

# DROIT DE L'URBANISME

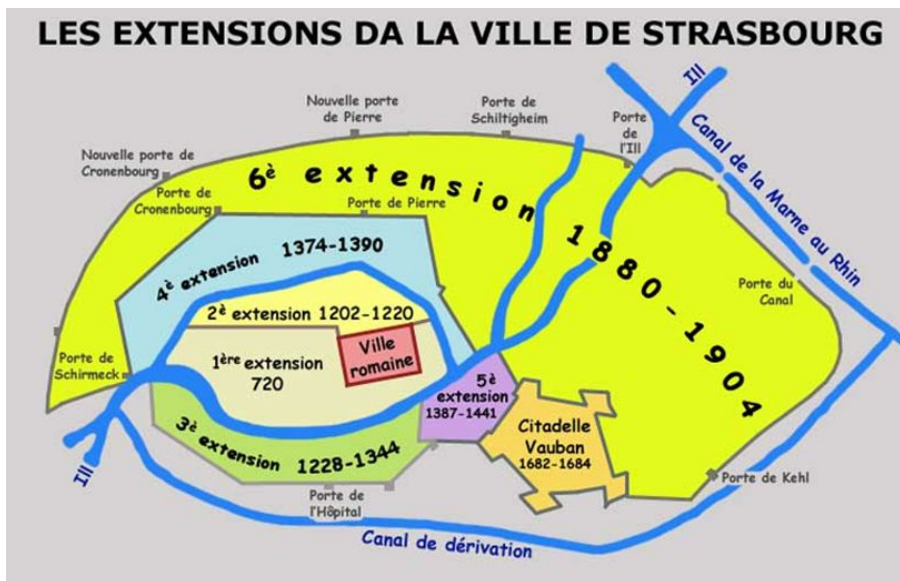
## CH 1 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU DROIT DE L'URBANISME

### I/ L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'URBANISME

Il ne faut pas confondre le droit de l'urbanisme avec l'urbanisation. L'urbanisation est une donnée démographique constatable qui traite de l'expansion des villes, alors que le droit de l'urbanisme régleme tant les villes que les campagnes (la plupart des villages ont adopté des documents de planification de l'urbanisme). Il est vrai qu'historiquement, le droit de l'urbanisme s'est progressivement amélioré pour accompagner le projet de maîtriser la croissance urbaine et aménager l'espace urbain.

#### A/ LA NAISSANCE DU DROIT DE L'URBANISME

La ville n'a pas été l'horizon de la soc. Certes, des métropoles existaient depuis l'Antiquité, mais on parlait à l'époque "d'art urbain". La métropole était en fait l'exception, et les villes qui existaient étaient souvent très petites.



Par ex, au 15è siècle la ville de Strasbourg comptait 26 000 habitants. Elle s'est progressivement étendue : c'est le signe tangible de la croissance d'une cité de plus en plus riche et puissante. La "ville romaine" comptait 10 000 hab, et le reste des quartiers étaient divisés en professions.

Le tournant est vrmt la révolution industrielle du 19ème siècle : la société industrielle est urbaine. **L'urbanisation de la population comme des activités est donc en lien avec la révolution industrielle.** On a alors un drainage de campagne au profit d'un dvpt urbain sans précédent. Par ex, en 1800, Londres compte 80 000 hab, en 1841 1 870 000 et en 1891 4 430 000 : en un siècle, la ville de Londres a quintuplé. Cela a passé par la création de voies de communication et de gares.

Si on reprend le mot "urbanisme", il est construit à partir du latin "urbs" qui signifie "la ville". La naissance du droit de l'urbanisme est aussi tout de même lié à la ville. On attribue la naissance du mot "urbanisme" à un ingénieur catalan qui était responsable d'un plan d'extension de la ville de Barcelone, Cerda, qui aurait inventé ce terme en 1867. On date son apparition dans la langue fr dans un art de 1910 de Paul Clergé, qui le définit comme "**la sc de l'aménagement des villes aux besoins des Hommes**". C'était une déf en conséquence du pb nouveau des villes qui émergeaient. Cette déf a cependant évolué et on déf auj l'urbanisme comme "**la sc de l'aménagement de l'espace à l'échelle de tout un territoire**".

## B/ LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT DE L'URBANISME JUSQU'AUX ANNÉES 2000

Même si le droit de l'urbanisme est un droit récent qui en Fr n'apparaît vrmt qu'à la fin de la WW1, il y avait déjà des prémices sous l'Ancien Régime. C'est d'ailleurs une notion qui existe tjrs, surtout en mat de **domanialité publ**, de part "**la méthode de l'alignement**" qui sert à séparer la voie publ des propriétés privées. C'ad que pour vendre un bien, le vendeur avait besoin d'un certificat d'alignement, qu'il demandait à l'adm royale, qui refusait de lui délivrer si les constructions projetées n'étaient pas conformes au plan d'alignement. Ca ne réglementait alors qu'un aspect : le domaine public. Cependant on y voit bien les prémices du droit de l'urb puisque ça régleme les constructions d'urbanisme.

Sous le 2nd Empire, lors des grands travaux haussmanniens à Paris, un décret-loi de 1852 imposait à tous les constructeurs de solliciter un "**permis de bâtir**" avant d'entamer des travaux de construction pour éviter qu'elles ne portent atteinte à la sécurité, à la salubrité et à l'esthétisme. Ces notions sont importantes car encore auj, on a encore des règles qui servent à les garantir. Ce décret loi a eu bcp de succès, et 200 villes en Fr ont demandé son application (Paris a servi en fait de test).

Sous la IIIè Rép, on peut noter la présence de pas mal de règles qui concernaient la salubrité (des constructions) et qui ont donné lieu à des régl sanitaires communautaires. A priori, ce ne sont pas des règles d'urb, mais on peut les noter comme des règles qui touchent à l'urb dans la mesure où elles touchent les constructions. En ce qui concerne les édifices menaçant ruine, c'est à cette époque que le maire a acquis la possibilité d'agir lorsqu'un édifice privé menace ruine et donc nuit potentiellement à la sécurité des habitants. On voit bien alors que **bien avant l'émergence des villes, il existait des**

**règles touchant à la sécurité/salubrité.** Ex : Les constructions sont soit collées les unes aux autres, soit séparées d'environ 3 mètres : c'est en fait une exigence de salubrité, pour que ne s'entassent pas les déchets.

Le premier grand texte en mat d'urbanisme est la **loi du 14 mars 1919 "Cornudet"** : on est ici au lendemain de la WW2, il y a un besoin de reconstruction et il y a un afflux de la pop dans les villes. Cette loi va entraîner la création de l'ancêtre du Plan Local d'Urbanisme pour les villes qui dépassaient 10 000 hab + celles du département de la Seine + les communes touristiques + celles qui étaient part touchées par la guerre. C'est un projet d'aménagement, d'expansion et d'embellissement des villes, dans le but de reconstruire. La mise en oeuvre de cette loi s'est avérée très décevante : en 1939, moins d'un quart des communes concernées s'étaient dotées de ce plan.

La **loi du 15 juin 1943**, lors du régime de Vichy, va donner à l'État des instruments d'encadrement efficace d'urbanisation. Elle vient sur le constat du fait que la loi "Cornudet" n'a pas été mise en oeuvre correctement par les communes. On donne alors à l'État le rôle de statuer sur les demandes de permis de construire. C'est un méc qui s'est généralisé. L'État joue à l'époque aussi un rôle prédominant dans la préparation et l'ex des plan d'aménagement. Mais il faut encore que la commune décide encore de se doter d'un de ces plans d'aménagement. En fait on le verra, on a un pb de répartition et d'harmonisation de la répartition des comp entre l'État et les communes. Au final, après cette loi de 1943, il y a tjrs un pb d'aménagement de l'espace puisque les communes ne se dotent pas toutes de ce plan.

Un **décret du 29 août 1955** va instituer un "**Règlement National d'Urbanisme**", càd un règlement qui édicte un ens de prescriptions d'urbanisme que l'on va appeler "**prescriptions d'urbanisme minimales**" sur l'ens du terr. Il est donc applicable partout, afin de palier au fait que les communes ne veulent pas se doter de plan d'aménagement : dès lors si les communes ne prennent pas de plan, s'appliquent ces règles minimales qui émergent du RNU. On va le voir, le but de ce RNU est surtout d'inciter les communes à adopter des plans d'aménagement de l'urbanisme.

Ensuite on a plusieurs règles, dont un **décret imp du 31 déc 1958** complété par la **loi du 30 déc 1967** qui donnent à la planification urbaine sa physionomie actuelle. Là on a vrmt la mise en place de **plans d'urbanisme directeurs et des plans d'urbanisme de détail**. Les premiers correspondent à une sorte de cadre général d'aménagement, et les seconds le déclinent par secteur et par quartier. C'est plus ou moins auj ce que l'on appelle les PLU et les SCOT (cf infra).

On voit aussi l'apparition d'une **pol de l'aménagement urbain**. C'est ce que l'on appelle "**l'urbanisme opérationnel**" : l'État intervient lui même en mat d'urbanisme pour assurer la voirie, l'assainissement etc. au lendemain de la WW2. Dans le cadre de cet "urbanisme opérationnel", une loi de 1953 élargit pour l'État la possibilité d'exproprier, et en 1962, on a la possibilité pour l'État de créer des Zones d'Aménagement Différées, càd des zones dans lesquelles l'État pourra préempter

dans le but de préparer des futures opérations d'urbanisme (**préemption** = l'État a un droit prioritaire d'acquisition d'une propriété en vente). On a également un décret de 1958 sur les Zones à Urbaniser en Priorité, càd des zones où on va mettre en place de grands programmes de construction.

Pour finir, on a une dernière loi imp du 7 janvier 1983 : la **décentralisation de la comp en matière d'urbanisme**, pour l'essentiel au profit des communes (mais on le verra c'est tout de même tjrs une comp partagée). Art L101-1 du code de l'urbanisme : "Le territoire fr est le **patrimoine commun de la nation**. Les collectivités publ en sont les **gestionnaires** et les **garantes dans le cadre de leurs comp**" -> on n'est donc pas si clairement dans un domaine qui est juste celui des comp des communes. Enfin, la loi du 4 févr 1995 d'orientation pour l'aménagement et le dvpt du terr permet à l'État de déf une stratégie à moyen et long terme d'aménagement du terr, ce qui est un bon ex de ce partage des comp. Elle donne un support : les **directives terr d'aménagement**.

## C/ LE DROIT DE L'URBANISME CONTEMPORAIN

La loi SRU du 13 novembre 2000 fonde le droit de l'urbanisme contemporain. Depuis les années 1990, on sentait une nécessité de réformer l'urbanisme. On pensait que le droit de l'urbanisme est trop complexe, les outils ne sont pas adaptés. L'idée était de retirer les prérogatives des communes et **favoriser l'échelon inter-communal**. On voulait aussi **réduire le contentieux de l'urbanisme**.

L'article L101-2 du code de l'urbanisme (modifié le 7 juillet 2016) introduit le principe d'**équilibre entre le développement urbain et la protection des espaces non urbanisés**. Ce principe vise à lutter contre l'étalement urbain. En effet depuis la 2GM, tous les plans d'urbanisme contribuaient à l'étalement urbain. Qui dit étalement urbain dit que l'on grapille sur des zones agricoles. Une nouvelle idée émerge du principe d'équilibre, c'est l'idée du **renouvellement urbain**. Le **renouvellement urbain** est basé sur le fait d'arrêter d'étaler l'urbanisme et de privilégier le renouvellement des espaces déjà urbanisés : on intervient sur l'existant. Ce texte comporte des **objectifs socio-économiques**, ce qui est une première pour un texte d'urbanisme. Cet article lutte aussi contre l'idée que les secteurs devraient être « monofonctionnels » : a une époque, chaque secteur correspondait à une fonction (zone commerciale, zone résidentielle...) et l'idée de mixité lutte contre cette idée, càd que l'n peut au sein d'une même zone avoir une mixité d'utilisations. En bref, l'objectif est de **lutter contre l'étalement urbain, promouvoir l'équilibre entre les différents espaces et assurer la mixité entre les secteurs**. Le CC a eu l'occasion de se prononcer, dans la décision du 7 décembre 2000, sur la constitutionnalité du principe d'équilibre. Certaines collectivités y voyaient un risque d'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales (art. 72 de la Constitution).

Les apports de la loi SRU :

- On remplace les schémas directeurs et les POS (plan d'occupation des sols) par les SCOT et les PLU.
- On a désormais l'obligation de formuler un « Plan d'Aménagement et de Développement durable » (PADD). C'est un document que les communes doivent adopter lorsqu'elles font un PLU.

La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 apporte d'importantes réformes sur les autorisations d'urbanisme, sur les règles de densité constructible, ainsi que différents éléments sur les lois spéciales (loi Montagne et Littorale).

L'ordonnance du 8 décembre 2005 met en place une profonde réforme des autorisations d'urbanisme : simplification des demandes d'autorisation :

- « **Autorisation** » : on demande à l'adm d'autoriser. Soit elle répond oui, soit elle répond non, et la réponse est formulée explicitement.
- « **La déclaration de préalable** » : on déclare à l'admini qqch que l'on veut faire. Si elle ne répond pas dans un délai de 4 mois, cela revient à une décision de non opposition à la déclaration de préalable. Dans le cas où elle s'oppose, on n'a pas le droit de construire. Ce régime est fait pour les petites constructions.

