



# **LE VOLET FONCIER/URBANISME DE LA LOI ELAN : ENJEUX ET PERSPECTIVES**

Ségolène Cognat

Avocat au Barreau de Grenoble

Professeur Associé à l'Institut d'Urbanisme et de  
Géographie Alpine (Université Grenoble Alpes)

Groupe Technique Logement Urbanisme

27 septembre 2018



caue

## S O M M A I R E

<b>Présentation du projet de loi</b>	<b>3</b>
<b>Simplifier et améliorer la planification</b>	<b>5</b>
<b>Simplifier les autorisations d'urbanisme</b>	<b>14</b>
<b>Réformer le contentieux de l'urbanisme</b>	<b>21</b>
<b>Créer de nouveaux outils au service de l'aménagement</b>	<b>23</b>
<b>Prévoir des nouveautés en matière de maîtrise foncière</b>	<b>31</b>

## Premier axe : construire plus, mieux et moins cher pour provoquer un choc d'offre

- **Encourager la production de logements, en particulier en zones tendues, en facilitant la libération du foncier, notamment public, et la construction des programmes immobiliers.**

Le projet de loi vise à promouvoir des opérations d'urbanisme et de revitalisation ambitieuses et partenariales pour tous les territoires, à lever les verrous et les freins.

- > faciliter la mobilisation du foncier public et de simplifier certains outils d'intervention foncière.
  - > passer d'une logique de procédures à une dynamique de coopération au service des projets et proposer aux collectivités un nouvel outil de contractualisation.
  - > facilite la transformation de bureaux en logement en levant divers freins en matière de règles d'urbanisme, de règles de construction ou en permettant d'adapter les obligations de production de logements sociaux à ces opérations spécifiques
- **Simplifier les normes et de faciliter l'acte de construire en accélérant les procédures administratives et en encadrant les recours abusifs.**

### Cinq thèmes abordés dans ce premier axe :

1. Simplifier et améliorer la planification
2. Simplifier les autorisations d'urbanisme
3. Réformer le contentieux de l'urbanisme
4. Créer de nouveaux outils au service de l'aménagement
5. Prévoir des nouveautés en matière de maîtrise foncière

# 1. SIMPLIFIER ET AMÉLIORER LA PLANIFICATION

## Moderniser la hiérarchie des normes

Autorisation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi propre à limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme.

### > *Article 13 du projet de loi*

Notamment :

- Réduire le nombre des documents opposables aux documents d'urbanisme (SCOT, PLUi/PLU, cartes communales). Une exception : les chartes des parcs naturels régionaux ne sont pas comprises dans cette réduction.
- Prévoir les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant dans certains cas le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité
- Dernière version : prévoir les liens entre SCOT et PLU

### > *Article 14*

Supprimé par le Sénat (habilitation du gouvernement à actualiser, clarifier, simplifier et compléter par ordonnance le régime juridique des schémas d'aménagement régional)

# Favoriser la mise en place de documents d'urbanisme adaptés aux enjeux actuels

en prévoyant la durée de remise en vigueur d'un POS lorsqu'un PLU est déclaré illégal.

### > *Article 12 du projet de loi*

Le second alinéa de l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

*« Le plan d'occupation des sols immédiatement antérieur redevient applicable pour une durée de vingt-quatre mois à compter de la date de cette annulation ou de cette déclaration d'illégalité. Il ne peut durant cette période faire l'objet d'aucune procédure d'évolution. À défaut de plan local d'urbanisme ou de carte communale exécutoire à l'issue de cette période, le règlement national d'urbanisme s'applique sur le territoire communal. »*

## Renforcer le rôle du Scot en matière d'application de la loi Littoral

Dispositions issues d'amendements proposés devant le Sénat pour enrichir le projet de loi

> *Articles 12 quinquies et 12 sexies*

Notamment permettre le comblement des dents creuses dans des territoires fortement marqués par une urbanisation dispersée et inscrire cette faculté dans le projet de territoire porté par le SCoT.

