

Réforme de l'urbanisme : mesures préconisées par B. Apparu / Bloc 4 : Nouvelle génération de PLU au service des projets et relance des opérations d'aménagement

Parmi les mesures qui vont être présentées cet été au Conseil de Ministres, certaines concernent les PLU et la relance des opérations d'aménagement.

S'agissant d'abord de la nouvelle génération de PLU :

- Le PADD serait renforcé ;
- Le règlement serait constitué de 4 thèmes :
 - Usage du sol ;
 - Fonctions économiques, sociales et environnementales, fonction de continuité écologique ;
 - Prescriptions voiries et réseaux divers ;
 - Formes urbaines ;
- Des dérogations seraient introduites pour le stationnement dans l'hypothèse de la proximité de transports collectifs selon les types d'habitat, dans les villes de plus de 40 000 habitants ;
- Des secteurs de projets pourraient être institués notamment pour la requalification urbaine en zones U et AU
 - Un cadre de négociation Etat/collectivité pourrait permettre d'adapter certaines règles à l'échelle du secteur (s'inspirant du cadre actuel d'expérimentation

de l'article R. 111-16 du code de la construction de l'habitation) ;

– Un délai serait fixé pour organiser la transformation des POS afin de les rendre compatibles avec les dispositions de la loi Grenelle 2.

S'agissant ensuite de la relance des opérations d'aménagement :

– Pour la ZAC :

- Possibilité de constituer un dossier unique de création-réalisation ;
- Possibilité de coordonner les enquêtes publiques et études d'impact/évaluations environnementales ;

– Pour le PUP :

- Cadre de négociation qui reconnaît l'initiative privée en aménagement et organise la rencontre avec l'intérêt général ;
- Délibération de prise en considération et convention financière.

Réforme de l'urbanisme : mesures préconisées par B. Apparu / Bloc 3 : Réduction du contentieux

Parmi les mesures qui vont être présentées cet été au Conseil de Ministres, certaines concernent la réduction du

contentieux.

En premier lieu, il s'agirait de mesures permettant de prévenir les contentieux et sécuriser les procédures.

- Assurer un meilleur accès aux pièces du dossier de demande d'une autorisation d'urbanisme pendant l'instruction ;
- Prévoir un affichage en mairie des certificats d'urbanisme opérationnels pour permettre le déclenchement des délais de recours et rendre le certificat définitif ;
- En dehors de certaines zones protégées, permettre aux constructions de plus de 10 ans, non contestées, de bénéficier d'une autorisation lors de leur extension ou rénovation alors même que la preuve de l'autorisation initiale ne peut être apportée ;
- Prévoir une explication de la qualité donnant intérêt à agir dans la requête ;
- Permettre de faire régulariser l'avis non motivé du commissaire enquêteur pour éviter une annulation pour vice de forme qui ne serait imputable ni à l'autorité administrative ni au maître d'ouvrage ;
- Favoriser la possibilité pour le juge de prononcer des annulations partielles ;
- Modifier l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme pour informer le requérant de l'étendue du contrôle du juge lorsqu'il sanctionne une autorisation qui porterait une atteinte significative au paysage environnant ;
- Augmenter le seuil maximal de l'amende pour recours abusif.

En deuxième lieu, les mesures viseraient à accélérer le traitement des contentieux :

- Inciter le recours à la conciliation : notamment en expérimentant un mode d'emploi réglementaire d'une telle procédure dans le cas d'un contentieux de l'urbanisme ;
- Généraliser l'expérimentation consistant à fixer un calendrier prévisionnel lors de l'enregistrement de l'affaire pour rendre prévisible la durée de la procédure contentieuse ;
- Sensibiliser les juridictions administratives pour que les ordonnances de désistement soient rapidement produites et permettre ainsi l'accélération de la réalisation de l'opération.

En dernier lieu, deux sujets pourraient être approfondis :

- Créer un référé à la demande du défendeur ;
- Tirer les conséquences matérielles des décisions de justice annulant des autorisations d'urbanisme.

Réforme de l'urbanisme : mesures préconisées par B. Apparu / Bloc 2 : Réforme de l'application du droit des sols et des surfaces

Parmi les mesures qui vont être présentées cet été au Conseil de Ministres, certaines concernent la réforme de l'application du droit des sols et des surfaces.

