d'urbanisme.

Il y aurait sûrement pour le législateur à réfléchir à des modalités de transition, en cas d'annulation d'un document d'urbanisme, pour que la seule solution ne soit pas la régression. Cette question est d'autant plus cruciale que le temps d'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme est très long (trois à sept ans). La solution du « sursis à statuer » peut apparaître comme « conservatoire » mais elle ne peut s'exprimer que dans une période limitée (deux ans).

Les conséquences de cette annulation questionnent également le véritable intérêt à agir du requérant qui a obtenu l'annulation totale du PLU(i)-H, sachant que le PLU(i)-H abaissait les droits à construire du PLU de Toulouse sur le foncier dont il est propriétaire.

Dans un contexte où la loi Climat et Résilience enjoint les collectivités à réviser leurs documents d'urbanisme pour décliner le ZAN, la question de la mesure de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols, constitue une fragilité dans laquelle les requérants ne manqueront pas de s'engouffrer.

Les recours contre les PLU "climatisés" risquent d'être nombreux au regard de la limitation de création de nouvelles zones à urbaniser mais aussi de la suppression de zones constructibles qui vont découler de la mise en œuvre du ZAN, qui verront de nombreux propriétaires fonciers se considérer comme étant pénalisés, ce qui sera pour eux une motivation à formuler des recours.

Si cela prend de l'ampleur, d'autres PLU(i) « tomberont », ce qui invite à reconsidérer la sécurisation juridique des documents d'urbanisme, et plus particulièrement sur le volet consommation d'espace.

### **Les exemples de contentieux sur le ADS**

#### *À Lormont (Gironde)*

Depuis 2018, quatre contentieux relatifs à des décisions d'urbanisme ont été tranchés par la justice administrative :

- deux sur des déclarations préalables de travaux :
  - dans la première affaire, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a donné raison à la ville qui avait accordé une déclaration préalable de travaux à un particulier pour une surélévation d'une maison, en considérant que ce projet n'était pas incompatible avec le PLU (*Guyonnaud, 3 novembre 2020, n° 18BX03237*). Le Tribunal administratif (TA) de Bordeaux avait précédemment annulé l'arrêté du maire au motif qu'il aurait ignoré les règles de hauteur du PLU ;
  - dans la deuxième affaire, le TA de Bordeaux a confirmé la légalité d'une déclaration préalable de travaux (*TA de Bordeaux ; 21 décembre 2017 ; n° 1601508*) accordée par la commune ;
- deux sur des permis de construire :
  - dans un jugement du 28 avril 2021 (*n° 1902153*), le TA de Bordeaux a annulé la décision d'attribution du permis de construire au motif qu'elle méconnaissait les règles contenues dans l'AVP (avant-projet) ;

- dans un jugement du 3 novembre 2022 (n° 20BX03951), le TA de Bordeaux a annulé la décision de refus d'un permis de construire visant à l'extension d'un ensemble commercial au motif que la décision de la commune se fondait uniquement sur un avis illégal de la commission nationale d'aménagement commercial.

*Sur la commune Naujac-sur-Mer (Gironde)*

A été engagée dans un nombre de contentieux significatifs, à l'aune de sa taille (1 000 habitants), au cours de la période avec 21 jugements et arrêts de la justice administrative :

- quatre concernent des certificats d'urbanisme dont deux se rapportent à la même affaire (première instance et appel) : dans trois affaires, le juge administratif a rejeté les demandes des requérants et dans le dernier cas, à propos d'une saisine émanant de la préfecture, il a constaté un désistement ;
- dix portent sur des demandes d'annulation du PLU ou de l'une de ses deux modifications. Toutes ont été rejetées dont celle introduite par le préfet de la Gironde, à l'encontre de la première modification du PLU. Dans ce jugement, le juge a écarté le moyen soulevé par le préfet relatif à la méconnaissance de la loi Littoral par le PLU, au motif que la compatibilité du PLU doit être examinée par rapport au SCOT et non directement par rapport à la loi Littoral ;
- sept sont afférents à des permis de construire (quatre devant le tribunal administratif, trois devant la cour administrative d'appel) dont, dans trois affaires, des permis délivrés par l'État (parc photovoltaïque et parc éolien). Au cours de la période, le juge administratif a annulé un seul permis de construire délivré par la commune, le 6 mai 2021, au motif, entre autres, d'absence de continuité entre l'extension de construction et les agglomérations existantes (TA 2002872). Autrice du recours contentieux, la préfecture avait préalablement formé un recours gracieux auprès de la commune resté sans réponse, faisant naître une décision implicite de rejet.