Les lois Grenelle I et II (3 août 2009 et 12 juillet 2010) sont venues compléter la loi SRU en renforçant le contenu environnemental des textes d'urbanisme. C'est ce que l'on appelle le « **verdissement de l'urbanisme** ».

Les tendances actuelles en droit de l'urbanisme :

- **Assurer la participation du public** : Cela vient des impératifs du DUE en matière d'environnement.
- **Assurer une meilleure sécurité juridique** : Un excès de complexité de la norme entraîne une perte économique nette. Il faut donc permettre à tous les acteurs du monde de l'urbanisme d'y voir plus claire sur les normes et d'être assurés contre la norme. Cette tendance rationalise le temps de la procédure on encadre le temps des demandes en matière d'urbanisme. Il s'agit aussi de limiter les contraintes procédurales dans l'établissement des documents d'urbanisme, de part l'encadrement des recours contre les autorisations d'urbanisme.
- **Assurer l'articulation avec les autres législations** : On a traditionnellement le principe d'indépendance des législations (arrêt du CE, Sieur Piard, 1959), mais ce principe ne peut pas toujours être invoqué en raison d'un certain nb d'éléments. La Charte de l'environnement peut être invoquée (arrêt CE, Commune d'Annecy, 2008), et on retrouve un panel de règles de l'environnement dans la Constitution, ce qui remet en cause le principe d'indépendance. On est plus dans une articulation des législations les unes avec les autres : il y a des cas où le code

de l'urbanisme demande que l'on autorise une construction au regard de plusieurs législations (« le permis multiple »). C'est le cas des autorisations de construction dans un parc national. Le permis de construire vaut pour l'autorisation de construire dans le parc national, on n'a pas besoin d'une double autorisation.

## II/ LES SOURCES DU DROIT DE L'URBANISME

### A/ LES NORMES RELEVANT DE LA LÉGISLATION DE L'URBANISME

Au niveau international, peu de lois ont une incidence sur le droit de l'urbanisme. Le DUE a un impact sur le droit de l'urbanisme que lorsqu'il y a un impact environnemental.

#### 1/ AU NIVEAU NATIONAL

D'un point de vue constitutionnel :

- Le mécanisme de la QPC n'a pas abouti à des annulations qui ont vrmt touché le droit de l'urb
- La Ch de l'env peut avoir une incidence sur le droit de l'urb en matière environnementale
- Le "droit de la propriété" (DDHC) est essentiel en matière d'urb : construire est un accessoire du droit de propriété. Lorsque vous construisez sans autorisation d'urb, c'est alors une infraction pénale.

Le code de l'urbanisme ne s'applique pas à tout le territoire, cela dépend si la commune en question a un PLU ou non. Un certain nb de dispositions du RNU sont là pour garantir l'application d'un minimum de règles lorsqu'une commune n'adopte pas de PLU. : la loi SRU de 2000, les lois Grenelles I et II, la loi Alur du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, la loi Littoral (1986) et la loi Montagne (1985).

#### 2/ AU NIVEAU LOCAL

Il existe des documents réglementaires adoptés par les collectivités territoriales : le SCOT et le PLU. La loi NOTRe du 7 août 2015 a créé un nouveau document d'urbanisme, le SARET.

### B/ LES NORMES RELEVANT D'AUTRES LÉGISLATIONS

On compte plusieurs codes : de l'env, du patrimoine, du commerce notamment, mais aussi un certain nombre de chartes, dont celle des parcs naturels régionaux ou nationaux. Il existe aussi un plan de prévention des risques naturels et incendies.

## C/ LES RAPPORTS ENTRE LES NORMES D'URBANISME

Normalement, la **pyramide de Kelsen** prévoit que chaque norme inférieure doit respecter la norme supérieure. Mais en droit de l'urbanisme, il existe différentes notions de rapport :

- La **conformité** : La règle doit être respectée dans tous ses éléments. Ce rapport n'exclut pas des règles de nature très différente. Il faut que ce soit conforme, mais la commune a tout de même une marge d'appréciation.
- La **compatibilité** : C'est une obligation de non contrariété de respect des principes d'une règle. Il ne faut pas qu'il y ait contrariété entre une norme inférieure et une norme supérieure. Et il ne faut pas que la norme inférieure empêche la mise en œuvre de la norme supérieure. Ce principe est justifié par le respect des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat. Entre deux documents d'urbanisme, on parle d'un principe de compatibilité limitée : c'est-à-dire qu'un doc d'urbanisme n'a à être compatible qu'avec le document qui lui est supérieur.
- La **prise en compte** : Il faut qu'un document de l'urbanisme ait pris en compte les normes supérieures. Elle doit conduire en principe à ne pas s'écarter d'orientation fondamentale. On la retrouve dans les rapports entre les documents d'urbanisme et les documents extérieurs au domaine de l'urbanisme.

## CH 2 : PLANIFICATION DE L'URBANISME

Malgré le fait que la comp principale est au niveau local, il y a un certain nombre de projets où l'État reste compétent. En effet, malgré la loi de décentralisation, on est qd même plus dans une compétence partagée.

### I/ LA POLITIQUE NATIONALE DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME

#### A/ LA RÉGLEMENTATION NATIONALE

##### 1/ LA RÉGLEMENTATION GÉNÉRALE

Càd qu'elle **s'applique à l'ensemble du territoire**. On y retrouve en première ligne le code de l'urbanisme, dans lequel surtout deux art qui ont vocation à s'appliquer sur l'ens du territoire : L101-1 et L101-2, ce dernier étant le **principe d'équilibre** (pê le plus important en matière de droit de l'urb). Ces règles s'appliquent toujours càd que même lorsque la commune par ex a adopté un document d'urbanisme, un requérant pourra toujours soulever un moyen tiré de l'un de ces deux articles.

Le **principe de précaution**, d'origine communautaire, a lui aussi toujours vocation à s'appliquer. Il s'agit de l'art 5 de la Charte de l'environnement. C'est un principe qui s'applique dans le cas où sans que la gravité du risque soit pleinement démontrée des mesures préventives doivent tendre à préserver la santé humaine. C'est souvent le contentieux des antennes relais.

Le **Règlement National d'Urbanisme** en grande partie s'applique pour les territoires qui ne se seront pas doté d'un document d'urbanisme, même s'il existe certains articles qui s'appliquent toujours.

La **règle de la constructibilité limitée** est quant à elle une règle supplétive, càd qu'elle s'applique en l'absence de documents d'urbanisme.

## [2/ LA RÉGLEMENTATION SPÉCIALE](#)

### [A/ LA LOI MONTAGNE DU 9 JANVIER 1985](#)

Art 1 : “La Rép fr reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un obj d'int national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel. La montagne est source d'aménités patrimoniales, environnementales, économiques et sociétales.”

Elle s'applique uniquement en métropole dans les **zones de montagne**, càd des communes ou des parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement des coûts des travaux dus à l'altitude, à la dénivellation ou à la combinaison de ces deux éléments lorsque le handicap résultant d'un seul d'entre eux est moins accentué. En pratique, les zones de montagne sont délimitées par des arrêtés ministériels et sont rattachés aux grands massifs français (Alpes, Pyrénées, Vosges, Massif Central et montagnes corses). Les règles de la loi montagne sont directement opposables, càd que quand bien même on a une réglementation locale, les règles fixées par la loi montagne restent applicables. En plus de ces règles, il est cependant possible que l'organe local adopte des prescriptions particulières.

Il existe diff obj, dont la **protection de l'agriculture** : on va avoir dans certaines zones des limitations de types de construction autorisés, càd celles néc aux act agricoles pastorales forestières. Surtout, le grand principe de la loi montagne est “**l'urbanisation en continuité**”, càd que l'on ne peut pas construire lorsqu'on n'est pas à côté d'une zone déjà construite. On a aussi des règl part en ce qui



concerne l'**implantation de zones touristiques nouvelles**. On a aussi la **protection des plans d'eau** s'ils sont plus petits que 1000 hectares et qu'ils font parties d'une zone de montagne : les constructions aux abords des plans d'eau sont interdites. On a également l'interdiction des routes panoramiques, qui seraient visibles au dessus de la cime des arbres. Dans chaque autorisation délivrée, il faudra vérifier qu'elle ne porte pas atteinte aux milieux, caractéristiques et patrimoine montagnards. Une loi de modernisation de protection et de dvpt de territoires de montagne a été votée le 28 déc 2016 et cette nouvelle loi montagne entend **renforcer le pacte entre la nation et les massifs**. Elle a pour but de répondre aux nouveaux enjeux auxquels sont confrontés ces territoires et leurs hab (désertification médicale, changement climatique,...) avec 3 grandes priorités :

- Le **renforcement des institutions propres aux terr de montagne** (conseil de massifs au niveau local et conseil national de la montagne au niveau national).
- Le **soutien à l'emploi et au dynamisme économique** avec notamment des dispositions relatives aux travailleurs saisonniers, le dvpt de la couverture numérique et téléphonique sur ces territoires, l'appui aux activités agricoles et forestières,...
- La **réhabilitation de l'immobilier de loisir** (dans le cadre de la rénovation de ce qui a été construit), et **l'implantation d'unités touristiques nouvelles**.

#### B/ LA LOI LITTORAL DU 3 JANVIER 1986

Elle s'applique **qu'on soit en métropole (5500 kms) ou en outremer (2000 kms)**. Elle **détermine les conditions d'utilisation des sols et s'applique aux communes riveraines des océans, des mers et des étangs salés, des plans d'eau naturels ou artificiels de plus de 1000 hectares**. Par ex, la commune d'Annecy est soumise aux dispositions de la loi littorale. Cette loi a pour but la **protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites, des paysages et du patrimoine national des littoraux**. Il s'agit aussi d'**organiser le dvpt des act économiques à proximité de l'eau** (notamment liées à des act touristiques).

En mat d'urbanisme, on a là la volonté de le maîtriser, avec une règle notamment de **non constructibilité dans la bande littorale des 100 mètres** à compter de la limite haute du rivage. On a eu une forte réticence des communes soumises à la loi littoral à ce propos.

Pour l'urbanisme, on a une deuxième règle qui est l'**extension de l'urbanisation en continuité** : on ne peut pas construire au milieu de nulle part.

On a aussi un **volet environnemental**, avec la préservation des espaces naturels, et notamment cette loi a renforcé le rôle du conservatoire du littoral, établissement public créé en 1975. Ce dernier a un rôle important de préservation des espaces du littoral, et notamment pour mener une politique foncière

de sauvegarde du littoral, c'ad qu'il cherche à acquérir la plupart des espaces qui bordent le littoral et à assurer la gestion de cet espace au profit des communes et d'autres structures.

NB : Il existe aussi une réglementation particulière aux constructions aux abords des aérodrômes.

## B/ LA PLANIFICATION NATIONALE

On va ici passer par le biais de documents d'urbanisme.

### 1/ LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Comme le code de l'urbanisme, les directives ont été mises en place par une loi de 1995, mais elles ont changé de nom à plusieurs reprises. Ainsi, les lois Grenelle I et II ont permis de rajouter le terme "développement durable" par ex.

Il s'agit ici d'une planification de l'Etat dans le cadre de ses resp d'aménagement du territoire national. Art L102-4 du code de l'urbanisme : "Des directives terr d'aménagement et de développement durable peuvent déterminer les obj et orientations de l'État en mat d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux natuonaux dans un ou plusieurs de ces domaines". Les DATADU constituent pour l'État l'**opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision d'ensemble et transversale sur l'avenir de territoires identifiés comme porteurs d'enjeux nationaux**, où se posent généralement des conflits aigus entre dvpt urbain et économique, la valorisation de l'espace sensible et des enjeux de déplacement. Auj, l'établissement de ces directives associent quand même les collectivités locales. C'est une **procédure adm très ambitieuse et très lourde**. Entre 1995 et 2010, on a eu uniquement 6 décrets sur le territoire national, et depuis 2010 on a simplement un projet qui est en cours d'élaboration en région Aquitaine.

Autrefois, ces docs étaient opposables directement aux documents d'urbanisme locaux. Mais auj, elles ne sont **plus directement opposables** aux documents d'urbanisme, comme d'ailleurs aux autorisations des sols. Alors à quoi servent-ils ? En fait **le fait d'avoir pris une DATADU permet de déclarer un projet d'intérêt général**.

Ex de la directive terr d'aménagement des bassins miniers nord lorrains : Elle a été approuvée par décret en CE du 2 août 2005 (dans un délai de 4 ans) et c'est la deuxième directive terr

d'aménagement de Fr. C'est une directive qui a été nécessitée pour permettre la mutation des bassins miniers. Elle a donné l'impulsion pour l'essor des capacités de transport ferroviaire en Moselle mais aussi de l'autoroute A32. Elle traite également de la consolidation des pôles économiques, la préservation de l'env et des paysages et des ressources en eau. Elle a permis d'améliorer la constructibilité dans les bassins miniers et du coup sert de base juridique à l'établissement des plans de prévention des risques miniers.

## 2/ LES PROJETS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Art 102-1 du code de l'urbanisme : "L'autorité adm compétente de l'État peut qualifier "l'objet d'une publication"". L'art liste à quoi doivent servir les diff travaux.

Ils datent de la loi qui a décentralisé les comp en matière d'urbanisme. Il s'agit en fait que **les communes ou leur groupement n'empêchent la réalisation de ces projets lors de l'établissement de leur document d'urbanisme**. Donc la loi permet à l'État via l'édition d'un arrêté préfectoral d'encadrer l'action des collectivités territoriales Le projet d'int général prévaut sur tous les documents d'urbanisme qui doivent obligatoirement en tenir compte. "L'État peut qualifier de projet d'int général tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique", càd répondant aux deux conditions suivantes" :

- La **nature du projet** : "projet d'ouvrage, de travaux ou de protection". Entrent dans cette cat les projets de travaux d'une certaine ampleur telles que la construction, l'extension ou la modification significative d'un ouvrage. Ex : L'édification d'un centre de conférences national, la construction de collecteurs d'eaux usées, l'établissement d'une liaison ferroviaire de TGV, la déviation d'une route, l'élargissement d'un chemin départemental, la construction d'une section d'autoroute,...
- La présence d'un **caractère d'utilité publique** : le juge utilise une technique du bilan coûts-avantages (CE, "Ville nouvelle Est", 1971). Par ex en mat d'expropriation, qd on décide de construire une route mais qu'au niveau environnemental les inconvénients sont trop imp par rapport au nbre de personnes qui vont effectivement utiliser cette voie. Il faut que ce projet ait fait l'objet soit une déc d'une personne ayant la capacité d'exproprier soit d'une inscription dans un des documents de planification. D'où l'utilité des DATADU : l'inscription dans un des documents de planification permet à l'État de pouvoir l'inscrire dans un projet d'intérêt général. A la base, l'initiative peut venir d'une collectivité terr qui a le droit d'exproprier (commune, établissement public,...), ce qui permet par la suite à l'État de l'inscrire comme étant un projet d'int général : cela montre bien la coopération entre l'État et les collectivités locales.

Dès que l'arrêté préfectoral est notifié, cela impose aux autorités compétentes (communes ou EPCI) d'engager une **procédure d'adaptation du document d'urbanisme**. Les autorités sont même en situation de **comp liée**, donc elles ont l'obligation de modifier leurs documents d'urbanisme pour les adapter à la reconnaissance de ce projet. On a bien une obligation de le faire, dans des délais déterminés, à savoir 24 mois pour un SCOT et 6 mois pour un PLU. En cas de carence des autorités, le préfet bénéficie d'un pouvoir de substitution, et ira lui-même apporter les changements nécessaires au document d'urbanisme. Tous ces changements du document d'urbanisme seront opposables à tous les administrés, puisque le projet sera inséré dans le PLU. Le Projet d'Intérêt Général n'est pas directement opposable aux documents d'urbanisme selon un arrêt du CE assez connu de 1998 "SARL du parc d'activités de Blotzheim". Mais par contre, vu que le PLU doit en tenir compte et que le PLU est directement opposable aux autorisations d'urbanisme, il devient opposable.

Il y a également eu un **pb de constitutionnalité**. Une QPC a été soulevée en 2010 sur la constitutionnalité de cet article vis à vis de la libre adm des CT. Le CC a répondu dans sa décision QPC de 2011 "SARL du parc d'activités de Blotzheim" que **cet art ne remet pas en cause le principe de libre adm des CT**. Le préfet du H-R a déclaré comme PIG le projet de dvpt de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et les servitudes associés à ce projet, ce qui a modifié le doc d'urb de toutes les communes ou EPCI touchées par ce projet et s'il y en a un du SCOT attaché à cette région. On voit bien là un **mécanisme créé pour que l'État et les collectivités terr se coordonnent en mat d'urbanisme**.

### 3/ LES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL

Elles ont pour but de mettre en oeuvre un projet urbain qui implique la réalisation de travaux d'une certaine ampleur. Cette notion d'opération d'int national est à rapprocher des "**opérations d'aménagement**", définies à l'art L300-1 du code de l'urb (cf infra, à propos du droit de préemption). L'opération d'int national pour l'État rejoint cette notion d'opération d'aménagement pour les CT. Ces opérations d'int national sont arrêtés par des décrets en CE (art L102-12).

Art L132-1 du code de l'urb : "Dans les conditions précisées par le présent titre, **l'État veille** au respect des principes définis à l'article L101-2 et **à la prise en compte** des projets d'intérêt général ainsi que **des opérations d'intérêt national**."

Art R102-3 du code de l'urb : "**Constituent des opérations d'intérêt national**, au sens de l'article L102-12" deux exemples -> le décret de 2010 au projet d'aménagement du quartier de la défense ; de l'aménagement des aérodromes Paris-CDG, Paris-Orly, Paris-Le Bourget. Les différents **décrets vont mettre en place des particularités** sur ces terr là et vont devoir s'imposer à tous les documents d'urb.

## II/ LES PRÉVISIONS LOCALES D'URBANISME

### A/ L'URBANISME MINIMUM

#### 1/ LA RÈGLE DE LA CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE

L'obj de cette règle est double :

- **Lutter contre la dispersion de l'urbanisme en milieu rural**
- **Inciter les communes à élaborer un document d'urbanisme (aujourd'hui un PLU)**

En l'absence de PLU, des **constructions ne peuvent être autorisées que dans des parties urbanisées de la commune**. Il s'agit d'une appréciation au cas par cas qui dépend de leur caractère aggloméré ou pas, de leur localisation par rapport à la ville et de la desserte de ses habitations par des équipements publics. Sans doc d'urbanisme, aucune zone n'est différenciée, donc rien ne s'opposerait à ce que qq obtienne une autorisation pour construire au bord d'une rivière par ex. Or il existe le **principe d'équilibre** : il faut assurer l'équ des espaces et surtout la préservation des espaces naturels et agricoles. Ainsi si une commune ne met pas en place un doc d'urbanisme permettant d'établir un zonage, elle ne pourra fournir une autorisation d'urbanisme que pour les parties urbanisées de son territoire. C'est cette règle qui est donc censée inciter les communes à adopter un document d'urbanisme. On a des **exceptions (L111-4)** des choses qui peuvent être urbanisées en dehors des parties urbanisées, et notamment **en fonction de la nature des constructions** : ex “[des] constructions et adaptations néc à l'exploitation agricole” (habitation de l'agriculteur par ex), ou encore dans certaines conditions les constructions ou installations permettant le **dvpt de la commune** (int public).

#### 2/ LE RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME (RNU)

Ce sont des **règles générales d'utilisation des sols qui s'appliquent dès lors qu'il n'y a pas de règles d'urbanisme locales**. Le L111-1 s'applique sur l'ens du terr, mais les dispositions de certains art ne s'appliquent pas s'il existe un doc d'urbanisme (règles supplétives). En gros la plupart sont des règles supplétives sauf certaines.

On a dans le RNU des règles relatives à la localisation et desserte des constructions, des règles de sécurité, des règles relatives à l'implantation et au volume des constructions (règles très techniques),... Toutes ces règles sont codifiées du R111-2 au R111-24. Il existe de plus des **prescriptions dites d'ordre public** qui s'appliquent dans tous les cas, notamment les règles relatives à la sécurité et à la

salubrité publiques, ou encore à la protection de l'environnement, et des règles encadrant le fait que la construction serait de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants.

S'il n'y a pas de réglementation locale, la compétence de délivrer des autorisations d'urbanisme revient au **préfet**. On voit alors bien ce **mécanisme d'incitation** des CL à prendre en main leurs comp en matière d'urbanisme.

### 3/ LA CARTE COMMUNALE

C'est un document de planification locale. Il y en a encore bcp au niveau national. Une carte communale est un document d'urbanisme qui n'a pas mal de succès pq assez simple à élaborer, tout comme les règles qu'elle fixe (bcp moins complexes qu'un PLU). Ce doc vise à **délimiter les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés**. C'est la loi SRU de 2000 qui a créé ce type de doc, mais il est surtout né d'une pratique des années 1970.

Pourquoi est-ce que les communes préfèrent opter pour une carte communale plutôt que de se laisser s'appliquer la règle de la constructibilité limitée ? En fait l'int de la carte communale est que **la commune peut élargir le périmètre constructible ou créer de nouveaux secteurs constructibles** qui ne sont pas forcément en continuité avec une zone existante. Ça peut également **mettre en place des secteurs d'activité ind ou comm**. En fait s'il n'y a aucune règle au niveau local, c'est le préfet qui délivre les permis de construire : avec ce document, on a donc un transfert de compétences aux autorités locales. Contrairement aux PLU, une carte communale ne peut pas détailler la manière dont la construction doit être faite sur la parcelle : ce sont les dispositions du RNU qui s'appliquent (puisque dans la pratique la carte communale va renvoyer au RNU), même si la carte communale peut les préciser. La procédure d'élaboration de la carte communale est de plus relativement simple, très peu formalisée : il n'y a **pas de concertation obligatoire avec le public** (même s'il y a quand même une enquête publique). L'élaboration peut se faire dans le cadre d'un groupement intercommunal, (qui constitue une tendance de l'urbanisme). Ce document est **approuvé par le préfet** : ce n'est pas un simple contrôle de légalité.

### B/ LA PLANIFICATION LOCALE

#### 1/ LE SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (SRADDET)

C'est la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 qui a consacré une **nouvelle comp à la région en mat d'aménagement, de dvpt durable et d'égalité des terr**. Elle l'a

prévu au travers d'un nouveau schéma mis en place au niveau national : le SRADDET. Cette loi s'appliquera à l'ensemble du territoire, à l'exception de la région Île-de-France, de la Corse et des régions d'outre-mer, puisqu'il existe des schémas particuliers pour chacun. On le verra, le SRADDET vise à remplacer, et surtout à faire un document unique de certains schémas préalablement existants. En ce qui concerne la région Grand Est, on avait 3 schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, 3 schémas régionaux de cohérence écologique, les schémas directeurs territoriaux d'aménagement unique,...

Auj, aucun SRADDET n'est adopté, car la procédure d'élaboration d'un tel document est très lente. L'approbation est prévue au mieux pour décembre 2019.

Ce document va **fixer des objectifs d'aménagement du territoire**. C'est à la fois de la planification, de la programmation et de l'orientation, notamment en matière d'attractivité du territoire régional et en matière de développement de l'économie sociale et solidaire.

Le SRADDET est codifié dans le code général des collectivités territoriales, à l'article L4251-13. Il y a plusieurs documents qui le composent : un rapport d'objectifs, un fascicule qui va regrouper des règles générales, un document cartographique, et également des documents annexes qui eux n'ont pas de portée normative. Toutes les modalités d'adoption, de révision etc. sont prévues par le CGCT, tout en laissant une marge de manoeuvre pour la région, qui pourra définir elle-même sa procédure d'adoption. En 2016 d'ailleurs, la région Grand Est a elle-même délibéré sur la procédure d'élaboration du SRADDET.

Il faut que le SRADDET lors de son élaboration soit compatible avec les autres documents d'urbanisme. Ensuite, **tous les documents d'urbanisme inférieurs (SCOT, PLU) devront impérativement être mis en accord avec le SRADDET**. Il s'insère à part entière dans la pyramide des normes du droit de l'urbanisme.

## [2/ LE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIAL \(SCOT\)](#)

C'est la loi SRU de 2000 qui a créé le SCOT. Le SCOT a remplacé ce qui existait avant, que l'on appelait le "schéma directeur".

Le **SCOT** est l'outil de conception et de mise en oeuvre d'une planification stratégique intercommunale à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. le but du SCOT est de **promouvoir une vision globale sur un territoire couvert par plusieurs PLU, mais également d'autres documents et d'autres politiques sectorielles**. Le SCOT, c'est plus large que "juste" de l'urbanisme : les questions d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial et d'environnement sont également prises en compte. Il va assurer donc la **cohérence entre tous les documents sectoriels intercommunaux**.

Au 31 décembre 2014, on avait des zones avec énormément de SCOT, dont la zone alsacienne, mais parallèlement, d'autres où l'on avait très peu de SCOT. Sur l'échelon national, on comptait 771 SCOT

opposables (càd arrêtés), qui recouvraient 36 millions d'habitants et un peu plus de 14 500 communes. Si on prend compte toutes les SCOT qui étaient en cours d'élaboration, on était à 25 000 communes (70% des communes fr) et 50 millions de fr (77% de la population fr).

Il existe un **mécanisme d'incitation à adopter des SCOT, car sans les extensions urbaines et certains équipements commerciaux sont interdits.**

#### A/ PÉRIMÈTRE ET PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES SCOT

Le périmètre correspond à un **territoire large, supracommunal, d'un seul tenant et sans enclave**. Souvent, ce sont les périmètres de l'EPCI, mais ça peut aller bien au delà. Le périmètre d'un SCOT moyen correspond environ à 53 communes. Le plus petit recouvre le ter de 3 communes, et on a des SCOT au périmètre très large (ex du SCOT Sud-Meurthe-et-Moselle qui recouvre 476 communes ; ex2 du SCOT du Grand Lyon qui concerne 1,3 millions d'hab).

L'**initiative** de la création du SCOT est **communale ou intercommunale**. Souvent, ça va être un syndicat mixte qui va être créé et chargé de mettre en place le SCOT. Le périmètre une fois arrêté est **soumis à l'ens des communes qui l'approuvent à la majorité qualifiée**, puis il est **arrêté par le préfet**. Une fois que le périmètre est arrêté, l'EPCI ou le syndicat mixte se charge de l'élaboration. La durée d'élaboration d'un SCOT varie entre 3 et 5 ans (un peu moins que le SRADDET, mais ça reste une durée importante). La démarche est engagée par une délibération de l'établissement public compétent, qui va donc prescrire l'élaboration, préciser les objectifs, ainsi que les modalités de concertation. Une fois que le projet est élaboré, sont consultées toutes les personnes publiques associées (représentants de l'État, conseil régional, conseil départemental et chambres consulaires notamment) pour avis, ainsi que l'intervention du public au niveau de l'enquête publique. Ensuite, le SCOT sera approuvé par délibération, puis il sera exécutoire deux mois après sa transmission au préfet.