– La surface Grenelle : substituer à la SH0B et à la SH0N une nouvelle définition des surfaces dite « surface de plancher » ;

– Réforme du lotissement :

- En accélérant la mise en œuvre des projets à chaque étape ;
- En renforçant la qualité urbaine par la mise en œuvre d'une certification éco-lotissements ;
- En clarifiant le champ d'application des procédures de déclaration préalable et de permis d'aménager ;

– Réforme de l'application du droit des sols :

- En accélérant la mise en œuvre des projets : notamment en réduisant les délais d'instruction des permis de construire pour certains projets et en modifiant les seuils de déclaration préalable et de permis de construire pour certains projets d'extension ;
- En simplifiant certaines procédures et notamment :
 - Permettre la délivrance des permis de construire portant sur des ERP sans avis sur les aménagements intérieurs ;
 - Alléger le contrôle de légalité et améliorer le contrôle des permis tacites ;
 - Réduire le champ d'application du récolement obligatoire ;

– Archéologie préventive : prescrire la signature de la convention de diagnostic obligatoire dans un délai de deux mois à compter de la notification à l'aménageur du projet.

Réforme de l'urbanisme : mesures préconisées par B. Apparu / Bloc 1 : Maîtrise du foncier, financement et fiscalité

Parmi les mesures qui vont être présentées cet été au Conseil de Ministres, certaines concernent la maîtrise du foncier, le financement et la fiscalité.

Le but poursuivi est de rendre plus efficaces les outils et opérateurs fonciers majeurs au travers de plusieurs cibles :

- Améliorer la transparence des données foncières ;
- Sécuriser et améliorer l'exercice du droit de préemption :
 - en permettant aux collectivités de demander des informations complémentaires dans la DIA notamment au sujet des diagnostics divers et de l'état de pollution du bien ;
 - en élargissant les droits des propriétaires : notamment, ils disposeraient d'une meilleure information sur la décision de préemption ;
- Faciliter le fonctionnement des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA)

En deuxième lieu, des mesures viseraient à mobiliser les terrains constructibles et permettre le partage de la plus value au travers d'une réforme de la fiscalité du foncier non bâti constructible :

- Différencier la fiscalité des terrains non bâtis en

fonction de leur destination en distinguant les terrains agricoles et naturels à préserver des terrains constructibles affectés à la construction et à l'aménagement ;

– Supprimer tout avantage à la détention afin d'éviter un phénomène de constitution de réserve de terrains constructibles :

- En supprimant les avantages fiscaux pour faire disparaître tout intérêt à conserver un terrain sans autre objectif que d'être exonéré de taxation sur la plus-value ;
- En supprimant les abattements pour les nouvelles acquisitions et en réduisant progressivement les abattements pour les terrains qui en bénéficient aujourd'hui ;

– Révaluer le foncier constructible :

- En instaurant une taxe foncière qui inciterait à libérer le foncier pour répondre aux besoins de logements ;
- En renforçant le dispositif actuel de majoration de taxe foncière existant pour les terrains constructibles ;
- En lançant la révision des bases des valeurs locatives du foncier constructible.

En troisième lieu, il s'agirait de favoriser le recyclage du foncier :

– Améliorer la connaissance en matière de pollution des sols : notamment par l'obligation de réaliser une étude en cas de construction et/ou de vente ;

– Faire évoluer les méthodes d'évaluation : pour tenir compte des coûts de traitement des terrains ;

– Favoriser le changement d'usage et la création de nouveaux fonciers :

- En favorisant la transformation de bureaux en

- logements ;
 - En facilitant la surélévation d'immeubles ;
- Accompagner la reconversion des zones commerciales
-

Réforme de l'urbanisme: le 27 mai 2011, Benoist Apparu présente les mesures débattues dans le cadre du séminaire « Urbanisme de projet »

Depuis le mois de juin 2010, et auprès de Benoist Apparu, des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement, de la construction et de l'environnement ont présenté des mesures en vue de la réforme du droit de l'urbanisme.

L'objectif affiché est de passer d'un « urbanisme de normes » à un « urbanisme de projet » qui doit répondre à plusieurs enjeux:

- poursuite du Grenelle;
- promouvoir l'offre de logement;
- passer d'une logique de normes à une culture de projet.

C'est ainsi que le 27 avril dernier, a eu lieu le dernier comité de pilotage qui a recueilli une série de

recommandations visant à simplifier le droit de l'urbanisme.

Des acteurs locaux ont ensuite été consultés à travers un questionnaire sur une série de décisions concrètes en matière d'urbanisme qui pourraient être mises en oeuvre au travers des projets d'ordonnances de simplification en matière d'urbanisme prévues par la loi Grenelle 2. Cette consultation a également été complétée par une comparaison internationale au sujet de projets en cours à Londres, Hambourg, Amsterdam et Barcelone.