*À Grayan-et-l'Hôpital (Gironde)*

Il a été constaté, majoritairement depuis 2019, l'annulation par le juge administratif de 14 décisions à la demande du préfet

- le tribunal administratif a rendu trente jugements ou ordonnances sur des décisions d'urbanisme depuis 2016, majoritairement depuis 2019, dont vingt-quatre après recours du préfet, dans quatorze dossiers, le juge administratif lui a donné raison :

- cinq autres saisines de particuliers, contestant soit le refus de délivrance d'un certificat d'urbanisme, soit la mise en demeure de régularisation d'habitation et la non délivrance d'un permis de construire, soit le refus de retrait au PLU d'un emplacement réservé sur un terrain, ont été rejetées par le juge administratif. À également été rejetée une saisine émanant d'une entreprise contestant le permis de construire pour la restructuration et l'agrandissement de la mairie.

#### À Bègles (Gironde)

Les contentieux en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme sont nombreux mais sans beaucoup d'effets :

- depuis 1997 ce sont un peu plus de soixante jugements du tribunal administratif de Bordeaux ou arrêts de la Cour administrative d'appel qui ont été prononcés sur cette période ;
- aucun déféré préfectoral ne figure parmi les contentieux plus récents. Les jugements annulant les décisions prises par le maire sont assez peu nombreux (*une dizaine, concernant cinq permis de construire, les annulations portant notamment sur l'application des règles de hauteur des bâtiments*).

### L'effet des annulations

#### L'impact de l'annulation des documents d'urbanisme

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- L'impact de l'annulation des documents d'urbanisme</li><li>- L'exemple de Gujan-Mestras (Gironde)</li></ul> <p>Le blocage</p> |
|---|

#### Situation bloquée à Gujan-Mestras

Observée dans le cadre d'un contrôle de la CRC Nouvelle Aquitaine, l'exemple d'une démarche de planification de l'urbanisme actuellement bloquée à Gujan-Mestras est emblématique. Ce blocage résulte en partie de la conjonction de plusieurs facteurs exogènes sur lesquels la commune de Gujan-Mestras n'a que peu de prise.

L'annulation en 2015, confirmée en 2017, du SCOT élaboré par le SYBARVAL<sup>54</sup>, rend nécessaire l'élaboration d'un nouveau document et, dans cette attente, ne permet plus à la commune d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces sans l'accord préalable de l'État.

L'application vigilante de la loi littorale de la part des services de l'État, sous le contrôle des juridictions administratives, et, en particulier, de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, limite strictement l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants.

Dans un contexte de très forte attractivité du bassin d'Arcachon en général, et de la commune de Gujan-Mestras en particulier, ce qui génère une pression foncière importante et provoque le départ des jeunes ménages, avec comme corollaire l'accélération du vieillissement de l'âge moyen de la population, la commune se considère victime de sa confrontation :

- au renforcement progressif des dispositions législatives de la loi SRU régissant les obligations de la commune en matière de logements locatifs sociaux, ainsi que des sanctions applicables et appliquées par les services de l'État, qui pèsent de plus en plus lourdement sur les finances communales et qui limitent son autonomie en matière de droit de préemption urbain et d'attribution de logements sociaux ;
- au durcissement progressif des règles d'urbanisme applicables, que ce soit en matière de gestion économe des sols, ou de préservation de l'environnement (« *trames vertes et bleues* » notamment) ;
- à la difficulté de trouver de nouveaux espaces constructibles à l'intérieur des zones urbanisées afin de pouvoir prendre en compte l'ensemble de ces contraintes et tous les objectifs d'intérêt général.

---

<sup>54</sup> Le SYBARVAL, syndicat mixte, regroupe les 17 communes du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre en vue d'élaborer et de mettre en œuvre le Schéma de Cohérence Territoriale et le Plan Climat Air Energie.