Le SCOT peut être révisé dans des conditions semblables à son élaboration.

#### B/ LE CONTENU D'UN SCOT

Le SCOT contient 3 documents : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de dvpt durable et un document d'orientation et d'objectifs. En plus de ces trois documents, on a les documents graphiques.

- Un **rapport de présentation** correspond à un diagnostic et une évaluation du territoire, notamment environnementale (un certain nombre de données chiffrées sur les données démographiques et économiques). Ce rapport va contenir également une évaluation éco et un



diagnostic en termes d'agriculture, d'équilibre social, de dvpt économique,... Et sur cette base, le rapport de présentation va expliquer les choix mis en oeuvre dans le projet d'aménagement de de dvpt durable. La collectivité va justifier pq ces choix ont été mis en oeuvre. Enfin, et toujours sur cette base, on va prendre des objectifs chiffrés au regard de l'évolution de la consommation des espaces naturels et agricoles.

- Le **projet d'aménagement et de dvpt durable** est un projet politique, que l'on explique.
- Le **document d'orientation et d'obj** est un doc opposable au PLU et aux autres docs d'urbanisme à l'échelon intercommunal ou communal. Il organise l'espace et effectue la répartition entre les espaces urbains, à urbaniser, naturels, agricoles et forestiers. Les autres docs servaient de diagnostic et de doc pol, ici on est bien dans une logique prescriptive. Il peut indiquer la man de protéger l'espace, et c'est là qu'il fixe les obj chiffrés en termes de consommation de l'espace.

Le but du SCOT est de **traiter l'aménagement urbain mais de manière très large**, dans le sens où il regroupe de nbreuses politiques publiques et va en ce sens bien au delà de l'urbanisme (logement, commerces, transports et déplacements, dvpt économique, touristique et culturel, des communication électroniques, de la qualité paysagère, politique de lutte contre l'étalement urbain, préservation et mise en valeur des ressources naturelles,...).

### C/ L'OPPOSABILITÉ DU SCOT

Il doit être compatible avec les schémas régionaux, donc qd un SRADDET entrera en vigueur, il faudra que les SCOT soient rendus compatibles à celui-ci. Il doit aussi être compatible avec la loi littoral et la loi montagne, mais aussi d'autres documents comme la charte des parcs naturels s'il existe sur son territoire un parc naturel. Il doit également prendre en compte les plans climat énergie territoriaux par exemple.

**Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT est opposable aux normes hiérarchiquement inférieures**, càd aux PLU. En ce qui concerne les **permis de construire**, le SCOT ne leur est **pas directement opposable** : les autorisations de construire **n'ont de rapport direct qu'avec les PLU**. Ca va plus loin pq le PLU n'est pas pris sur le fondement du SCOT, il doit simplement être compatible avec lui. Donc si le SCOT est annulé, ça n'a aucune incidence sur le PLU. En revanche, si un PLU est attaqué, on peut soulever le moyen de son incompatibilité avec le SCOT.

### 3/ LE PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

Ex : Le PLU de l'Eurométropole de Strasbourg a été adopté le 16 décembre 2016. NB : Il a été attaqué, et on saura dans les mois à venir ce qu'il en est.

Il s'agit du document d'urbanisme par définition. C'est un document qui fixe les règles d'urbanisme applicables sur le terr d'un EPCI ou d'une commune. Ca a été créé par la loi SRU de 2000, en remplacement des Plans d'Occupation des Sols. Toutefois, les POS existants sont demeurés applicables jusqu'à leur transformation en PLU. La loi ALUR de 2014 a néanmoins programmé leur caducité au 31 déc 2015 sous réserve de leur mise en révision pour la transformation en PLU (donc à l'h actuelle il existe encore qq's Plans d'Occupation des Sols). Le POS de Strasbourg existait encore jusqu'au 16 déc 2016, dans l'attente du PLU intercommunautaire.

Les POS avaient connu un réel succès pcq à la veille de la loi SRU, 80% du territoire en était recouvert. Il y avait qd même critiques formulées à leur égard, et notamment le fait qu'il n'existait pas de plan d'aménagement et de dvpt local.

Au niveau de la réglementation, il s'agit des art L151 et suivants du Code de l'urb. L'obj du PLU est de **définir de man précise de droit des sols pour chaque terrain**.

#### A/ L'ÉLABORATION DES PLU

C'est une procédure très complexe. Cela commence par la délibération du conseil municipal ou de coopération intercommunal, et ça se finit par la dernière délibération qui l'approuve (entre temps on a  $\frac{3}{4}$  ans).

Le PLU est élaboré soit au niveau communal soit en cas de transfert de compétence à l'intercommunalité, à savoir un EPCI. Le principe de l'art L153-1 est que "**le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire**" (ce qui n'était pas forcément le cas pour les POS) **de la commune ou de l'EPCI**. Il y a quand même une exception : **sont exclus du périmètre les parties qui seraient couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé**. Par contre également, au niveau intercommunal, on peut avoir un seul PLU avec à l'intérieur du terr des "**plans de secteur**". On a auj un fort dvpt de l'intercommunalité, et donc on a un **transfert de comp automatique aux intercommunalités**. Avant, les communautés urb et les métropoles avaient déjà le transfert de comp, mais auj la loi ALUR a rendu obligatoire le transfert de cette comp également aux communautés d'aggl et communautés de communes, sauf les cas d'opposition d'une minorité de communes membres (25% des conseillers municipaux qui représentent 20% de la population de l'EPCI au minimum). En ce qui concerne les **métropoles**, elles correspondent à l'échelle valable pour prendre un PLU : elles exercent **de plein droit la comp en mat d'aménagement de l'espace métropolitain** et donc la comp pour élaborer un PLU.

On est donc **passé d'un échelon communal à un échelon intercommunal**.

## B/ LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PLU

- Le périmètre du PLU

On a déjà une **délibération qui prescrit la création d'un PLU**. A partir de là, cette délibération est **transmise aux personnes publiques associées** (État, régions, départements, certaines autorités organisatrices des transports, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture pour ne citer que les plus imp) **pour avis**. Ensuite, un **diagnostic** doit être élaboré, dans ce que l'on appelle le **rapport de présentation**, document qui va décrire la situation du territoire. Est ensuite tenu le **débat sur le projet d'aménagement et de dvpt durable**. Après ce débat et l'établissement du PADD, un **projet de PLU est arrêté** (avant toutes les phases de concertation). De là, on va **retransmettre pour avis le projet de PLU aux personnes publiques associées**. On entre dans la phase de ce que l'on appelle la **concertation**. C'est l'ancien article L300-2 du code de l'urbanisme qui est devenu l'art L103-2 qui fixe les **modalités** de la concertation, à savoir comment les personnes publiques et le public vont être associés à l'établissement du PLU. Si un PLU réduit les espaces agricoles par ex, l'avis de la chambre d'agriculture va être vrmt important : en fait, tout le monde ne donne pas son avis (et on peut oublier de leur demander), et on va se demander en l'espèce, de man pratique, si le fait que telle personne publique n'a pas été associée ou n'a pas donné d'avis, a pu avoir une incidence. On ouvre ensuite le stade des **enquêtes publiques**. C'est là que le public va pouvoir **consulter l'intégralité des documents** du PLU. Le dossier qui doit être mis à sa disposition doit comporter une étude d'impact du PLU, une évaluation environnementale, et tous les avis recueillis. Un **commissaire enquêteur est désigné par le président du TA pour la composition de ce dossier**. Il est chargé de vérifier la composition du dossier d'enquête publique et d'établir des conclusions sur celui-ci, mais avant ça il doit établir un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et toutes les observations du public. Les observations sont présentées sur un registre ouvert à cet effet, avec des temps définis par délibération, où le commissaire enquêteur se tient à la disposition du public pour d'éventuelles questions. A la fin de cette enquête publique, le rôle du commissaire enquêteur est de résumer ce qu'il s'est passé lors de l'enquête publique puis de donner son avis sur le projet de PLU. Par contre, l'enquête publique n'est qu'une **procédure consultative**, donc la commune peut passer outre cet avis du commissaire enquêteur. Néanmoins en pratique, les ccls négatives entraînent une modif du projet, et si la commune passe outre l'avis défav du commissaire-enquêteur, au contentieux le recours sera un peu facilité. Les modifications qui interviennent à ce stade tiennent uniquement compte des conclusions du commissaire-enquêteur ou de l'avis du public, sans pouvoir porter atteinte à l'économie générale du projet. Ca se termine par l'approbation du PLU.

- Le contenu du PLU

Art L151-2 du code de l'urbanisme :

“Le plan local d'urbanisme comprend :

- 1° Un rapport de présentation ;
- 2° Un projet d'aménagement et de développement durable
- 3° Des orientations d'aménagement et de développement durables
- 4° Un règlement
- 5° Des annexes

Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ces documents graphiques peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique.”

Un PLU, c'est l'expression du projet de la commune. Ce projet est détaillé dans les trois premiers documents :

- Le **rapport de présentation** : Il est défini à l'art L151-4 du code de l'urbanisme, et on peut le résumer en quelques mots : les **choix de la commune/EPCI**. Il s'agit du doc préliminaire du PLU. Un peu comme le rapport de présentation des SCOT, il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques de la commune ou EPCI. Un inventaire des surfaces en mat agricole, forestière,... est fait, tout comme un diagnostic en matière d'environnement, de transports, de commerces, d'équipements et de services. Donc c'est vrmt une sorte d'**état des lieux de l'aménagement d'une commune/EPCI**. Il y a aussi dans le rapport de présentation une **analyse** de la capacité de densification des constructions, et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. En fait la fonction de ce rapport de présentation est assez similaire à celle des motivations d'un acte adm : c'est la motivation de la commune, l'expression du parti pris de la commune en matière d'urbanisme. Mais il n'a pas d'effet juridique propre : il a plutôt un **rôle informatif**. En effet, il n'a **pas de caractère normatif**, mais par contre le juge contrôle son existence (qui est obligatoire); et s'en sert **pour comprendre et interpréter le PLU**. Pour appliquer une règle qui ne serait pas claire, le juge adm peut regarder ce que pourrait vouloir dire cette règle à l'aune du rapport de présentation.
- Le **Projet d'Aménagement et de Développement Durable** : Il est défini à l'art L151-5 du code de l'urbanisme, et définit “les **orientations générales** de politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques” (à partir de “paysage” : c'est ce que l'on appelle la “**verdisation de l'urbanisme**”, apparue avec les lois Grenelle I et II). Ce PADD est vrmt un document qui régit le territoire, qui fixe ses orientation (le 2 de l'art développe encore plus les matières qui sont touchées par le PADD). En plus de

cela il “**fixe des obj chiffrés** de modération et de consommation de l’espace et de lutte contre l’étalement urbain”. En somme, c’est un **projet politique** d’aménagement du territoire. A la diff du rapport de présentation qui n’avait pas de portée normative, le PADD rentre déjà plus dans le concret puisqu’il fixe notamment des obj chiffrés. La loi SRU avait prévu l’opposabilité directe des orientations et des prescriptions du PADD aux décisions relatives à l’utilisation des sols. Mais du fait de l’inquiétude des élus quant aux contentieux que cela pourrait entraîner, **ils ne sont plus directement opposables** aux décisions relatives à l’utilisation des sols. Cependant, c’est toujours la **colonne vertébrale du PLU**, donc **les prescriptions du règlement** (que l’on verra tout à l’h) **doivent être en cohérence avec le PADD** : toutes les parties du règlement sont subordonnées à cette cohérence avec le PADD.

- Les **Orientations d’Aménagement et de Programmation** : Elles sont définies à l’art L151-6 du code de l’urbanisme et comprennent, en cohérence avec le PADD, des **dispositions portant sur certains projets plus spécifiques**. Ce doc peut porter sur un réseau, mais aussi sur un quartier ou un secteur à mettre en valeur, à réhabiliter, à restructurer ou à réaménager, ou encore sur des actions ou opérations spécifiques néc pour mettre en valeur l’environnement, des objectifs pour fav la mixité fonctionnelle,... Il peut comporter un “échancier prévisionnel de l’ouverture à l’urbanisation”. En bref, il permet d’exprimer des projets spécifiques en matière d’aménagement.
- Le **règlement** : L’art L151-8 du code de l’urbanisme nous dit que “le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, les **règles générales et les servitudes d’utilisation des sols**”. C’est donc dans ce doc que les règles vont être fixées. Il délimite **4 types de zones** (L151-9) : les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones naturelles, et les zones agricoles. Ces zones pourront être elles-mêmes subdivisées en plusieurs zones. Ces divisions en zones sont présentes sur le document graphique. Elles sont utiles en ce qui concerne les **permis de construire** : lorsqu’un (refus de) permis de construire est attaqué, la première chose à faire est de vérifier **dans quelle zone se trouve la parcelle en cause et donc les règles applicables**. (Géoportail c’est GÉNIAL). La **zone urbaine U** (R151-8 du code de l’urbanisme) à priori ne présente pas de spécificités et est déjà majoritairement bâtie : c’est un secteur déjà urbanisé (il y a deux secteurs alternatifs : soit urbanisés, soit pas encore urbanisés mais déjà équipés). Elle peut être à vocation d’habitat, d’act économique, ou de loisir. On a dans cette zone U des sous-sections (généralement, UA = centre historique, UB = zone urbanisée à la périphérie du centre, UI = zone urbanisée destinée aux activités économiques). La **zone à urbaniser AU** (R151-20) correspond à des secteurs destinés à être ouvert à l’urbanisation, donc souvent traduisent des projets d’extension urbains de la commune. Les zones AU souvent sont des zones A ou N qui deviennent des zones que l’on va urbaniser, mais **!/\**, l’ouverture à

l'urbanisation est strictement encadrée (donc ça sera souvent des zones N "banales", càd pas protégées en raison de caractéristiques exceptionnelles). La **zone agricole A** correspond à ces secteurs de la commune à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. En zone A, les constructions ne sont généralement pas autorisées, sauf celles nécessaires à l'act agricole. La **zone naturelle N** correspond aux zones naturelles et forestières qui sont à protéger "en raison de leur caractère d'espace naturel". Un peu comme en zone A, le principe c'est qu'en zone N il n'y a pas de constructions, sauf certaines exceptions à savoir les constructions et installations nécessaires à l'exploitation forestière. Il est aussi permis la construction d'annexes à des habitations qui existent déjà. On retrouve souvent un **zonage particulier dans les PLU** (donc décidé par les communes) : les espaces boisés classés (ce qui interdit tout mode d'exploitation des sols : c'est vrmt une protection supplémentaire) et les emplacements réservés (càd des endroits où la commune ou l'EPCI souhaite soit créer une voie publique, un espace public, une exploitation d'int général, qu'elle soit ou non propriétaire de cet endroit d'ailleurs). L'art L151-9 précise que le règlement "**peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire**". Dans les règlements des PLU, souvent les art 1 et 2 vont fixer les occupations interdites ou celles soumises à conditions, les art 3 et 4 vont concerner les règles de desserte des terrains, les art 6, 7, 8 et 10 vont concerner l'implantation des constructions et la hauteur (l'art 6 par ex fixe généralement le recul des constructions), les art 11, 12 et 13 vont parler de l'aspect extérieur des constructions et le stationnement, les art 5, 9 et 14 vont fixer les règles de densité des constructions, et les art 15 et 16 vont fixer des obj en termes de performance environnementale et numérique. NB : toutes ces réglementations sont reprises pour chaque zone. NB2 : L'art concernant la densité ne contient plus le coefficient d'occupation des sols depuis la loi ALUR, pq la tendance est plutôt à la densification qu'à l'étalement urbain.

- Les **annexes** : Il s'agit d'un certain nbre d'autres docs, comme par exemple le plan de prévention des risques d'incendie.

### **CH 3 : LES AUTORISATIONS D'URBANISME**

#### **I/ LES DIFFÉRENTES AUTORISATIONS D'URBANISME**

C'est à partir de 1943 que l'on impose de manière générale la délivrance d'une autorisation d'urbanisme préalablement à une construction. Entre 1943 et 2005, énormément de régimes se sont

succédés, et c'est la raison de l'ordonnance de 2005 qui a visé à simplifier ces autorisations, en mettant en place un régime avec uniquement 4 documents : **les 3 types de permis et la déclaration préalable**. Le **certificat d'urb** quant à lui est qq chose d'un peu part : c'est un doc informatif sur le droit à construire, et pas vrrmt une autorisation au même titre que les autres.

Quelle est la diff entre un permis et une déclaration préalable ? Une demande d'autorisation (permis) nécessite l'**attente d'une réponse** (sachant que parfois, un silence peut être un accord tacite -> au bout de 3 mois), alors qu'en ce qui concerne la déclaration préalable, la seule chose qui peut arriver c'est que l'adm fasse une **opposition à la déclaration préalable** (dans un délai de 1 mois).

Tous ces éléments ont un **champ d'application plutôt propre, mais par contre une procédure relativement comparable**. Il faut tout d'abord vérifier le champ d'application des travaux que l'on souhaite entreprendre (est-ce qu'il faut une autorisation ? si oui, est ce que c'est un permis ou alors une déclaration préalable suffit ?). Depuis 2005, normalement, toute **construction nouvelle** nécessite un permis, et en ce qui concerne les **travaux**, ils sont en principe libres (ne nécessitent pas de permis).

## A/ LES PERMIS

### 1/ LE PERMIS DE CONSTRUIRE

Art L421-1 du code de l'urb : "**Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire.** ; Un décret en Conseil d'État arrête la liste des travaux exécutés sur des construction existantes ainsi que des changements de destination qui, en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent également être précédées de la délivrance d'un tel permis."

On va distinguer deux cas :

- les permis de construire sur des constructions existantes
- les permis de construire sur de nouvelles constructions

## A/ LES CONSTRUCTIONS NOUVELLES

Art R421-1 : toutes les constructions nouvelles doivent être soumises à permis, **sauf celles pour lesquelles est prévu un régime de déclaration préalable ou carrément l'absence de toute formalité**.

Les constructions **soumises à déclaration préalable** sont les constructions dites de **petite dimension**, présents aux art R421-9 et suivants. Ex : Les constructions d'une hauteur inférieure à 12 mètres et d'une surface de plancher ou emprise au sol inférieure à 20m<sup>2</sup>. Ex2 : La construction de murs dont la

hauteur est supérieure ou égale à 2 mètres. Ex3 : une piscine dont le bassin est inférieure ou égale à 100m<sup>2</sup> ou dont la couverture fixe ou mobile a une hauteur au dessus du sol inférieure à 1m80.

On retrouve les **constructions dispensées de toute formalité** à l'art R421-2 et suivants : il s'agit des **très petites constructions**. Ex : les constructions dont la hauteur est inf à 12 mètres et la surface de plancher ou emprise au sol inf à 5m<sup>2</sup>. Ex 2 : pour la piscine, lorsque le bassin a une superficie inf ou égale à 10m<sup>2</sup>. Ex 3 : les murs dont la hauteur est inf à 2m<sup>2</sup>, sauf **!** s'il y a des dispositions part dans le PLU sur les murs de clôture. Ex 4 : les terrasses de plain pied. Ex 5 : les constructions temporaires destinées à se maintenir pour une durée de 3 mois maximum.

## B/ LES TRAVAUX SUR CONSTRUCTIONS EXISTANTES

A priori, **le principe est qu'il n'y a pas besoin d'autorisation d'urbanisme**. On considère que ces travaux n'ont pas vocation à modifier les constructions : ça rejoint l'idée que ce sont des (très) petits travaux. Il existe cependant des cas définis par le code où il faut un permis de construire (art R421-14 à R421-16) ou une déclaration préalable (art R421-17). Ainsi, un avocat doit avoir comme premier réflexe de vérifier si on ne tombe pas dans le champ d'application du permis ou de la déclaration préalable. Exs : Sont soumis à permis les travaux qui ont pour effet de créer une surface de plancher ou une emprise au sol de 20m<sup>2</sup> ou plus (ex d'un grand garage, d'une véranda,...), ou encore les travaux qui ont pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade des bâtiments lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination (R151-27 et 28 ; exs de destination : habitation, commerce, bureau,...). Sont soumis à déclaration préalable les travaux qui ont pour effet de modifier l'aspect extérieur des bâtiments, à l'exception des travaux de ravalement, tous les changements de destination, ou encore les travaux qui ont pour effet la création d'une emprise au sol ou d'une surface de plancher de 5m<sup>2</sup> au moins.

Surface de plancher/emprise au sol : Ils sont très important en matière d'urbanisme. Avant 2012, on avait un système assez compliqué avec la Surface Hors Oeuvre Brute et la Surface Hors Oeuvre Nette, en plus desquelles on avait déjà la notion d'emprise au sol et de surface de plancher. En 2012, on a décidé de supprimer la SHOB et la SHON pour ne garder que surface de plancher/emprise au sol.. La **surface de plancher** est définie à l'art R111-22 : "la somme des surfaces de plancher de chaque niveau **clos et couvert** [...] après déduction" notamment des hauteurs sous plafond inférieure ou égale à 1,80m<sup>2</sup>, les caves et les celliers ou encore des surfaces de plancher aménagées en vue du stationnement de véhicules. L'**emprise au sol** est définie par l'art R420-1 : "la projection verticale du volume de la construction". A la différence de la surface de plancher, peu importe que l'espace soit clos ou couvert, il créera de l'emprise au sol.



Ex : Est-ce qu'une terrasse crée de l'emprise au sol ? A priori oui, mais les terrasses de plain pied, même si elles créent de l'emprise au sol, sont dispensées de toute formalité. Il est donc important de savoir si la terrasse est de plain pied : si elle est surélevée, elle n'est pas exempte de toute formalité.

## 2/ LE PERMIS D'AMÉNAGER

Il est défini à l'art L421-2 du code de l'urbanisme, qui prévoit que "les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste arrêtée en décret du Conseil d'État doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager". Il s'agit d'un acte qui permet à l'adm de contrôler les aménagements affectant l'utilisation des sols d'un terrain donné. Les art R421-19 et suivants correspondent au décret en CE qui détermine la liste des travaux et aménagements qui nécessitent un permis d'aménager :

- Les **lotissements**. Ici l'utilisation et l'affectation des sols est bien plus importante que dans le cadre du permis de construire.
- Les **remembrements**. Cela concerne les terres agricoles : des prescriptions sont prévues de manière à assurer que l'on ne les démantèle pas trop -> avec les héritages et les divisions parcellaires, on peut avoir un terrain en petites miettes, et donc le remembrement correspond à un échange de terres entre agriculteurs. C'est une procédure très compliquée car les cas dans lesquels tout le monde est d'accord sont rares.
- Les **aménagements de parcs d'attraction, de golfs, de terrains de camping, de parcs résidentiels de loisir,...** Là encore, on voit bien qu'on est dans des situations bien plus importantes que le cadre des habitations classiques.

Les permis de construire et d'aménager ont à peu près la même procédure, même si elle est un peu plus imposante en ce qui concerne le permis d'aménager.

## 3/ LE PERMIS DE DÉMOLIR

Art L421-3 : "Les démolitions de constructions existantes doivent être précédées de la **délivrance d'un permis de démolir** lorsque la construction relève d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'Etat ou est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir.". C'est **lorsque l'on souhaite démolir totalement ou partiellement une construction protégée**, càd par ex une construction qui serait inscrite dans une liste de bâtiments protégés ou de secteurs protégés (ex des monuments historiques), ou alors **lorsque le conseil municipal a décidé d'instaurer un permis de démolir**. C'est une démarche volontaire de la commune, permise par l'art R421-27.

Exs : R421-28 -> des constructions inscrites au titre des monuments historiques, des constructions situées dans des secteurs sauvegardés, et les constructions situées dans un site inscrit ou classé comme pour la protection de l'environnement.

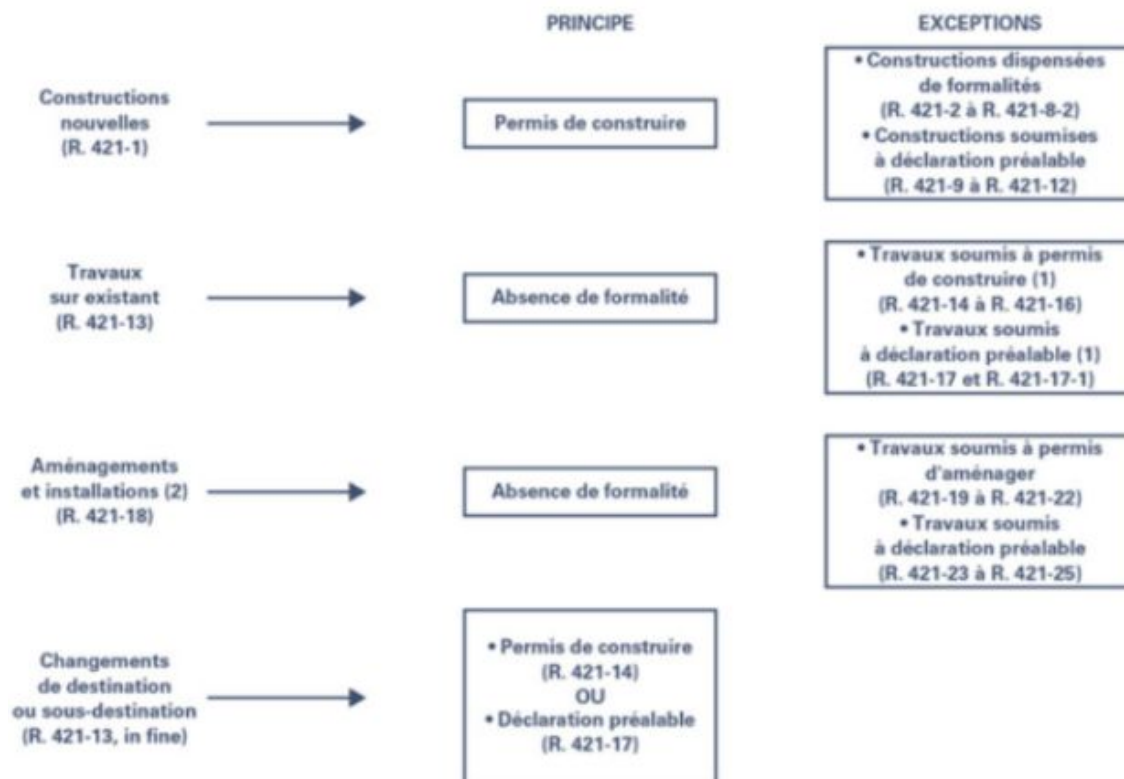
Lorsque ce sont des bâtiments qui menacent ruine, on conçoit que malgré sa protection, pour la démolition des bâtiments, il n'est pas nécessaire d'avoir un permis de démolir, de même que pour la démolition effectuée en application d'une décision de justice.