Enfin, un séminaire du 27 mai 2011 a permis de confirmer, d'amender et de préciser un certain nombre de propositions que Benoist Apparu va soumettre au Gouvernement. En effet, suite à ce séminaire, des projets d'ordonnances, prévus par la loi Grenelle 2 seront présentés en Conseil des Ministres cet été.

Voici un aperçu des principales mesures en discussion :

- Clarifier et simplifier les procédures d'élaboration et de modification des documents d'urbanisme;
- Redéfinir les compétences des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers;
- Unifier la définition des surfaces prise en compte en matière d'urbanisme en remplaçant la SHON et la SHOB par la notion unique de « surface de plancher des constructions » qui ne tiendrait plus compte de l'épaisseur des murs extérieurs et des isolations;
- Simplifier le régime des autorisations d'urbanisme en soumettant à déclaration préalable les seuls lotissements qui ne comportent pas la création de voie ou d'espace public nouveau, en modifiant le seuil de la déclaration préalable et du permis de construire pour les extensions ou modifications de bâtiments existants; en réduisant les délais d'instruction des permis;

– Réécrire le livre I du code de l'urbanisme sans modifier le fond pour le rendre plus clair et plus lisible.

Et, les groupes de travail ont préconisé des propositions au delà du périmètre défini par les ordonnances, en vue de faciliter la réalisation de projets ambitieux:

– Simplifier les règlements des PLU;

– Lutter contre les recours abusifs et les recours mafieux et accélérer le traitement de l'ensemble des recours;

– Relancer les opérations d'aménagement;

– Mettre en adéquation la fiscalité de l'urbanisme et la fiscalité foncière.

[Pour accéder au discours de Benoist Apparu en cloture du séminaire « Urbanisme de projet » du 27 mai 2011](#)

[Pour accéder à l'ensemble des mesures préconisées, définies selon 6 blocs :](#)

– maîtrise du foncier, financement et fiscalité

– réforme de l'application du droit des sols et des surfaces

– réduction du contentieux

– nouvelle génération de PLU au services des projets et relance des opérations d'aménagement

– modalités d'évolution des documents d'urbanisme

– pour une culture de projet urbain

Travaux sur les constructions irrégulières : la jurisprudence « Thalamy » atténuée

Dans un arrêt du 3 mai 2011, le Conseil d'Etat a ouvert la possibilité d'autoriser, sous certaines conditions, la réalisation de travaux sur un bâtiment édifié sans permis (CE 3 mai 2011 *Mme A.*, req. n° 320545).

En application de la jurisprudence *Thalamy*, « le maire ne pouvait légalement accorder un permis portant uniquement sur un élément de construction nouveau prenant appui sur une partie du bâtiment construite sans autorisation » (CE 9 juillet 1986 *Mme Thalamy*, req. n° 51172 : Rec. CE, p. 201).

Il en résultait que des travaux sur une construction dépourvue de fondement légal ne pouvaient être autorisés sans que la construction elle-même soit régularisée.

Atténuant la jurisprudence *Thalamy*, le Conseil d'Etat a jugé que :

« dans l'hypothèse où un immeuble a été édifié sans autorisation en méconnaissance des prescriptions légales alors applicables, l'autorité administrative, saisie d'une demande tendant à ce que soient autorisés des travaux portant sur cet immeuble, est tenue d'inviter son auteur à présenter une demande portant sur l'ensemble du bâtiment ; que dans l'hypothèse où l'autorité administrative envisage de refuser le permis sollicité parce que la construction dans son entier ne peut être autorisée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision, elle a toutefois la faculté, dans l'hypothèse d'une construction ancienne, à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible,

après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande, d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes, alors même que son édification ne pourrait plus être régularisée au regard des règles d'urbanisme applicables ».

Il résulte ainsi de l'arrêt du 3 mai 2011 que l'autorité compétente peut autoriser la réalisation de travaux sur une construction édifiée sans autorisation d'urbanisme :

- à la condition, qui reste à préciser, que la construction en cause soit ancienne ;
- lorsqu'aucune action pénale ou civile n'est plus possible à l'égard de la construction ;
- après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence ;
- dans la mesure où les travaux objet de la demande sont nécessaires à la préservation de la construction et au respect des normes d'urbanisme.

La possibilité ainsi ouverte par le Conseil d'Etat doit être distinguée de celle introduite à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme puisqu'aux termes de cet article le bénéfice de la prescription décennale est exclu lorsque « *la construction a été autorisée sans permis de construire* ».

Il convient enfin de relever que l'arrêt du 3 mai 2011 ouvre une simple faculté à l'administration qui pourra décider d'autoriser ou non les travaux après avoir procédé à la mise en balance des intérêts publics et privés en présence.