## Modifier la procédure d'élaboration du PLU

### *Dispositions issues d'amendements :*

Délai limite pour la tenue du débat sur les orientations générales du projet d'aménagement de développement durables (PADD) des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) afin de rendre plus efficace la procédure de débat autour du PADD et de limiter les effets bloquants des débats tardifs.

# Réformer les dispositions relatives à la consommation d'espace et à la densification

## Période couverte par le bilan de consommation d'espace

### > *Article 12 bis A et 12 bis B*

Modification de l'échéance de réalisation du bilan de consommation d'espace du SCoT et du PLU. Le bilan de consommation d'espace doit couvrir aujourd'hui une période de dix ans jusqu'à l'approbation du document d'urbanisme. Le projet propose de le faire courir jusqu'à l'arrêt du projet de document.

## Objectifs de densification et de lutte contre l'étalement urbain

### *Article 12 bis (supprimé)*

Cet article visait à porter au Code de l'urbanisme, parmi les objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, la lutte contre l'étalement urbain. Il prévoyait également que les actions et opérations visant à favoriser la densification puissent être prévues aux orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme. Amendement supprimé par le Sénat

# Réformer les principes applicables en matière de constructibilité et inconstructibilité des zones non urbanisées dans les documents d'urbanisme

Dispositions issues d'amendements

> **Article 12 ter**

Elargissement des dérogations à l'inconstructibilité des zones non urbanisées.

> **Article 12 quater A**

Précision des critères permettant d'apprécier le caractère exceptionnel des STECAL délimités par les plans locaux d'urbanisme.

> **Article 12 quater B**

Elargissement des dérogations à l'inconstructibilité des zones agricoles, naturelles et forestières des communes, au bénéfice des bâtiments de transformation et commercialisation des produits agricoles, et d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole, dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme ou soumises au règlement national d'urbanisme.

# Prendre en compte la taille des parcelles dans la fixation des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables

Dispositions issues d'amendements

### > *Article 17 quater*

Les objectifs chiffrés du projet d'aménagement et de développement durables des plans locaux d'urbanisme tiennent compte de la taille des parcelles dans les communes de montagne ou de faible densité démographique.

# Prévoir la modification du plan local d'urbanisme pour la construction d'équipements collectifs à consommation d'espace limitée

Dispositions issues d'amendements

### > *Article 12 quinquies A*

Dispenser du recours à la procédure de révision du plan local d'urbanisme, lorsque les modifications envisagées visent une réduction d'ampleur très limitée des espaces agricoles, naturels ou forestiers, indispensable à l'implantation d'équipements collectifs.

# Faire évoluer le règlement local de publicité

Dispositions issues d'amendements

### > *Article 14 bis*

Cet article vise à rendre applicable aux règlements locaux de publicité (RLP) les aménagements apportés à l'élaboration, la révision, la modification et la caducité des PLU par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

### > *Article 14 ter*

Aménagement de l'échéance de caducité des RLP communaux en cas de transfert de la compétence d'urbanisme à l'EPCI : l'échéance repoussée de deux ans, dans le cas où a été prescrit un RLP intercommunal par l'EPCI à fiscalité propre compétent ayant depuis acquis la compétence en matière d'urbanisme.

### Favoriser la transformation de bureaux en logements

#### > *Article 9*

Extension des dérogations d'urbanisme pour la transformation de bâtiments existants en logements en zone tendue :

- assouplissement, dans le cadre des opérations de reconstruction, rénovation ou réhabilitation, des exigences de logement social par secteur du règlement du plan local d'urbanisme
- octroi d'un bonus de gabarit.

#### > *Article 9 bis A*

Dérogation aux servitudes de mixité sociale applicables aux programmes de logements collectifs pour permettre aux opérations de construction de logements collectifs de taille limitée de déroger aux servitudes de mixité sociale qui s'appliquent bâtiment par bâtiment. Leurs obligations de construction de logement social sont reportées sur leurs opérations voisines.

# Favoriser la transformation de bureaux en logements (suite)

### > *Article 9 bis*

Occupation temporaire de locaux vacants en vue d'en assurer la protection et la préservation, pour prolonger et préciser le dispositif d'occupation temporaire de locaux vacants par des organismes publics ou associations agréées par l'État, en vue d'en assurer la protection et la préservation.

### > *Article 10*

Création de la catégorie d'immeuble de moyenne hauteur, afin de permettre la définition d'un régime réglementaire spécifique à ces bâtiments et de favoriser la réversibilité des immeubles.

# Réformer les procédures d'instruction des autorisations d'occupation des sols

## **Encadrement des pièces exigibles dans le cadre d'une demande d'autorisation d'urbanisme**

### *> Article 16*

Liste limitative des seules pièces au dossier pouvant être exigées par les autorités compétentes dans le cadre d'une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir.

## **Conditions de dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme visant un terrain pour lequel une autorisation a déjà été accordée**

### *> Article 16 bis AAA :*

Il est possible de déposer une demande d'autorisation d'urbanisme sur un terrain pour lequel une autorisation a déjà été accordée, sans qu'il soit nécessaire de retirer préalablement l'autorisation existante.

# Réformer les procédures d'instruction des autorisations d'occupation des sols (suite)

## Obligation de motivation de l'opposabilité du sursis à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans le certificat d'urbanisme

### > *Article 16 bis AA (nouveau) :*

Instaurer une obligation de motiver au sein du certificat d'urbanisme les raisons qui rendent possible le recours au sursis à statuer pour les projets visant le terrain concerné.

## Correction d'une erreur de référence concernant le champ d'application du différé de travaux

### > *Article 16 bis A :*

Le différé de travaux s'applique aussi bien dans l'attente des autorisations prévues par le chapitre unique du titre VIII du livre 1er du code de l'environnement, c'est-à-dire l'autorisation environnementale, que par celles prévues par la section 1 du chapitre IV du titre 1er du livre II du même code, c'est-à-dire au titre du régime « IOTA ».

# Réformer les procédures d'instruction des autorisations d'occupation des sols (suite)

## **Mise à disposition de l'administration des données relatives aux autorisations d'urbanisme et dématérialisation des démarches d'autorisation d'urbanisme**

### *> Article 17 :*

Cet article a pour objet de faciliter la transmission des données relatives aux autorisations d'urbanisme à l'administration, et de mettre en œuvre la dématérialisation des démarches relatives à ces autorisations.

## Sécuriser le contrôle de la conformité des constructions

> *Article 23 du projet de loi*

Adaptation des modalités de contrôle de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux et de constatation des infractions

# Modifier les dispositions relatives à l'avis des Architectes des Bâtiments de France et aux modalités de recours à son encounter

### > *Article 15 du projet de loi*

Notamment :

- Transformer l'avis conforme des ABF en avis simple en matière d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile, et dans la lutte contre l'habitat indigne, insalubre, ou en ruine.
- Instaurer un mécanisme de dialogue préalable entre ABF et maire.

# 3. RÉFORMER LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme, afin notamment de raccourcir les délais de jugement, sécuriser les documents d'urbanisme, limiter les recours abusifs et encourager la prise de mesures de régularisation

## > Article 24 du projet de loi

- Limitation des effets de l'annulation ou déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme sur les autorisations d'urbanisme
- Encadrement du référé-suspension contre une autorisation d'urbanisme
- Systématisation du recours à l'annulation partielle, au sursis à statuer et à des mesures de régularisation
- Extension du champ de l'action en démolition du préfet de département
- Encadrement des recours abusifs, de l'intérêt à agir et des transactions financières
- Restriction de la contestation d'une décision modificative à l'instance contre l'autorisation initiale
- **(ajout AN)** Précision des règles relatives à la prescription administrative s'appliquant aux constructions en cas d'illégalité de la construction initiale
- **(ajout Sénat)** Restriction de l'intérêt à agir des associations

# Réformer le contentieux de l'urbanisme

Avant même que la loi ELAN ne soit votée, un décret du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme a été adopté :

Le décret n° 2018-617 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme restreint notamment les conditions de recours à l'encontre de certaines autorisations de construire afin de réduire les délais de jugement de certains contentieux en matière d'urbanisme.

### Créer les nouveaux Projet partenarial d'aménagement (PPA) et grande opération d'urbanisme (GOU)

> *Article 1er du projet de loi :*

ajout du chapitre II du titre Ier du livre III du code de l'urbanisme

- Création du contrat de Projet Partenarial d'Aménagement, contrat associant l'État et certaines collectivités ou établissements publics de l'échelon intercommunal en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement.
- Introduction de la qualification de Grande Opération d'Urbanisme, qui permet à des opérations d'ampleur ou de caractéristiques particulières de bénéficier d'un régime dérogatoire aux règles d'urbanisme.

## Clarifier le régime juridique des opérations d'intérêt national

### > *Article 2 du projet de loi*

Cet article rassemble et précise les dispositions relatives aux opérations d'intérêt national, notamment les critères et la procédure de qualification, ainsi que les modalités du régime dérogatoire associé.

## Préciser le régime dérogatoire des GOU et OIN

### > *Article 3 du projet de loi*

Précision du régime dérogatoire applicable aux grandes opérations d'urbanisme (GOU) et aux opérations d'intérêt national (OIN) dans plusieurs domaines :

- l'élaboration et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme
- l'action des établissements publics d'aménagement,
- la compétence en matière d'autorisations d'urbanisme,
- l'applicabilité des règles de la construction publique.

### > *Article 3 bis du projet de loi*

Cet article prolonge le dispositif expérimental de « permis d'innover » instauré par la loi LCAP et apporte plusieurs précisions sur ses modalités de mise en œuvre.

## Compléter les procédures d'information et de participation du public

### > *Article 4 du projet de loi*

Mise à disposition par voie électronique des études d'impact environnemental relatives aux projets de zones d'aménagement concerté et organisation de la participation du public par voie électronique

### > *Article 4 bis du projet de loi*

Rationalisation des procédures de concertation préalable prescrites par le code de l'urbanisme et par le code de l'environnement

# Réformer le régime des ZAC et des concessions d'aménagement

## > Article 5 du projet de loi

- Simplification et clarification des dispositions relatives aux zones d'aménagement concerté et aux concessions d'aménagement.
- Autorisation du versement direct de la participation financière du constructeur au coût des équipements publics à l'aménageur
- Exemption des concessions d'aménagement du champ d'application dite « MOP ».

Prévoir la possibilité de verser directement la participation financière au coût des équipements publics à la personne publique maître d'ouvrage dans le cadre d'une convention de projet urbain partenarial

Disposition issue d'un amendement devant l'AN

> *Article 5 quinquies du projet de loi*

Cet article autorise le versement direct de la participation financière au coût des équipements publics des propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs à la personne publique maître d'ouvrage, lorsque celle-ci n'est pas la signataire de la convention de projet urbain partenarial (PUP).

Harmoniser le champ des compétences obligatoires d'aménagement des communautés d'agglomération avec les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Disposition issue d'un amendement devant l'AN

> *Article 5 octies du projet de loi*

## Créer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux et mettre en place un référent départemental unique

### > *Article 24 ter du projet de loi*

- Nomination d'un référent juridique unique en matière d'urbanisme, chargé de conseiller et d'informer les élus et les porteurs de projets d'aménagement, d'urbanisme et de construction, lorsque l'État intervient dans leur instruction.
- Création d'une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux, présidée par le préfet, en remplacement de l'actuelle commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme et en élargissant ses compétences.

## Evolution du régime juridique des acquisitions foncières et aux droits de préemption, de priorité et de délaissement

### > *Article 8 du projet de loi*

- Harmonisation des compétences des EPF, EPFA et des EPFL
- Restauration du droit de préemption du préfet en commune carencée en cas de caducité du POS
- Autorisation de la subdélégation du droit de priorité dans le cadre d'une cession avec décote.



caue

**Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement de la Drôme**

44 rue Faventines

*Accueil public : place Jean Collombet*

BP 1022 - 26010 Valence Cedex

tél. 04 75 79 04 03 - fax. 04 75 79 04 17

[caue@dromenet.org](mailto:caue@dromenet.org)

<http://caue.dromenet.org>