## B/ LA DÉCLARATION PRÉALABLE

Art L421-4 : Il renvoie à des décrets qui précisent une liste de constructions qui "ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable". On l'a déjà dit, sont soumis à déclaration les travaux listés aux art R421-9 et suivants ("les petites constructions"), et en ce qui concerne les travaux sur constructions existantes, il s'agit des travaux listés à l'art R421-17.

On l'a vu, il existe aussi des cas où aucune formalité n'est nécessaire.

Schéma récapitulatif :



## C/ LE CERTIFICAT D'URBANISME

Il est défini à l'[art L410-1](#), mais est né de la pratique, surtout des notaires : dans le cadre de vente, souvent le notaire voulait savoir toutes les dispositions applicables à la parcelle et de manière assez informelle demandait donc des informations à l'administration, ce qui donnait lieu à une réponse de sa part. On a décidé de codifier cette pratique.

Il y a deux types de certificats d'urbanisme, avec deux fonctions :

- La première rejoint un peu la pratique du notaire, puisqu'il s'agit d'**informer sur toutes les règles s'appliquant sur une parcelle** : “Indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain”. Le certificat d'urbanisme peut s'arrêter à cette phase (“**certificat d'urbanisme d'information**”).
- Mais il peut en outre permettre de **statuer sur la faisabilité d'un projet sur ladite parcelle** : “Indique en outre, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.”. Cette deuxième partie est nommée “**certificat d'urbanisme opérationnel**”, puisqu'il touche à une opération.

Si on veut obtenir un certificat d'urbanisme opérationnel, il faut donner bien plus d'explications à l'administration, avec des descriptions de l'opération envisagée.

## 1/ LE CONTENU DU CERTIFICAT D'URBANISME

Le volet informatif indique les règles d'urbanisme applicables, les limitations au droit de propriété (dont le droit de préemption), et la liste des taxes et participation d'urbanisme applicables. Pour le certificat d'urbanisme opérationnel sont contenues ces informations, mais aussi une réponse à la question de savoir si le terrain peut être utilisé pour le projet, et une liste des équipements publics (voies et réseaux).

## 2/ LA DEMANDE EST L'INSTRUCTION

La demande est facultative. Toute personne ayant intérêt à connaître ces informations peut faire une telle demande par le biais d'un formulaire cerfa. Cette demande n'a pas besoin d'être aussi précise qu'un permis de construire, même dans le cadre d'une demande de certificat opérationnel.

La commune dispose de 1 mois pour instruire une demande de certificat d'urbanisme informatif, et de 2 mois pour instruire une demande de certificat d'urbanisme opérationnel. Le silence vaut rejet.

### 3/ LES EFFETS DU CERTIFICAT D'URBANISME

Le certificat d'urbanisme a pour effet de de **crystalliser les règles applicables à la date du certificat d'urbanisme**. Il est valable **18 mois**. SI dans ces délais on dépose une demande préalable, quand bien même les règles applicables changent, ce sont celles du certificat qui restent valable (pendant 18 mois donc). Par contre, le certificat **ne préjuge pas de la délivrance du permis** : ce n'est pas pq on a eu un certificat d'urbanisme positif qu'on aura un permis, car il arrive des cas où l'adm s'est trompée en délivrant ce certificat, et alors elle peut réparer son erreur en refusant le permis de construire. Mais imaginons qu'une personne achète une parcelle suite à un certificat d'urbanisme opérationnel positif, l'erreur de l'administration est fautive (arrêt "Drillancourt" : toute illégalité est fautive) et alors si le narvalo peut établir le lien de causalité entre son préjudice et cette faute de l'administration, il peut invoquer la responsabilité pour faute de l'administration.

### II/ LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATION D'URBANISME

Ici, il s'agit des permis et de la déclaration préalable : le certificat d'urbanisme est à part.

### A/ LA PRÉSENTATION DE LA DEMANDE

#### 1/ LES DEMANDEURS DES AUTORISATIONS D'URBANISME

A la différence d'un certificat d'urbanisme, **les demandeurs sont limitativement énumérés par le code** : le ou les propriétaires du terrain ou leurs mandataires, toutes les personnes autorisées par le propriétaire à faire des travaux, en cas d'indivision, tous les indivisaires ou dans le cas d'une expropriation toutes les personnes qui auraient qualité pour exproprier la parcelle en cause. Une CT, si elle veut construire sur son terrain, n'est pas dispensée de faire la demande : elle doit demander un permis de construire. Si une personne veut construire sur le domaine public d'une commune, elle doit avoir l'autorisation du gestionnaire du domaine public pour faire une telle demande. Avant 2007, l'adm devait vérifier la qualité de la personne pour déposer une demande de permis de construire : la personne devait fournir un titre qui l'habilitait. Auj, l'administration n'a plus à vérifier : on a à la page 6/12 du formulaire de permis, l'engagement du ou des demandeurs, qui **attestent avoir la qualité pour la demande d'autorisation** (s'engagent sur l'honneur).

#### 2/ LE CONTENU

Ce n'est pas le même selon qu'on a affaire à un permis de construire, de démolir, d'aménager ou d'une déclaration préalable, puisque **plus le projet est d'une importance particulière, plus il y a de documents à fournir**. Mais la **procédure reste la même** : il faut imprimer le formulaire cerfa en ligne, le remplir et y joindre les documents demandés. L'art R431-4 liste tout ce qu'il faut dans le dossier de demande de permis de construire, dont des informations ou des pièces complémentaires à fournir. Si on prend ce même exemple du permis de construire, il faut :

- **Tout ce qui concerne le terrain** : la situation de la parcelle et sa superficie, ainsi que sa qualité juridique si on la sait (lotissement ou non, si on a un certificat d'urbanisme etc.)
- **Les caractéristiques du projet** : la nature et la destination des constructions.. NB : Il faut notamment décrire les surfaces de constructions envisagées -> pour un permis de construire, si la construction dépasse 150m<sup>2</sup> de surface de plancher, il est obligatoire de recourir à un architecte pour déposer le permis de construire. En décrivant la nature du projet, un certain nombre d'informations complémentaires sont demandées, dont le fait de savoir s'il s'agit d'une résidence principale, secondaire etc (qui vont servir de base pour les taxes d'urbanisme).
- **Des pièces à ajouter, dont les plans** (de masse, de coupe, de façades etc.) qui permettent de se rendre compte de l'aspect de la construction.
- Lorsqu'on fait appel à un architecte, on doit aussi fournir un **projet architectural** qui va servir à assurer l'implantation de la construction dans les lieux avoisinants.
- ...

La remise d'un dossier incomplet ne fait pas courir le délai d'instruction.

En ce qui concerne le contenu du dossier de **déclaration de travaux (déclaration préalable)**, on l'a vu, c'est bcp moins lourd que le permis de construire : les infos sur le terrain, la nature des travaux et la surface de plancher. Au niveau documents/plans, on a juste l'endroit où vont être effectués les travaux, un plan de masse côté en 3D, et une représentation de l'aspect extérieur.

En ce qui concerne les **permis d'aménager**, ils ressemblent aux permis de construire avec qqs documents en plus.

Les **permis de démolir** sont les plus simples de tous les dossiers, puisqu'il ne s'agit pas de créer qqchose et donc de faire appel à de l'imagination. En gros on doit juste expliquer si c'est une démolition totale ou partielle, et on n'a pas besoin de plans.

NB : Le juge ne va annuler le permis que **lorsque le manque d'indications a eu une incidence sur le sens de la décision de l'administration** ("induire le service instructeur en erreur"), et non pas dès qu'il manque une pièce.

## B/ L'INSTRUCTION DU DOSSIER

Celui qui instruit la demande **dépend de savoir si la commune a un document d'urbanisme** : dans les communes dotées d'un PLU ou d'un document d'urba, c'est le maire qui est compétent **au nom de la commune**, sinon ça sera le préfet ou le maire, mais en tous cas **au nom de l'État**. C'est notamment pour cela aussi qu'il y a une forte incitation à avoir un document d'urba.

En ce qui concerne le délai d'instruction : 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. ». Donc si on a par ex une demande de permis de construire pour rénover une vieille ferme qui va créer deux ou trois logements, ça sera 3 mois. En ce qui concerne les déclarations préalables, l'administration n'est pas obligée de répondre, mais elle peut aussi délivrer une autorisation écrite. Pour les permis de construire, à l'écoulement du délai, si on n'a pas d'autorisation on a un **permis de construire tacite**. C'est vmt une volonté du législateur d'enlever le frein à la construction et à la promotion immobilière qui existait dans certaines communes. En France, on manque de logement, donc la tendance va plutôt à la simplification pour pouvoir construire et loger tout le monde.

Article R. 423-19 du code de l'urbanisme: « **Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet** ». A cette fin, l'administration délivre un récépissé. **NB** : L'administré va toujours déposer sa demande en mairie, il n'a pas à se demander de savoir si c'est le préfet qui va instruire le dossier ou non. La demande est affichée en mairie pendant toute la durée de l'instruction. Dans le récépissé, on a un certain nombre d'infos, dont le délai, et notamment dans un délai d'un mois :

- Article R. 423-42 du code de l'urbanisme: "Lorsque le délai d'instruction de droit commun est modifié en application des articles R. 423-24 à R. 423-33, l'autorité compétente indique au demandeur ou à l'auteur de la déclaration, **dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie** : a) Le nouveau délai et, le cas échéant, son nouveau point de départ ; b) Les motifs de la modification de délai ; c) Lorsque le projet entre dans les cas prévus à l'article R. 424-2, qu'à l'issue du délai, le silence éventuel de l'autorité compétente vaudra refus tacite du permis.". Le délai peut donc être modifié. En tous cas, la personne devra être informée et l'administration devra lui expliquer pourquoi.
- **S'il manque une ou plusieurs pièces au dossier**, le délai ne commence pas à courir. **L'administration devra là aussi informer** le narvalo dans un délai de 1 mois, sinon le

dossier sera réputé complet. Si le narvalo ne répond pas à la demande de pièces complémentaires dans le délai que l'adm a fixé, le dossier est réputé incomplet, et donc l'adm peut lui opposer une décision de rejet sans difficulté. Dans ce cas également, le permis tacite n'est pas possible.

- Il y a aussi **des cas où les permis tacites ne sont pas possibles**, et l'adm doit nous informer en la matière également dans un délai d'un mois.

La possibilité de majoration (augmentation) du délai doit bien entendu être prévue par les textes (loi ou règlement).

## C/ LA DÉCISION

### 1/ LA DÉCISION : REFUS OU AUTORISATION

Elle peut être bien sur d'autoriser ou de refuser pour un permis. Pour une déclaration préalable, on dit que l'adm s'oppose à la déclaration préalable. La décision peut être comme on l'a vu expresse ou tacite : Article R. 424-1 du code de l'urbanisme: « A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé comme il est dit à la section IV du chapitre III ci-dessus, **le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : a) Décision de non-opposition à la déclaration préalable ; b) Permis de construire, permis d'aménager ou permis de démolir tacite.** (...) ». Les cas où il ne peut pas y avoir d'autorisations tacites sont généralement les cas où la délivrance d'un permis risque de porter atteinte à l'env ou à un patrimoine protégé. C'est généralement des cas où le permis doit être soumis à enquête publique (c'est logique alors qu'il ne puisse pas être tacite).

**La décision d'urbanisme doit être notifiée à la personne** : toute décision de rejet d'un permis de construire doit être notifiée par arrêté au demandeur. Cette décision **doit être motivée**, càd exposer les motifs urbanistiques qui s'opposent au projet de construction. Le narvalo peut contester cette décision administrative de refus, dans le délai de deux mois devant le TA territorialement compétent (en fonction du lieu sur lequel il y a le projet -> par ex HR-BR-Moselle = TA de Strasbourg).

### 2/ LA NOTIFICATION AUX TIERS

Si le narvalo obtient son permis de construire, soit de manière tacite soit par une décision, **les tiers en sont informés** par l'affichage sur le terrain du permis de construire (et également en mairie). Le permis doit être affiché pendant un délai continu de 2 mois sur le terrain. Cela peut être prouvé par huissier. Sinon le narvalo peut se prendre en photo avec le journal du jour. Il faut que le panneau soit

visible depuis la route/le domaine public. Pour le recours des tiers, la question est plus complexe : un narvalo qui habite à l'autre bout de la commune peut-il agir ? On le verra la semaine prochaine !

Le permis de construire **doit contenir la durée de validité du permis de construire**, et éventuellement qq fois des prescriptions. On parle d'**autorisation sous réserve de prescriptions**.

### 3/ LES EFFETS DU PERMIS DE CONSTRUIRE

#### A/ SUR LA MISE EN OEUVRE

En commençant les travaux, on doit faire une **déclaration d'ouverture de chantier**, au travers d'un formulaire en ligne adressé à la commune. Cette déclaration permet qu'à la fin des travaux le narvalo fasse sa **déclaration d'achèvement des travaux** et à ce moment là, **l'adm a trois mois pour vérifier la conformité des travaux au permis**. Construire en méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme est une **infraction pénale**. C'est pour cela qu'il est important d'avoir une déclaration d'achèvement de travaux validée par l'administration : par la suite, il n'y a aucun risque possible. Autrement, le narvalo peut être condamné à démolir les travaux entrepris illégalement.

#### B/ SUR L'ÉVOLUTION

Le permis de construire peut évoluer

- Il existe un **permis de construire modificatif**. La modification du projet est possible, si elle ne remet pas en cause l'économie générale du projet. Dans le permis de construire modificatif, on va expliquer les modifications que l'on veut effectuer, et là l'administration va accepter ou refuser. Il n'existe pas de formulaire de permis de construire modificatif : il s'agit d'une pratique, qui n'existe pas dans les textes. Cette pratique a cependant été entérinée pour pouvoir modifier le projet initialement autorisé. Là encore, il y a un point important sur le recours des tiers : il faut évidemment mettre en place l'affichage du permis modificatif. Un tiers pourra attaquer un modificatif, mais cette fois que s'il a une incidence sur sa situation (s'il vient juste modifier la structure des pièces par ex, il n'a pas d'intérêt à agir).
- Un permis peut être **transféré à un tiers**, de par une décision de l'administration portant transfert du permis de construire. Souvent, les projets peuvent être rachetés entre promoteurs immobiliers.
- On parle de **date de péremption du permis de construire, au bout de 3 ans** : il faut que les opérations de construction soient au moins entreprises ou commencées, sinon le permis est périmé. Au delà de ce délai de trois ans, on ne peut interrompre la construction pendant plus



d'un an, sinon le permis est périmé et les travaux entrepris sont illégaux. Ce délai de péremption est suspendu en cas de recours contre le permis.

- Un permis peut également être retiré : c'est ce que l'on appelle le **retrait de la décision** (on fait comme si la décision administrative n'avait jamais existé). Normalement, l'adm a 4 mois pour retirer sa décision (CE, 2001, *Ternon*), mais en urba : Article L. 424-5 du code de l'urbanisme: « La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le **délai de trois mois** suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire. ». **NB** : Ce délai de 3 mois n'est pas opposable si on a obtenu un permis par fraude (intention de frauder les règles d'urba) : dans ce cas, l'administration a toujours le droit de le retirer. Souvent, les (petites) communes peuvent oublier d'envoyer un courrier dans le premier mois pour rappeler une pièce etc. donc en fait ce délai permet à l'administration de réparer un peu ses erreurs. De même, il peut arriver qu'un tiers rappelle au maire les règles d'urbanisme (du PLU par ex). Il faut en tous cas d'abord mettre en place une procédure contradictoire, càd que la personne pourra faire valoir ses observations avant que l'administration prononce sa décision.
- **Le permis peut être prorogé**. 3 ans ça peut quand même aller vite, alors une personne qui n'a pas encore commencé les travaux peut demander de proroger la date de validité du permis. Elle peut le faire 2 fois pour 1 an à chaque fois, à la condition que les règles d'urba n'aient pas évolué entre temps en tel sens que le projet ne soit plus légal.

#### **CH 4 : L'AMÉNAGEMENT URBAIN**

Pour aménager, il faut pour une collectivité disposer du foncier. Il y a plusieurs manières pour une commune d'avoir du foncier :

- C'est déjà l'achat de terrain.
- Mais aussi la possibilité de procédures contraignantes qui vont lui permettre de mettre en oeuvre des opérations d'aménagement pour intérêt général.

Il est notamment possible pour elle d'exproprier. Il faut pour comprendre repartir de la base : selon l'article 17 de la DDHC est prévu sous réserve des opérations d'utilité publique, la possibilité pour l'administration de prendre possession des terrains contre juste indemnisation juste et préalable des propriétaires. A côté de cette expropriation, il existe le droit de préemption.

#### **I/ LE DROIT DE PRÉEMPTION**

Il peut exister de par des mécanismes conventionnels un tel droit entre personnes privées (ex : copropriété). Au sens du droit public, il s'agit de la faculté donnée à une collectivité publique ou à un organisme (donc à des personnes privées ou publiques) d'acquérir **par priorité** dans certaines zones préalablement définies les biens mis en vente dans le but de réaliser des opérations d'intérêt général. La grosse différence avec la procédure d'expropriation, qui nous fait dire que c'est moins contraignant, et que dans la préemption il y a une **volonté de la part du propriétaire de céder le terrain à la base**, donc il y a un peu moins la volonté de déposséder le titulaire de son terrain.

Il existe plusieurs types/catégories de droit de préemption en droit public. Nous allons nous intéresser aux droits de préemption en matières d'urbanisme, dans laquelle catégorie nous allons étudier les droits de préemption urbain. On a par ex dans les textes les droits de préemption destinés à l'aménagement foncier et rural, des droits de préemptions destinés à l'aménagement de jardins familiaux, un droit de priorité des communes sur les cessions d'immeubles appartenant à certaines personnes publiques, un droit de priorité des communes sur certaines ventes en vue d'assurer du maintien dans les lieux des locataires. En matière d'urbanisme, on a 4 sortes de droit de préemption :

- Le Droit de Préemption Urbain
- Le droit de préemption dans les Zones d'Aménagement Différées
- Le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux
- Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles des départements
- (Le droit de préemption des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural, qui ont vocation à acheter pour revendre à d'autres agriculteurs)

Dans le cadre de ce cours, nous ne verrons que le **droit de préemption urbain**. Il s'agit de la possibilité pour les communes (et EPCI) qui en font le choix d'acquérir en priorité sur certaines zones de leur territoire un bien mis en vente par son propriétaire. Ce droit ne peut être mis en oeuvre que pour des objectifs fixés par la loi. Cette définition nous amène le plan :

- Il y a la création de zones de préemption
- Il faut s'intéresser aux biens concernés et aux opérations envisagées
- Et enfin de manière plus pratique comment fonctionne le droit de préemption urbain

## A/ LA CRÉATION DES ZONES DE PRÉEMPTION

Ce droit peut être institué par les communes dotées d'un PLU sur tout ou partie des zones urbaines U ou à urbaniser AU. Ce droit peut également être institué sur le territoire des communes dotées d'un POS ou d'une carte communale. Les communes membres d'un EPCI peuvent lui déléguer leurs

compétences en matière de droit de préemption urbain. La création d'une zone de préemption prend la forme d'une **délibération du conseil municipal ou de l'EPCI**. Elle devra faire l'objet d'un affichage en mairie pendant un mois et être mentionné dans deux journaux du département. C'est important pour les propriétaires qu'ils se situent dans ces zones, alors ça figure dans l'acte notarié.

On retrouve cette notion que les communes sont incitées à adopter des documents d'urbanisme, puisque sans elles ne pourraient pas créer de zones de préemption.

## B/ L'OBJET DU DROIT DE PRÉEMPTION

### 1/ LES BIENS CONCERNÉS

Principe : Ce sont des immeubles. Traditionnellement, il ne s'appliquait que pour les aliénations volontaires et à titre onéreux (donc si on faisait une donation, ça n'était pas soumis au droit de préemption urbain). Il y a une petite évolution depuis la loi ALUR, puisqu'elle l'a étendu aux aliénations involontaires à titre onéreux et aux aliénations à titre gratuit. Il existe tout de même qq donations, dont les donations au sein du cercle familial.

Vu que la commune deviendra propriétaire du bien, sont exclues de son champ d'application les conventions qui n'emportent pas **transfert de propriété** type usufruit, constitution d'un droit d'usage, d'habitation ou d'hypothèque. Donc en gros la commune ne peut agir qu'en cas de vente ou de donation.

### 2/ LES OPÉRATIONS ENVISAGÉES

Art L210-1 : Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercées dans le cadre des **objectifs définis à l'article 300-1**.

Art L300-1 : L'objet/les buts du droit de la préemption : La mise en oeuvre d'un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités éco, fav le dvpt des loisirs et du tourisme, lutter contre l'insalubrité, réaliser des équipements collectifs, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Donc la commune n'exerce pas son droit de préemption juste parce qu'on est dans une zone machin, il faut qu'il y ait un objectif de la sorte. Le juge doit bien vérifier la légalité de sa décision de préemption, à savoir le fait qu'elle réalise bien des actions ou opération d'aménagement. **NB** : Il n'y a pas forcément à mettre en oeuvre de mesures d'urbanisation ou la construction d'équipements. Il faut bien noter que c'est une action ou une opération d'aménagement, mais qu'il n'y a pas forcément de

constructions derrière. Ex : Une commune peut légalement préempter un terrain pour le revendre à une entreprise dans le seul but de permettre le maintien de la société.

Les juges ont déterminé des cas qui ne répondent pas à un objectif de L300-1 :

- Des travaux d'amélioration de la sécurité sur la voie publique (ici, pour redresser un virage) => on ne sait pas à quel objectif rattacher cette opération.
- Faciliter une cession amiable au profit de la commune.
- Acquérir un immeuble en vue de sa démolition, pour améliorer la visibilité d'un carrefour => un peu le même cas que dans le premier ex.
- Acquérir un seul immeuble pour le dépolluer et le démolir : un seul immeuble ne répond pas à la lutte contre l'insalubrité, mais plusieurs immeubles ça fonctionnerait => c'est là qu'intervient la notion d'opérations : il faut un projet d'ensemble.

Le droit de préemption urbain **peut être mis en oeuvre soit pour réaliser dans l'immédiat ces actions ou opérations d'aménagement ou pour constituer des réserves foncières en vue de leur réalisation** (L210-1). Il peut donc avoir un objet "à long terme".

Une décision de préemption doit **justifier de la réalité du projet d'action ou d'opération d'aménagement** (le but) répondant aux objets mentionnés à L300-1, et **mentionner la nature de son projet** : la personne qui voit son bien préempté doit savoir pourquoi, et qu'il y a bien un projet réel pour la commune derrière. La réalité du projet peut être montrée de par des documents d'urbanisme montrant que la commune a déjà envisagé des constructions dans cette zone par ex : en fait il ne faut pas laisser aux communes l'occasion de préempter sans avoir de projet totalement certain. C'est véritablement un équilibre, dans le sens où le projet ne peut pas être extrêmement précis (on ne sait pas quand le narvalo va chercher à vendre sa parcelle).

Si les communes sont dotées ou d'une carte communale, le droit de préemption ne pourra être mis en oeuvre qu'en vue de la **réalisation d'une opération précisée dans la délibération instaurant le droit de préemption**. Si elle a un PLU, la commune n'est **pas obligée de préciser à ce stade les opérations qu'elle entend réaliser** : c'est donc encore là un incitatif pour les communes d'adopter un PLU.

## C/ LA MISE EN OEUVRE DU DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN

### 1/ LES DÉCLARATION D'INTENTION D'ALIÉNER

Si une commune décide de préempter un bien, encore faut-il qu'elle soit informée de la volonté d'un narvalo de vendre son bien. **Dans une zone où a été institué un droit de préemption urbain, la commune est avertie de toutes les ventes via les déclarations d'intention d'aliéner**. En pratique,

c'est le notaire qui gère tout ça : une première question qu'il doit se poser dans son acte de vente est de savoir si le bien en question est soumis à un droit de préemption de droit urbain. Le notaire lors de la vente transmet au maire la DIA, et à la charge du maire de renvoyer à la personne compétente. Par ex, on va faire notre DIA à la mairie de Strasbourg mais c'est l'Eurométropole qui est compétente.

## 2/ L'INSTRUCTION

Le titulaire du droit de préemption a deux mois pour prendre sa décision. Si la déclaration d'intention d'aliéner n'est pas complète, le délai ne commence pas à courir. La loi ALUR de 2014 a prévu que le titulaire du droit de préemption puisse demander deux choses au proprio : soit des **pièces complémentaires**, soit même à **visiter** le bien en cause. Dans ce cas là, le délai de deux mois est suspendu jusqu'à soit la réception des pièces demandées, soit la réalisation de la visite, soit encore la décision du propriétaire refusant cette visite. En effet, le proprio n'est pas obligé de faire visiter son bien.

Avant de préempter un bien, au stade de l'instruction, le titulaire du droit de préemption doit **consulter le resp départemental des services fiscaux sur le prix** du bien préempté, qui va estimer la valeur du bien préempté. NB : Ce n'est qu'un avis, on peut préempter à un prix plus ou même moins important.

## 3/ LA DÉCISION ET SES CONSÉQUENCES

### 3 sortes de décisions :

- La collectivité peut **renoncer à exercer le droit de préemption**, soit par une décision expresse en ce sens, soit par l'écoulement du délai de deux mois.
- La collectivité peut décider d'**acquérir le bien aux prix et conditions fixés dans la DIA**, et la vente est alors définitivement conclue d'un point de vue civil. Souvent, l'acquéreur évincé peut toujours contester la décision de préemption de par une action en annulation (le propriétaire peut le faire par ailleurs aussi s'il veut vraiment vendre son bien à cet acquéreur évincé) : ce sera le TA dont l'immeuble ressort qui sera compétent en la matière.
- La collectivité peut décider d'**acquérir le bien au prix qu'il propose** (qui sera généralement inférieur), et là le vendeur dispose d'un délai de 2 mois pour notifier sa réponse. Il peut toujours décider de renoncer à toute vente du bien (le garder), accepter le prix proposé ou (dans la plupart des cas) maintenir le prix fixé dans la DIA. Dans ce dernier cas, le juge de l'expropriation peut être saisi par la commune (15 jours) pour fixer le prix.

On a donc des cas devant lesquels on peut avoir **deux instances pendantes devant deux juridictions différentes** : devant le JJ en fixation du prix et devant le JA en annulation de la décision de préemption (du proprio ou plus souvent du tiers évincé). Pourquoi y-a-t-il plusieurs juges ? C'est en fait le JJ qui est gardien du droit de la propriété, et l'annulation ne peut pas être prononcée par le JJ. **NB** : Si la commune ne respecte pas le délai pour saisir le juge de l'expropriation, elle est réputée avoir renoncé à son droit de préemption.

## II/ LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE (ZAC)

### A/ DÉFINITION ET NATURE JURIDIQUE DE LA ZAC

**Art L311-1** : C'est une **zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement de terrain**. Notamment, c'est souvent sur des biens que la collectivité a déjà acquis ou qu'elle acquerra en vue de les céder plus tard : elle va les aménager et ensuite elle les concèdera à des opérateurs publics ou privés.

La ZAC constitue une **opération d'aménagement** au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme.

### B/ OBJET DE LA ZAC

Souvent, elle permet aux collectivités de **mettre en oeuvre leur politique d'urbanisme dans des quartiers nouveaux ou des anciens quartiers à réhabiliter**. Auj, on a un phénomène de desserrement des ménages, avec de plus en plus de personnes qui vivent seules : 2.23 personnes par ménage, et d'ici 10 ou 20 ans, moins de 2. Donc même si la population reste la même dans une commune, il y aura une **nécessité de construire plus**. On va donc mettre en place de plus en plus de zones AU. Mais il n'y a rien dans ces zones (eau, électricité, assainissement,...), et **c'est en ce sens que la commune doit aménager**. Dans cet objectif d'aménagement, elle peut utiliser cet outil qu'est la ZAC. C'est un projet de grande ampleur pour une commune, càd un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire. Ex : pour construire un centre commercial (le plus souvent en bordure des villes).

Une ZAC est créée généralement sur une partie du territoire, et à la diff de la préemption, **peu importe que la commune soit dotée ou non d'un PLU**.

### C/ CRÉATION DE LA ZAC

La création de la ZAC est **processus très lent et compliqué**. Il faut d'abord une délibération de la personne publique à l'initiative de la zone, qui va définir les objectifs poursuivis et les modalités de concertation. Une seconde délibération va approuver le dossier de création, puis on va avoir toutes les études opérationnelles et la constitution d'un dossier de réalisation, puis ensuite la délibération finale qui va approuver le dossier de réalisation de la ZAC et le programme des équipements publics. L'aménagement est donc quand même un processus complexe, puisque d'une ampleur certaine.

#### D/ CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION DE LA ZAC

Dans la deuxième délibération, on va avoir le périmètre de la ZAC et le programme global des constructions à édifier. La collectivité qui a mis en place cette ZAC peut **surseoir à statuer sur l'ensemble des autorisations d'urbanisme demandées**. Si notre terrain se situe sur le périmètre de cette ZAC, on a un **droit de délaissement**, c'est-à-dire qu'on peut mettre en demeure l'autorité publique de procéder à l'acquisition de notre terrain dans des conditions qui nous sont plutôt favorables.

#### E/ EXEMPLE DE ZAC : LE PROJET DANUBE

Il s'agissait de la création d'un écoquartier sur un ancien site portuaire et industriel qui n'était plus utilisé. Ça a été un projet de 2013 pour accueillir 650 logements dont 50% de logements sociaux, 18 000 m<sup>2</sup> de bureaux et de commerces, un EPHAD de 80 lits, une résidence étudiante et une école maternelle. Ce projet a été concédé à une société d'aménagement qui est une Société Publique Locale. C'est un projet qui va être réalisé en plusieurs tranches.

On a une volonté dans ce quartier d'encourager les modes de déplacement alternatifs à la voiture, avec très peu de places de stationnement et un accès facilité aux transports en commun dits doux. C'est un quartier construit au fil de l'eau, très vert, éco responsable, avec que des bâtiments au minimum basse consommation.

### CH 5 : LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

#### I/ L'URBANISME ET LE JUGE ADMINISTRATIF

##### A/ LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIRS (REP) : CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS

Le JA est le **juge des actes administratifs** donc en matière d'urbanisme, c'est lui qui va juger de la **légalité**. Exs : un (refus de) permis de construire, un certificat d'urbanisme négatif, mais aussi un PLU, une carte communale, un SCOT (tous les documents d'urbanisme), une décision de préemption,... Par le biais du REP, le JA est saisi de questions sur la légalité de ces actes. On peut les regrouper en deux catégories : les **actes réglementaires** et les **actes individuels**.

Le JA contrôle la **légalité externe** (forme) et la **légalité interne** (fond) de l'acte. Ex : face à un PLU, il va contrôler qu'il n'est pas en contradiction avec le SCOT. **NB** : Le juge ne statue pas *ultra petita*, à part les moyens d'ordre public.

En matière d'urbanisme, il existe des choses un peu particulières qui distinguent le contentieux des autres :

- Sur le déclenchement des délais : pour les autorisations d'urba, il y a une **obligation d'affichage sur le terrain** pour les tiers, et ce pendant deux mois consécutifs (art R600-2 du code de l'urbanisme), et **les délais de contentieux pour les tiers ne commencent à courir qu'à ce moment là**.
- L'obligation de notification de recours (R600-1) : lorsqu'on décide d'attaquer le permis de notre voisin, il faut **notifier ce recours au voisin et à l'autorité qui a accordé le permis dans un délai de 15 jours**.
- L'illégalité pour vice de forme ou de procédure des PLU et SCOT **ne peut être invoquée après un délai de 6 mois**. Normalement, en DA pur, on peut toujours invoquer l'exception d'illégalité (càd d'un autre acte administratif que celui qui est attaqué, sur la base duquel ce dernier est contesté).
- On n'a **pas d'économie de moyens** (quand on a un acte adm et que le requérant va soulever plein de moyens, dans toutes les matières à l'exception du DDU, si un des moyens est fondé, le JA s'en contente pour annuler) : **on doit examiner tous les moyens** (même si un des moyens vaut pour annuler l'acte, on est quand même obligé de tous les écrire). **NB**: et ce un peu à des fins pédagogiques.
- **Lorsque le juge reconnaît l'illégalité d'un document d'urbanisme, afin qu'il n'y ait pas de vide juridique, ça a pour effet de remettre en vigueur l'ancien doc d'urba**. Là aussi, c'est une particularité du DDU.

## **B/ LE JUGE DE L'URGENCE : LE RÉFÉRÉ SUSPENSION**

Devant le TA, on a la possibilité d'obtenir un jugement très vite de par le **référé suspension (Art 521-1 du code de procédure administrative)**. Quand on fait un recours devant le TA, lorsque l'on attaque un acte administratif, **cela ne suspend pas son exécution** : ce n'est pas parce qu'on a



attaqué un permis de construire du voisin, ce dernier peut quand même construire, et les délais par ex au TA de Strasbourg de 2 ans et demi (la maison sera donc déjà construite). Ce n'est pas avec le référé suspension que la construction sera suspendue (?).

### C/ LE JUGE DE LA RESPONSABILITÉ

Le JA n'est pas forcément toujours saisi en REP : il peut également **reconnaître la resp de l'adm et peut la condamner à réparer ses illégalités**. C'est ce que l'on appelle un recours indemnitaire. Dans ce cadre là, comme en droit civil, il faudra démontrer une faute, un lien de causalité et un préjudice, sachant qu'une illégalité est une faute (on parle d'illégalité fautive). Ex : Si l'adm a commis une illégalité en délivrant ou en refusant de délivrer une autorisation d'urb, on peut attaquer sa resp sur faute, par ex si cette décision a retardé la construction. **NB** : Il n'y a **pas de cas de responsabilité sans faute** en DDU. **NB2** : Ce n'est **pas forcément l'illégalité** d'un acte : ça peut être aussi la fourniture de mauvais renseignements par ex.

### D/ UN ÉQUILIBRE ENTRE CONSTRUCTION ET RECOURS CONTENTIEUX

Nous manquons de logement et il faut relancer la construction. Donc **souvent le JA est montré comme un frein à la relance de la construction, de par les délais de jugement et les modalités de sa saisine notamment**. Partant de là, il y a bcp de choses qui vont permettre de limiter les recours, dont par ex l'obligation de notification. Il y a donc des moyens de **limiter la recevabilité des requêtes et aussi des moyens qui vont faire éviter un certain nombre de contentieux**. Il fallait faire notamment que n'importe quel voisin n'ait pas forcément intérêt à agir : cet intérêt à agir est donc assez réduit. Art L600-1-1 (pour les associations) et L600-2-2 (toutes les personnes) : normalement la recevabilité d'un recours est associée à la date d'introduction du recours, mais en DDU, il faut que les statuts de l'asso aient été déposés préalablement à une autorisation d'urbanisme (on ne peut pas créer une asso pour attaquer une autorisation) ; et en ce qui concerne les voisins, on a des restrictions par la loi des voisins ayant intérêt à agir (il faut que devant le JA il explique en quoi les travaux projetés sont de nature à affecter leurs "conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire". **Ce resserrement de l'int à agir est caractéristique du DDU**. **NB** : Le voisin immédiat a en principe un int à agir (CE, 2013, Bartolomei). En ce qui concerne l'attaque d'un permis modificatif, il faut par ailleurs, même s'il s'agit d'un voisin immédiat, montrer en quoi ce modificatif porte atteinte à ces "conditions d'occupation, d'utilisation

ou de jouissance”, et ce qu’en ce qui concerne les modifications et non pas le permis de base. On a aussi un certain nombre de choses particulières qui n’existe pas en DA général :

- Une **annulation partielle**, càd que le juge va dire que l’autorisation est illégale en tant qu’elle prévoit telle construction puisqu’elle est contraire à tel article. En DA général, ces annulations partielles sont très rares et dans des situations très spécifiques, alors qu’en DDU c’est plutôt favorisé (pour voir aboutir les projets de construction).
- La possibilité qu’a le juge de **surseoir à statuer dans l’attente d’une régularisation de l’acte attaqué**. Il peut demander une régularisation sur la base de telle article dans un premier jugement, et les parties ont le temps de régulariser puis reviennent devant le JA avec les régularisations, et de là il validera la construction.

## II/ L’URBANISME ET LE JUGE CIVIL

Le juge civil peut intervenir car dans des rapports entre des voisins et l’administration, on a 3 parties : le pétitionnaire, le requérant et la mairie, et donc dont 2 personnes privées. Il peut donc y avoir un contentieux entre ces deux personnes qui du coup ne relèvera pas du JA mais bien du juge civil. Ce dernier intervient dans du contentieux de l’indemnisation en matière d’urbanisme, sous l’article classique 1240 du code civil (ancien 1382). Dans le cadre du DDU, on a 3 faits générateurs de resp :

- La **violation d’une règle d’urbanisme** (= faute).
- La **méconnaissance d’un droit réel créé par une construction** : toute décision d’urba est délivrée sur réserve du droit des tiers, càd que l’adm n’a pas à se mêler des rapports de droit privé qu’il pourrait y avoir sur une parcelle -> le voisin pourra obtenir réparation par ex d’une perte de vue ou d’ensoleillement devant le juge civil.
- Le fondement du **trouble anormal de voisinage**.

De là, on peut obtenir une réparation en argent, mais ça peut aller jusqu’à la démolition.

Art L480-13 du code de l’urbanisme = **l’action en démolition**. Lorsqu’une construction a été édifiée conformément à un permis de construire mais ce permis de construire a été annulé par un juge. On a suite à cette formulation la possibilité de demander la démolition de cette construction. Dans cet objectif de ne pas mettre de frein à la construction, la loi Macron du 6 août 2015 a mis en place par cet article des **zones dans lesquelles il peut y avoir une action en démolition** (càd a restreint la possibilité de démolir), mais le pb est que dans les autres cas les voisins ne peuvent pas voir la construction démolie (ils ne vont avoir qu’une indemnisation). Pourtant, une décision QPC du 10 nov. 2017 a validé cette action en démolition limitée à certaines zones.

NB : Le contentieux de l'urbanisme est vrmt le contentieux typique de l'incidence des deux ordres juridictionnels en Fr : **le JA va juger de la légalité et le JJ de la réparation.**

### III/ L'URBANISME ET LE JUGE PÉNAL

La **construction sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation** est une infraction pénale. Cela peut être aussi une méconnaissance du PLU, en plus des dispositions du code de l'urba (L610-1).

Il s'agit d'un délit, donc la **prescription est de 6 ans**, et le point de départ de la prescription est la date d'achèvement des travaux (il peut y avoir un pb de preuve, donc il vaut mieux faire constat d'huissier en ce cas). /!\ Dès qu'on retouche aux travaux, on réouvre la prescription.

Un certain nombre de personnes peuvent être mises en cause.

C'est généralement le maire de la commune qui va faire constater par un officier ou agent de police judiciaire l'infraction/la méconnaissance. **L'autorité municipale a ensuite l'obligation de transmettre au procureur de la rép qui lui pourra ensuite décider d'engager ou non des poursuites** (opportunité des poursuites) -> souvent, lorsqu'il s'agit d'une petite infraction, alors on va essayer devant le délégué du procureur de régulariser les travaux ou alors de démolir la petite partie qui n'est pas dans les normes. Si ce n'est pas possible, là on va devant le tribunal correctionnel. On retrouve à ce moment là la commune et souvent le voisin qui a dénoncé. **La commune peut prendre un arrêté interruptif de travaux.**

Sur les peines :

- Une **amende**, qui peut être calculée selon la surface de plancher (donc selon la "gravité" de l'infraction)
- Et en cas de récidive, la possibilité de condamnation à l'**emprisonnement** (extrêmement rare).
- Surtout, la **mise en conformité des lieux** (art L480-4 du code de l'urbanisme) : soit la disparition du trouble (on enlève la construction) soit la modification de la construction pour qu'elle soit conforme.