La réforme de l'urbanisme sera dévoilée le 27 avril

Les résultats des travaux du comité de pilotage de cette réforme, installé en juin 2010, « seront présentés le 27 avril 2011 et feront l'objet d'un séminaire de synthèse fin mai », a déclaré Benoist Apparu, le 8 avril 2011, à Lyon, dans un discours prononcé lors des journées de la construction organisées par la Capeb (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment).

« Ensuite, nous présenterons une série d'ordonnances au Parlement », a ajouté le secrétaire d'Etat au logement.

Quatre ordonnances prévues par la loi Grenelle 2, de juillet 2010, devraient être présentées au Conseil des ministres avant l'été. Les autres mesures, qui n'auront pas trouvé place dans les ordonnances, seront incorporées dans des « véhicules législatifs » avant la fin de l'année.

Source : Courrier des Maires avec AFP

Adoption de la petite loi sur l'aménagement commercial par le Sénat le 31 mars 2011

La notion de changement de secteur d'activité est maintenue et la typologie des commerces va plus loin que la législation applicable avant la LME puisque l'on distingue 4 types de commerces : alimentaires, équipement de la personne,

équipement de la maison et loisirs/culture.

Par ailleurs, les CRAC (commissions régionales d'aménagement commercial) succèdent aux CDAC qui remplaçaient elles-mêmes les CDEC depuis la LME de 2008.

Dans l'attente de la seconde lecture par l'Assemblée Nationale.

[vers la petite loi](#)

[vers le compte-rendu analytique](#)

Sybille du Fau de Lamothe rejoint AdDen avocats

AdDen avocats est heureux d'annoncer l'arrivée de **Sybille du Fau de Lamothe** qui a rejoint le cabinet, le 1^{er} mars 2011.

Avocate depuis deux ans, **Sybille du Fau de Lamothe** exerçait auparavant chez Seban & associés, cabinet qu'elle avait intégré en 2009. Titulaire d'un Master II de droit de l'urbanisme et d'un Master II de droit public des affaires (Bordeaux IV), Sybille est également diplômée de l'Institut de droit public des affaires (Paris XI). Elle conseillera les collectivités locales comme les entreprises clientes du cabinet dans leurs problématiques d'urbanisme et de contrats publics.

Fondé fin 2004, **AdDen avocats** compte aujourd'hui treize avocats dont l'activité est dédiée au droit public (urbanisme, marchés publics et équipement commercial), au droit de la construction et au droit de l'environnement. L'équipe est

animée par quatre associés Laurent Férignac, Nicolas Nahmias, Elsa Sacksick et Julie Sarassat.

La définition de la nature des projets d'intérêt général (PIG) par voie réglementaire n'est pas contraire à la Constitution

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 novembre 2010 d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité à la Constitution de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, alors en vigueur, en vertu duquel ce sont des décrets en Conseil d'Etat qui « *précisent (...) la nature des projets d'intérêts général* ».

Les dispositions de cet article permettent à l'Etat d'encadrer l'action des collectivités territoriales puisqu'un PIG prévaut sur tous les documents d'urbanisme.

Si elles ont été modifiées par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et font désormais l'objet de deux articles (articles L. 121-9 et L. 121-9-1), leur réécriture a maintenu la compétence du pouvoir réglementaire pour déterminer les PIG.

Or, c'est cette compétence réglementaire que contestaient les requérants. Ils soutenaient que la définition de la nature des PIG relevait de la compétence législative et que le renvoi à un décret en Conseil d'Etat affectait le principe de libre

administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution ainsi que le droit de propriété protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel rejette leur argumentaire.

Il commence par rappeler que « s'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la constitution, de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences ainsi que ceux du régime de la propriété, la fixation des modalités de mise en œuvre de ces principes a le caractère réglementaire ».

Il en déduit qu'il revient « au seul législateur de répartir les compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que d'imposer à ces dernières de tenir compte des projets d'intérêt général dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme ».

Indiquant ensuite que la définition de la nature des PIG ne met pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences ni ceux du régime de la propriété, le Conseil constitutionnel juge que « le grief tiré de l'incompétence négative du législateur doit être écarté ».

Ce faisant le Conseil constitutionnel a validé un renvoi au pouvoir réglementaire qui se rencontre fréquemment en droit de l'urbanisme et par exemple à l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme en vertu duquel les règles générales de l'urbanisme sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat, ou à l'article L. 126-1 dont il résulte que « les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol (...) figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat ».