***DROIT DE L’URBANISME***

***Programme***

*1e partie : planification urbaine (25h)*

*2e partie : urbanisme opérationnel : interventionnisme foncier public + financement de l’aménagement (25h)*

*3e partie : AOS : PC et DT (25h)*

***Bibliographie***

* *PERINET-MARQUET Urbanisme et Construction Montchrestien 2004*
* *SOLLER-COUTEAUX Droit de l’urbanisme Cours Dalloz 2000*
* *Droit de l’aménagement Dalloz Moniteur*
* *PERIGNON Le nouvel ordre urbanistique*

***MAZEAUD*** « la loi n’est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l’état idéal du monde, elle ne doit pas être un rite incantatoire ; elle est faite pour fixer des objectifs et définir des droits »

Définition traditionnelle : ensemble des règles, des systèmes de surveillance et de contrôle et des moyens d’action qui permettent l’intervention de la puissance publique dans l’aménagement, l’utilisation et l’occupation des sols (urbains).

Définition libérale : issue de l’***art 544 C.civ***, texte fondateur du droit de l’urbanisme sur le droit de propriété. C’est l’ensemble des limitations légales à certaines composantes du droit de propriété : le droit de construire, le droit de diviser son terrain (contrôle des divisions foncières, lotissements), le droit de vendre (droits de préemption). Le droit de l’urbanisme est donc un droit de police qui vient limiter un droit existant.

**ENJEUX DU DROIT DE L’URBANISME**

**Enjeux traditionnels**

Origines obscures du droit de l’urbanisme : ***loi 43*** (LAVAL) : énonce le principe de non-indemnisation des servitudes d’urbanisme (***art L600-5 C.urb***).

Au début, le droit de l’urbanisme est un droit de **protection de la voierie**. Il y a encore des traces aujourd’hui : alignement, marges de recul par rapport à la voie publique…Il y a aussi des **préoccupations hygiéniques** : assainissement, salubrité publique, ensoleillement… La règle d’urbanisme a pour objet de réguler l’expansion urbaine. Le droit de l’urbanisme vient influer sur la **morphologie urbaine**. C’est un droit concret. Il y a une dimension architecturale et esthétique. Il y a un but d’utilisation économe de l’espace (bois et forêts)

Ce droit a de plus en plus de **finalités environnementales**: protection des espaces menacés (montagne et littoral) : importance du droit communautaire. Les documents d’urbanisme doivent de plus en plus prendre en compte les risques naturels (glissement de terrains, inondations, incendies…) mais aussi des risques technologiques

**Préoccupations nouvelles (dep Loi SRU)**

Depuis loi SRU, il y a des préoccupations nouvelles. Cette loi a pris en compte de nouveaux enjeux qui posent des problèmes.

***Art L121-1 C.urb*** : les SCOT, PLU et les CC déterminent les conditions permettant d’assurer :

1. l’équilibre entre le renouvellement urbain, le développement de l’espace rural ET la protection des espaces agricoles et urbains

Cela est mal rédigé : équilibre entre des choses antinomiques + deux points posent problème : le renouvellement urbain et le développement durable

***Renouvellement urbain :*** terme apparu avec la loi SRU. Pourtant c’est une réalité qui a toujours existé. Il y a deux dimensions :

La première dimension est qu’il faut limiter l’extension de la ville et plutôt renouveler. L’idée est de réutiliser et restructurer des emprises publiques non utilisées. Il faut réutiliser les friches industrielles et commerciales.

La seconde dimension du renouvellement urbain est le problème du parc social immobilier (logements HLM) : programmes de démolition des tours dont l’habitation est trop dense + rénovation des quartiers anciens insalubres.

Le renouvellement urbain est perçu comme le remède à l’étalement urbain.

***Etalement urbain :*** c’est l’urbanisation avec des formes peu denses à l’extérieur de la ville ancienne. Ce terme est volontairement péjoratif : il s’agit de l’extension urbaine (1e acception), du mitage (éparpillement des constructions : 2e acception), un étalement urbain organisé et structuré (3e acception).

Le renouvellement urbain se traduit en général par une augmentation de l’immobilier. Cela coûte très cher et il est structurellement déficitaire : il ne peut donc se faire que si la commune a de l’argent…

***Développement durable :*** c’est le fait de satisfaire les besoins des générations actuelles sans nuire aux générations futures. Il s’agit de concilier à la fois le développement économique, la cohésion sociale et les nécessités environnementales. Mais problème : il n’y a pas de modèle univoque de développement durable : il y a donc des choix à faire…

1. la diversité des fonctions urbaines

Il faut mieux essayer de mixer les activités : il ne faut pas avoir un zonage trop spécialité : dans chaque zone : des habitations, des bureaux, des commerces, des activités…

***Mixité sociale :*** ce concept est vraiment apparu avec la loi SRU. Il est très délicat. Mixité = il faut mélanger les choses différentes. Il peut s’agir de la mixité ethnique. Ce concept est vaste et très flou. Mais in fine on en arrive à des choses très concrètes. Le PLU de Paris précise qu’il va construire 25% de logements sociaux en plus dans les zones de déficit en logement social. Cette disposition est-elle légale ? Tout promoteur devra donc faire 25% de logements sociaux dans ces zones.

1. l’utilisation économe et équilibrée de l’espace

Derrière cela se cachent de gros enjeux : faut il privilégier un habitat dense, compact ? Les urbanistes disent qu’il faut une ville compacte (moins de déplacements, etc…)

*A travers ces nouveaux objectifs, le droit de l’urbanisme tend à devenir un droit à la ville. La LOV 13 juillet 1991 commence dans son premier article : « afin de mettre en œuvre le droit à la ville… ».*

**ACTEURS DE L’URBANISME**

Les **propriétaires** veulent essayer de faire reculer le principe de non-indemnisation des servitudes d’urbanisme.

Les **constructeurs** **privés** recherchent la sécurité juridique : ils veulent être surs que leurs PC ne soient pas remis en cause, et la stabilité de la règle d’urbanisme : ils veulent pouvoir monter des projets sans qu’entre temps les règles d’urbanisme évoluent.

Les **aménageurs publics** veulent avoir le monopole du renouvellement urbain notamment. La loi SRU avait introduit un mécanisme selon lequel seules les SEM pouvaient avoir des subventions pour le renouvellement urbain. Aujourd’hui, sous l’influence du droit communautaire, les aménageurs privés peuvent aussi recevoir de telles subventions.

Les **organismes HLM**

Les **élus locaux** des collectivités territoriales. Il y a plusieurs niveaux (communal, intercommunal (EPCI), le département et la régional). Certaines intercommunalités sont parfois compétentes, parfois non (complexe) : par exemple, les communautés urbaines sont compétentes en matière de délivrance des AOS et modification du PLU par contre, certaines sont compétentes à la carte.

La commune : l’urbanisme a longtemps été une compétence étatique. Ce n’est qu’avec la loi de décentralisation de 1982 que le maire n’est plus sous la tutelle du préfet (mais ce dernier garde un droit de regard grâce à son contrôle de légalité). Ensuite en 1983, on transfère aux communes des compétences en matière d’urbanisme : élaboration des POS, délivrance des AOS par le maire au nom de la commune.

Le département, lui a des compétences au niveau des espaces naturels sensibles : acquisition de forêts par exemple. Par ailleurs, les départements veulent être la puissance de protection des petites communes : il peut jouer un rôle de contrepouvoir.

L’**Etat** cherche à multiplier les documents d’encadrement qui vont s’imposer aux communes : plusieurs instruments : les DTA, les servitudes d’utilité publique (plans de protection contre les risques naturels et technologiques), les PIG… L’Etat cherche à alourdir le cahier des charges qui s’impose aux communes.

Les **associations locales d’usagers**. Certaines sont même agréées par le ministère de l’équipement.

Le **JA** est compétent pour décider de la légalité des documents d’urbanisme et des AOS. Le contentieux de l’urbanisme est très important. On a deux types de recours : celui du voisin lésé et le contentieux des associations.

Le **citoyen**, quand il a le choix, décide du mode d’habitat quelque soit la planification d’aménagement.

**PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU DROIT DE L’URBANISME**

🡪 *Un droit lourd et complexe*

On multiplie les outils et la hiérarchie des normes est très complexe.

🡪 *Un droit instable*

Cela à deux niveaux : au niveau de la législation (on ne cesse pas de légiférer en matière d’urbanisme) et au niveau des documents d’urbanisme (la planification stratégique est toujours obsolète).

🡪 *Un droit profondément hypocrite*

On fait semblant de croire que le droit d’urbanisme est un droit de police venant perturber le droit de construire. En réalité c’est le POS qui donne le droit de construire…

Ex : en 1976 on a créé le PLD (plafond légal de densité) : c’est une règle fiscale : si on a un COS de 2. Le terrain est de 1000 m². On peut donc construire 2000 m². Mais le PLD était fixé à 1 : on devait payer à la commune une somme équivalente à la surface qu’on aurait du acquérir pour le pas dépasser le PLD.

Cette mesure fiscale était révolutionnaire car on devait racheter le droit de construire à la collectivité locale : donc la règle d’urbanisme est la source même du droit de construire et non plus une limitation.

🡪 *Un droit qui a une conception maximaliste du pouvoir*

Il faut un PADD au service d’un projet politique qui soit présenté aux citoyens. Ce PADD est opposable aux tiers depuis la loi SRU (en plus du règlement). Dans le PADD on met les souhaits du maire.

Jusqu’ou peut aller la règle d’urbanisme ? Elle s’intéresse aux travaux, à la destination mais aussi à l’usage des bâtiments : cela va loin dans le contrôle social

***1ère Partie : LE SYSTEME GENERAL DE PLANIFICATION ET DE REGLEMENTATION***

***Chapitre 1 : DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET NORMES D’ENCADREMENT DE LA REGLEMENTATION DE L’OCCUPATION DES SOLS***

**Section 1 : Instruments de l’aménagement du territoire**

Le droit de l’urbanisme est au cœur de plusieurs sources : ministère de l’environnement, de l’intérieur, de l’équipement.

La loi Pasqua 1995 prévoyait que soit institué un **schéma national de l’aménagement du territoire**. Ce projet n’a jamais vu le jour.

La loi Voynet 1999 pour l’aménagement durable du territoire qui a supprimé le projet utopique de la loi de 1995 et l’a remplacé par les **schémas de service collectif**. Il y en a 8 mis en place par un décret du 18 avril 2002. Deux schémas avaient une incidence directe sur le territoire :

* **schéma des espaces naturels et ruraux**
* **schéma de service collectif de transport de marchandises et des personnes**. Ce schéma a été abrogé le 8 juin 2005 : AJDA 9 septembre 2002 p.83

L’ordonnance du 8 juin 2005 allège les procédures et supprime le dernier schéma. Le temps d’élaboration de ces documents est long. Les schémas de services collectifs n’ont pas de portée juridique contraignante. Pour certains, ils servent de fondement au projet d’intérêt général (PIG).

Loi Voynet : **schéma régional d’aménagement et de développement du territoire** ; SRADT. Ses effets juridiques sont faibles. Il sert surtout à négocier des contrats.

Les **projets d’agglomération** servent de cadre à des contrats d’agglomération pour dire qui fait quoi et qui finance quoi.

Les **chartes de développement de pays** : dans la pratique, ils sont décevants. La loi Vonet a voulu faire de ces chartes de véritables documents d’urbanisme. La loi UH a supprimé le lien entre la charte de pays et les documents d’urbanisme.

La loi SRU a essayé de créer d’autres périmètres. Il n’y a aucune coordination entre les périmètres Voynet, Chevènement et SRU.

**Section 2 : les DTA**

Art L111-1 C.urb : 3 volets :

Elles précisent les modalités d’application des lois montagne et littoral.

Les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l’Etat. On associe les départements, les régions. Une enquête publique est faite, puis le projet de DTA est approuvé par décret en CE. Les DTA ont un effet normatif accentué. Il existe une hiérarchie : loi, DTA, SCOT, PLU.

Les DTA ont été créées par la loi Pasqua du 4 février 1995. Aujourd’hui, il y a deux DTA en vigueur :

* celle des Alpes-maritimes approuvée le 2 décembre 2003
* celle des bassins miniers du Nord Lorrain

D’autres DTA sont en cours de création. L’objectif de la DTA des Alpes maritimes est la loi littoral.

***CE 27 juillet 2005*** : BJDU n°4 2005 : l’association requérante considérait que les options de la DTA s’agissant de la mise en œuvre de la loi littoral étant illégales. L’Etat voulait implanter un campus universitaire. Le TA le 6 juin 2002 a annulé le plan incompatible avec la loi littoral. Lorsque le TA a annulé le POS d’Antibes, il a raisonné au niveau de la commune alors que dans la DTA, il y a un choix d’ensemble. Le CE a jugé légitime que la DTA Alpes Maritimes. Il faut apprécier si le projet est légitime par rapport à un choix d’ensemble. Rejet. Le CE dit puisque la DTA a affirmé la loi littoral, on doit comparer par rapport à cet ensemble pour savoir s’il y a extension modérée. Ici, la DTA a un impact précis sur l’urbanisme.

Les DTA sont prises pour des endroits dans lesquels l’Etat a quelque chose à dire. La DTA sur le bassin lorrain a pour objet de définir les objectifs de l’Etat à savoir délimiter des secteurs où on ne pourra pas construire, où on ne pourra construire que de manière modérée (en raison des risques miniers).

La DTA exprime les objectifs de l’Etat sur le territoire. Bientôt, il y aura une DTA sur l’estuaire de la Seine, sûrement avec comme objectif d’agrandir le port du Havre.

Les DTA sont soumises à une étude environnementale depuis un décret de mars 2005. La DTA se limite aux objectifs de l’Etat : on ne résout pas les problèmes entre les villes de Rouen, Caen, Le Havre (par exemple des aéroports qui se concurrencent). La DTA devrait forcer ces métropoles à coopérer mais cela ne sera pas fait.

La DTA ne peut pas servir de fond à un refus d’autorisation sauf lorsqu’elle précise les modalités d’application d’une loi littoral ou montagne.

**Section 3 : les documents ayant les mêmes effets que les DTA**

**§1 : Le SDRIF**

Le SDRIF (schéma directeur de la région Ile de France) a les mêmes effets que la DTA et en même doit respecter les DTA (curieux). Pendant longtemps, le SDRIF était de la compétence de l’Etat.

Objectifs du SDRIF :

* essayer de contenir la croissance de Paris en se focalisant sur la croissance des villes nouvelles
* protection des espaces boisés
* rééquilibrage entre l’est et l’ouest de la région parisienne
* organisation des transports collectifs et favoriser les transports entre les banlieues
* maîtriser la croissance : art L141-1. il y a une liaison avec les schémas de service collectif.

Le SDRIF est fait à l’échelle de 1/50.000e. il a les mêmes effets que la DTA, il s’impose au SCOT et au PLU. Mais cela pose un problème car le SDRIF est fait aux 1/50.000e: il y a une marge de manœuvre importante pour traduire en pratique le SDRIF et notamment faire un PLU.

Le SDRIF prévoit des zones partiellement (L110-1) urbanisables. Les communes devront définir les espaces urbanisables dans le périmètre défini par le SDRIF. Il ne nie pas la marge de manœuvre des collectivités.

Les documents locaux d’urbanisme doivent être compatibles avec le SDRIF. Mais qu’est ce que la compatibilité ? Il y a eu une dérive quand on a analysé la compatibilité comme la conformité.

CE, 15 octobre 2004 « Commune de la Rochette » : le SDRIF prévoyant que les espaces boisés devaient être protégés et qu’il ne devait pas y avoir d’urbanisation à moins de 50 m de la lisière des massifs forestiers supérieurs à 50 Ha. La commune crée une ZAC pour une urbanisation. Le permis de construire des maisons individuelles est annulé car non-conforme au SDRIF. Pour le CE, il ne faut pas raisonner en termes de conformité. La compatibilité signifie ne pas contrarier les objectifs du SDRIF. Le CE désapprouve les juges du fond : pour lui cela ne contrarie pas le SDRIF compte tenu de l’échelle du territoire concerné (0,5 et 0,75%)

Loi 31 décembre 1993 relative à la construction d’un stade à St Denis pour la coupe du monde. Cela fut autorisé nonobstant toutes dispositions contraires des schémas et plans d’urbanisme. La loi est bien supérieure au SDRIF, DTA…

Le SDRIF vaut le SRADT.

**§2 : Les SAR**

Les Schémas d’Aménagement Régionaux des DOM (SAR) : art L4433-7 CGCT : les SAR ont les mêmes effets que les DTA. Ils tiennent lieu de SDRADT. S’ils affirment les options de la loi littoral, ils peuvent être opposables aux autorisations d’urbanisme.

***CE, 25 juin 2003 « Société Usine de Marin »*** : BJDU avril 2003 : schéma de la Martinique. La société était propriétaire d’un terrain, elle dépose un PC pour un centre touristique pour valoriser une plage. On lui refuse car seule la collectivité publique avait vocation à assurer la maîtrise d’ouvrage d’ensembles touristiques. La société demande au premier ministre d’abroger ce décret. La société attaque le rejet de sa requête auprès du ministre. Le CE affirme qu’il y a eu attente au droit de propriété car on ne peut imposer que des terrains privés soient confiés aux pouvoirs publics. L’arrêt enjoint au ministre soit d’abroger le décret soit de saisir le conseil régional de la Martinique pour modifier le SAR.

Par un décret du 20 octobre 2005 portant approbation du SAR modifié a approuvé le paragraphe jugé illégal par le CE (monopole de la maîtrise d’ouvrage publique sur le littoral)

Illustration sur la Corse : la région devait établir un schéma d’aménagement. Ne l’ayant pas fait, l’Etat s’est substitué à elle et a pris ce schéma le 7 février 1992 à titre conservatoire. La loi du 22 janvier 2002 a prévu de remplacer le schéma par un plan d’aménagement et de développement durable. Le PADD est en cours d’élaboration.

*Synthèse sur le SDRIF : AJDA 12 juillet 2004 p. 1403*

**§3 : Les PMVM**

Les Plans de Mise en Valeur de la Mer. Ils traitent de l’espace terrestre et du domaine maritime. Art 57 loi du 7 janvier 1983 : celui du bassin de Marseille a été approuvé en 1993. Ces schémas ont pour but d’arbitrer les conflits du littoral. Les SAR des DOM valent PMVM.

**Section 4 : les SCOT**

La ***LOF 1967*** a dédoublé le document de planification stratégique et le document d’urbanisme réglementaire pour la première fois.

Avant, c’était à la fois des documents à LT et à CT : les zonages ont été faits sur le LT, donc cela gelait les territoires. Donc le législateur a distingué clairement le document prospectif (SD) qui donne une image dans le LT et le POS qui est document opérationnel.

La ***loi SRU*** a procédé à une critique radicale au couple SD-POS. Les SD étaient des super-POS et ne mettaient pas assez en cohérence les différentes politiques sectorielles : il faut harmoniser les politiques et stratégies en matière de déplacement (PDU), d’habitation (PLH).

Des mécanismes ont permis la transformation des POS en PLU. Certains SD ont été maintenus en vigueur s’ils répondaient à deux conditions : si approuvés avant le 1er avril 2001, et un EPCI compétent devait en assurer la gestion. On les appelle les « SD maintenus » valant SCOT. On a donné un certain délai jusqu’à 2002 pour créer un EPCI pour faire un SCOT.

**Finalités :**

* Fixation des orientations générales de l’espace et de la restructuration des espaces urbanisés. L’objectif est la lutte contre l’étalement urbain.
* Délimitation des espaces naturels à protéger
* Définition d’objectifs en matière d’habitat, loisir, déplacement, régulation du transport automobile

**Objet : *Art L122-1 C.urb*** :

* le SCOT expose un diagnostic sur l’équilibre social développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport et d'équipement des services
* il présente un PADD

**Contenu :**

* rapport de présentation, volet environnemental qui doit faire l’exposé des choix retenus pour le PADD
* PADD : le SCOT doit délimiter précisément les espaces et sites à protéger. Mais on a un document d’orientation générale, des documents graphiques.

**Périmètre :** on a des projets de SCOT qui aujourd’hui concernent la moitié d’un département. Si le périmètre est trop petit, risque que ce soit un super-PLU… le SCOT, quels que soient les textes, ouvrent un champ diversifié : on a des SCOT très larges, d’autres très petits.

Le périmètre du SCOT doit être d’un seul tenant et sans enclave. Sauf exception, si on a une communauté de commune, elle est en bloc. Le périmètre doit être homogène. Il doit tenir compte des périmètres déjà existants : PDU, PLD…

Le périmètre est élaboré par les communes ou groupements de communes. Ce n’est pas le préfet qui veille seulement à ce qu’on ne propose pas de périmètre incohérent. Le préfet arrête et publie le périmètre du SCOT en vérifiant sa cohérence.

Elaboration : croisement entre la ***loi Chevènement*** et la ***loi SRU***.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **SCOT** | **PLU** |
| **Communautés urbaines** | Oui (loi) | Oui (loi) |
| **Communautés d’agglomération** | Oui | X (optionnel) |
| **Communautés de communes** | X (optionnel) | X (optionnel) |
| **Communes** | Non | Oui sauf si elles font parties d’une communauté de communes ou d’une communauté d’agglomération qui optionnellement ont compétence pour le PLU. |

1er critère objectif : un seul tenant

2ème critère : caractère insécable des territoires communautaires

On n’a pas voulu que le département et la région fassent partie du syndicat mixte. Si des communes ne font pas partie d’une communauté de communes, ni communauté d’agglomération, elles peuvent créer un établissement public chargé de créer et gérer le SCOT. Sinon, c’est l’organe délibérant qui gère le SCOT.

**Elaboration :** plusieurs étapes :

* Concertation

Art L300-2 : cela est valable en matière de SCOT et de PLU. L’établissement compétent doit délibérer sur les modalités d’une concertation.

* 1ère délibération : organisation des modalités de la concertation pendant toute la durée du projet. On peut prévoir des réunions, débats publics, expositions… Les modalités sont diverses mais il faut formellement cette délibération. La loi ne fixe pas un contenu de concertation minimal.
* 2ème délibération : avant d’arrêter le projet, il faut tirer le bilan de la concertation.

Si on a oublié de délibérer, on ne peut invoquer l’absence de concertation contre le SCOT ou le PLU. Cela a été créé pour protéger la sécurité juridique.

* + Enquête publique

Un commissaire enquêteur donne un avis. Cet avis est consultatif : il ne lie pas la commune ou l’EPCI compétent (responsabilité politique de l’organe). C’est un avis technique.

* + Le préfet peut s’opposer si le SCOT paraît incompatible avec les DTA, les lois montagne et littoral ou contraire aux objectifs de l’art L11-1-1.
  + Les communes peuvent se voir embarquées malgré elles dans le SCOT. Si une commune estime qu’un de ses intérêts essentiels est compromis par le projet de schéma (nuisances et contraintes excessives). Le préfet donne un avis après consultation d’une commission. Si l’avis motivé est favorable, la commune peut se retirer du schéma. Mais s’il existe une communauté urbaine ou une communauté de communes, les communes ne peuvent pas se retirer (sauf s’il y a un syndicat mixte : c’est une absurdité).

Entre le SCOT et le PLU, il peut y avoir un schéma de secteur. C’est un sous-SCOT.

**Incitations au SCOT : RUL : *art L122-2 C.urb***

Le législateur a trouvé des incitations pour se doter d’un SCOT. La loi SRU dit que dans un rayon de 15 Km du rivage ou de la périphérie d’une agglomération de plus de 15.000 habitants ne peuvent pas être urbanisées s’il n’y a pas de SCOT.

La où on voulait lutter contre l’étalement urbain, on a favorisé l’émiettement. La loi UH en a donc modifié le champ d’application : aujourd’hui, villes de 50.000 habitants. Depuis la loi UH, les zones NA (AU) délimitées avant le 1er juillet 2002 peuvent être ouvertes à l’urbanisation. Dans certains cas, le préfet peut donner des dérogations après avis de la commission des sites. L’EPCI peut aussi accorder des dérogations.

Cette règle ne s’applique pas aux territoires couverts par un SD maintenu, ni sur l’Ile de France car elle est couverte par le SDRIF.

**Modification :** il ne faut pas d’atteinte à l’économie générale du PADD. Clause de rendez-vous : tous les dix ans, l’EPCI doit délibérer pour voir s’il faut réviser le SCOT. Procédure de modification du SCOT par une DUP (déclaration d’utilité publique qui permet d’exproprier). La déclaration de projet peut aussi emporter modification du SCOT (procédure expérimentale : elle n’a pas encore été utilisée).

**Effets juridiques :**

Harmonisation avec les chartes de pays : loi de 95 modifiée par la loi UH : le périmètre du projet de pays doit « tenir compte » du périmètre du SCOT et de même, le PADD doit « prendre en compte » le périmètre du pays. L’art 1B3 SRU : si on fait un SCOT, les dispositions du SCOT balayent les dispositions de la charte de pays en ce qui concerne les dispositions d’urbanisme et d’occupation du sol (mais les chartes de pays ne comprennent pas normalement de telles dispositions !)

Documents devant être compatibles avec le SCOT :

* les PDU
* les PLH visant à programmer les politiques de l’habitat
* les schémas de développement des équipements commerciaux : ils n’ont pas de portée prescriptive. Ils doivent cependant être compatibles avec les SCOT
* les PLU

Effets directs : le SCOT n’est pas opposable aux AOS (permis de construire, permis de lotir), sauf sur un point (grande nouveauté) : quand il s’agit d’autorisations d’exploitation commerciale (nécessaire quand plus de 300m² de surface de vente)

Opérations devant être compatibles avec le SCOT :

***Art R122-5 C.urb*** : énonce une série d’opérations qui doivent être compatibles avec le SCOT : les ZAD (zone où une personne publique aura un droit de préemption en cas de vente du terrain), les ZAC (périmètre où une commune décide de faire ou faire faire avec une convention d’aménagement), les lotissements **SI** la construction fait plus de 5.000 m². Doivent aussi être compatibles les réserves foncières de plus de 5 ha d’un seul tenant.

*Conclusion : le SCOT participe de plusieurs logiques : à la fois vision prospective, mais il a quand même des effets directs (opérations, exploitations commerciales)*

**Section 5 : Le rôle de l’Etat**

**§1 : Le porter à connaissance du préfet**

L’art L121-2 C.urb (pour les SCOT et les PLU) : le préfet porte à la connaissance des communes toutes les informations dont il dispose et qui peuvent avoir des conséquences sur l’exercice des compétences en matière d’urbanisme : il est tenu de par la loi au « porter à connaissance ». L’Etat a un devoir d’informer les collectivités locales des éléments qu’il a en sa possession.

Il doit aussi faire prendre en compte :

* **les principes des art L110-1 et L121-1** (il peut s’opposer par exemple à l’entrée en vigueur d’un SCOT qui leur serait contraire)
* **les PIG** : l’Etat peut définir des PIG et forcer les collectivités locales à en tenir compte. Le préfet ne peut imposer un PIG à un SCOT mais il peut le faire pour un PLU. Il s’agit d’un projet d’une certaine consistance : ce peut être un projet d’ouvrage, de travaux ou de protection (par exemple protection d’une zone dangereuse). Il doit avoir un caractère d’utilité publique. Cela ne nécessite pas qu’il doive forcément faire l’objet d’une DUP. Le juge a pris la technique du bilan pour dire s’il y a utilité publique.
* **les opérations d’intérêt national** : art L490-15 nous donne la liste des périmètres de ces opérations. Cet article définit les périmètres où l’état reste maître chez lui : périmètres des villes nouvelles. Par exemple l’aménagement de la Défense, les grands ports français, l’opération d’aménagement euro Méditerranée, aménagement de Nanterre. C’est l’état, dans ces périmètres qui délivre les PC et non le maire. Les documents d’urbanisme ne peuvent pas mettre en échec les projets dans ces zones : périmètres soustraits à la compétence communale : l’Etat y a toutes les compétences en matière d’urbanisme.
* **les servitudes d’utilité publique** : rien à voir avec les servitudes de droit privé. Ce sont des servitudes édictées dans l’intérêt général. Le Code de l’urbanisme est peu clair : parfois il parle de servitudes d’urbanisme, de règles d’urbanisme, de dispositions d’urbanisme (c’est la même chose) et il parle aussi de servitudes d’utilité publiques (elles sont prévues par la loi et non par le Code de l’urbanisme et s’imposent donc aux documents d’urbanisme). On ne parlera que de celles qui ont un impact sur l’occupation du sol. Il existe des servitudes très anciennes. Mais dans le contexte de la décentralisation, on voit apparaître des SUP qui ont des vocations beaucoup plus large. Ont le statut de SUP les plans de protection contre les risques naturels ou technologiques, certaines zones qui définissent quelle est la politique de protection du patrimoine bâti. Le CE a indique que ces documents sont des documents d’urbanisme : il y a eu requalification des SUP en documents d’urbanisme. L’Etat va prendre de plus en plus de SUP pour influer sur les règles d’urbanisme et reprendre le pouvoir.

Rapport entre les SUP et les documents d’urbanisme :

* + - Le SDRIF doit respecter les SUP
    - Ce n’est pas écrit pour les SCOT mais pas de conséquence in fine
    - on disait que les POS devaient respecter les SUP (ne pas édicter de règles qui s’y opposeraient). Cela a été redit en matière de PLU (pour éviter trop de contentieux ? oubli du législateur ?) mais un PLU qui irait à l’encontre des SUP serait pourtant illégal. Le PC doit respecter le PLU et les SUP. C’est la norme la plus contraignante qui l’emporte si elles sont contradictoires, donc la SUP : donc même s’il n’est pas écrit que les PLU doivent respecter les SUP, elle aura le dernier mot par rapport au PLU. Sous couvert des SUP, l’Etat élabore de véritables documents d’urbanisme qui s’imposent aux règles en vigueur. On a l’impression que l’Etat revient sur la décentralisation en multipliant les SUP.

Comment est-on averti d’une SUP ? On parlait avant de limitation administrative au droit de propriété. Les PLU doivent comporter en annexe la liste (art R126-1) des SUP applicables. Elles ne sont opposables aux PC que si elles sont annexées au PLU. Le préfet peut mettre en demeure la commune d’annexer une nouvelle SUP qui vient d’être édictée.

Problème de la non indemnisation des servitudes d’urbanisme : elles découlent directement du Code de l’urbanisme ou de documents prévus par ce code. L’art L160-5 énonce le principe de non indemnisation (longtemps apparu comme le fondement même de la politique d’urbanisme qui est inégalitaire). Il y a des exceptions :

* + - Servitude portant modification à l’état antérieur des lieux (on ne voit pas trop à quoi cela correspond…)
    - Servitude portant atteinte à des droits acquis : ce ne sont pas des droits liés au règlement de police du POS : il ne s’agit pas au droit au maintien du POS, mais seulement du droit au maintien d’une autorisation individuelle (PC, autorisation de lotir…) : ***CE 1977 « Simonnet »*** : il y a atteinte à des droits acquis quand un PC devient caduc en raison du classement en zone inconstructible par un PLU.

***Art 1er du 1er protocole additionnel de la CEDH*** : chacun a droit au respect de se biens. Le ***CE 3 juillet 1998 « Bitouzet »*** : AJDA 20 juillet 1998 p. 570 et BJDU 5/98 p.363. Il doit y avoir indemnisation dans des cas exceptionnels où le propriétaire supporte une charge spéciale ou exorbitante hors de proportion avec l’objectif d’intérêt général poursuivi. En l’espèce, ce cas de figure n’est pas rempli. Il faudra maintenant déterminer ce qu’est une « charge spéciale et exorbitante… ».

Certaines catégories de SUP prévoient les modalités d’indemnisation, comme le passage des lignes EDF. En l’absence de texte, quel est le régime de l’indemnisation éventuelle ? L’art L411-5 est-il applicable si on admet que les SUP sont comme des documents d’urbanisme

***CAA Nancy 10 avril 2003 « Le Nil »*** RDI mai juin 2003 p. 288 : cet arrêt écarte l’article et dit que ces servitudes compte tenu de l’objectif d’intérêt général poursuivi, ne peuvent être regardées comme faisant supporter une charge spéciale et exorbitante.

**§2 : Le contrôle de légalité**

* + **Le principe de compatibilité limitée**

Art L111-1-1 sur les DTA : quand il y a DTA, SCOT et PLU, la compatibilité ne l’est que par rapport à la norme immédiatement supérieure.

* + **Le principe de la compatibilité différée**

Imaginons un SCOT approuvé le 27 juillet 2008. On a 3 ou 4 PLU existants et approuvés non compatibles avec le SCOT. Ces PLU sont-ils pour autant illégaux ? Il s’agit de la compatibilité différée. On a 3 ans pour mettre le PLU en compatibilité avec le SCOT approuvé postérieurement. Cela sauvegarde la sécurité juridique. Cela ne joue que pour le PLU.

L’***art L126-1*** crée dans chaque département une commission de conciliation composée à parts égales d’élus communaux et de personnes qualifiées désignées par le préfet. La commission est saisie par le préfet quand il y a des conflits entre communes et formule en temps besoin des avis et propositions. Elle n’a pas vraiment de rôle mais un peu d’influence car ses propositions sont publiques. Personne n’est lié par ces propositions.

***Chapitre 2 : REGLES LOCALES***

***DU POS OU PLU***

La commune est compétente pour élaborer le PLU. C’est une compétence de droit sauf s’il existe un établissement public de coopération intercommunale.

* Les communautés de communes : il n’y a pas de seuil de population défini. L’initiative vient du préfet ou du conseil municipal. Il faut un accord à la majorité qualifiée.
* Les communautés d’agglomération : il y a un seuil de 50.000 habitants. Elles sont à l’initiative des communes
* Les communautés urbaines : en 66, le seuil était de 50.000, il est ensuite passé à 20.000 aujourd’hui depuis 99, il est de 500.000 habitants. Il en existe 4 : elles sont définies par la loi

Récemment, la création de 3 périmètres d’opération national a été annoncée.

Le PLU doit couvrir l’intégralité du territoire communal ou inter-communal : c’est important car on avait des dérives en matière de POS (POS partiels). Il n’est pas possible de faire un PLU partiel. Il existe une exception : dans certains secteurs, on ne peut pas faire de PLU : dans les secteurs sauvegardés : ils restent soumis à la compétence de l’état et sont soustraits au PLU (Marais par exemple). Ce sont donc des enclaves.

1. **CONTENU DU PLU**

**Rapport de présentation : *art L123-2*** : il doit exposer le diagnostic, il analyse l’état initial de l’environnement, il explique les choix retenus pour établir le PADD. Il vaut principalement évaluation environnementale. Ces exigences environnementales sont renforcées par le droit communautaire. Cela va être une grande source de contentieux.

**PADD :** la loi SRU a été extrêmement ambitieuse au sujet du PADD. Inquiétude chez les élus locaux. Les prescriptions sont opposables dans les conditions de ***L123-5***. ***Décret 25 mars 2001*** : un document aussi flou contenant un catalogue d’objectifs et de choix est opposable aux opérations comme les PC ! On confond donc le PADD (politique du projet) et le règlement (technique de la règle). Les élus locaux ont exigé une clarification. La loi UH dit que le PADD est un document analogue à une déclaration de politique générale, au débat d’orientation budgétaire. Il n’a plus d’opposabilité aux tiers : on revient en arrière. Le PADD peut se traduire par des orientations d’aménagement plus détaillées en ce qui concerne une zone particulière (schéma d’aménagement d’une future zone à urbaniser par exemple) mais elles ne sont pas opposables aux opérations, mais les travaux devront être compatibles avec ces orientations.

**Documents graphiques : plan de zonage :** ils font apparaître les différents types de zones. Les textes relatifs au POS ou au PLU délimitent des zones.

* + - * **Zones U :** zones urbaines ***art R123-5*** : peuvent être classés en zone urbaine les secteurs déjà urbanisés ou les secteurs déjà viabilisés (les équipements existants ont une capacité suffisante pour desservir les constructions implantées). Compte tenu des équipements, le PC peut être refusé sur le fondement de l’***art L421-5***. En principe, cet article ne peut être employé dans les zones U car par définition ces zones sont déjà viabilisées. Pourtant le CE a jugé que c’était une question de fait : bien que le terrain soit en zone urbaine, le maire est en droit de refuser le PC car les équipements ne sont pas suivants. (sorte d’EMA d’avoir englobé ce terrain dans une zone U).

Zones spécifiques pour les emprises ferroviaires ? Pendant longtemps, on a dit qu’il fallait faire un zonage spécifique pour l’exploitation du chemin de fer. Une circulaire dit qu’il faut changer de politique : il n’y a aucun fondement juridique pour que ces zones fassent l’objet d’un zonage spécifique. Il faut juste veiller à ce que les constructions, installations soient permises par le règlement.

* + - * **Zones AU :** zones à urbaniser : elles peuvent être classées en zones AU les secteurs naturels de la commune destinés à être ouverts à l’urbanisation. Au temps des POS, c’étaient les zones NA. Quand seront-elles ouvertes à l’urbanisation. Les textes ont repris une distinction qui existait pour les POS entre :
        + zones UA strictes (les voies publiques, réseaux d’assainissement, d’eau, d’électricité.. à la périphérique de la zone AU ne sont pas suffisants pour permettre les constructions : l’ouverture à l’urbanisation nécessitera une modification du PLU pour passer la zone AU en zone U). Cette zone est gelée en attente de la réalisation des équipements pour pouvoir l’urbaniser. Mais quand sont-ils à urbaniser : dans 5 ans, dans 10 ans ? C’est là que le PADD doit préciser ces questions
        + zones UA alternatives : ***art R123-6***. dans cette zone on autorise l’urbanisation dans le cadre d’opérations d’ensemble d’au moins tant d’ha. La zone n’est pas gelée. Elle peut être ouverte tout de suite à l’urbanisation mais sous plusieurs conditions : grosse opération d’ensemble (lotissement de 50 pavillons par exemple). C’est le lotisseur qui réalisera les voiries, équipements et réseaux de distribution qui manquent.

**Zones A :** zone agricole (ancienne zone NC) : voir plus tard. ***Art R123-7***: il s’agit des zones à protéger en raison de leur potentiel agronomique ou agricole…

**Zone N :** zone naturelle et forestière : secteurs à protéger en raison de la qualité des sites : ***art R123-8***. Intérêt historique, esthétique. Les constructions sont autorisées dans des secteurs de taille et de capacités d’accueil limités. Idée de mutation économe de l’espace. Elles ne doivent porter atteinte ni à la sauvegarde des paysages, des sites, des zones agricoles…

Zones NB : zones déjà partiellement urbanisées desservies partiellement par des équipements qu’il n’est pas prévu de renforcer et qu’il n’est pas prévu de renforcer. La loi SRU a supprimé les zones NB dans les PLU. Au moment du passage des POS au PLU, si on les reclasse en zone N, il y a atteinte aux droits acquis (cela semble une charge spéciale et exorbitante permettant l’indemnisation)

* **Zonages particuliers :**
  + Les emplacements réservés : ***art L123-1 8° C.urb*** : les PLU peuvent fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, des installations d’intérêt général et des espaces verts. Le terrain frappé de cette servitude d’emplacement réservé est inconstructible : le PC est refusé de plein droit. Le bénéficiaire de l’emplacement est le futur MO de l’opération d’intérêt général (si c’est un campus universitaire, c’est l’Etat ; si c’est une caserne, c’est la commune). La contrepartie est le droit de délaissement : on peut mettre le bénéficiaire en demeure d’acquérir. Après délai et accord amiable sur le prix. Si pas d’accord sur le prix, on peut saisir le juge de l’expropriation, qui fixe le montant de l’indemnité. Le juge évalue le terrain abstraction faite de la réserve (servitude non aedificandi). Parfois la commune se dépêche de modifier son plan pour supprimer la réserve et faire échec au droit de délaissement. On peut acheter un terrain en emplacement réservé, mais ce sera au prix du terrain grevé de la servitude. Si la commune abandonne le projet, elle lève l’emplacement réservé, alors on aura fait une bonne affaire.
  + Les espaces boisés classés : ***art L130-1 C.urb*** : quand la commune ne veut pas que des bois soient abattus, elle les classe en EBC. On peut faire des zones d’EBC « à créer », mais en pratique, cela ne s’est jamais vu. On ne peut pas détruire un arbre sans autorisation de coupe et d’abattage. Si on cède les 9/10e du terrain à l’état, on aura droit de construire sur le 1/10e restant. Mais cette procédure est rarement mise en application.

Pour ces deux catégories, ces servitudes existaient déjà au temps du POS. Ce n’est pas le cas pour les suivantes (nouvelles depuis le PLU).

* + Les servitudes de l’***art L123-2 C.urb*** :

***a)*** secteurs en attente d’un projet d’aménagement global : dans une zone U (uniquement), on a un secteur sur lequel la commune veut intervenir : elle veut faire un projet d’aménagement global mais elle ne sait pas encore vraiment quoi : cette servitude interdit dans le périmètre pour une durée de plus de 5 ans tout projet de construction. Le terrain est gelé. Il existe des tempéraments, notamment l’extension des constructions existantes. En contrepartie, il existe aujourd’hui un droit de délaissement. Le POS ne prévoyait pas une telle procédure, mais il prévoyait des zones NA et on détournait la procédure de la zone NA pour arriver au même but (procédés illégaux) : la CEDH sanctionnait ses pratiques sur le fondement de l’art 1er du premier protocole additionnel à la CEDH (droit au respect des biens). Les POS qui sont encore en vigueur peuvent adopter une telle procédure par modification.

***b)*** emplacements réservés au logement social : dans les zones U, le PLU peut délimiter des emplacements en vue de la réalisation dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logement qu’il définit. Selon une réponse ministérielle, cette possibilité n’est pas réservée au logement social mais s’applique à tous les logements qui manqueraient sur la commune : logements étudiants, logements saisonniers… en contrepartie, il existe un droit de délaissement.

***c)***: si on veut créer une voie, on peut faire un emplacement réservé. Mais si on est à un stade où on n’a qu’un tracé de principe, cet article permet de délimiter les terrains (et non les parties de terrains) qui peuvent être concernés par les équipements car on ne connaît pas l’emprise précise. On a un droit de délaissement sur l’ensemble du terrain concerné.

***d)*** servitude sur l’eau : voir plus tard

* + Les secteurs de reconstruction sur place : ***art L123-1 5° C.urb*** et ***L 123-11 e)***: le PLU peut délimiter des zones dans lesquelles la reconstruction peut être imposée ou autorisée avec une densité au plus égal à la densité auquel il était initialement bâti nonobstant les règles du POS. Il s’agit du COS de fait. Le POS de Paris a des COS ridicules par rapport à la densité réelle effective (par exemple, Place d’Italie, le COS pouvait être de 6, 7 ou 8 mais il était de 3). A l’époque, on pouvait dépasser le COS, mais il fallait payer. On fixait donc des COS bas pour que les gens paient. Le POS n’a jamais voulu reconnaître ce vice congénital. Le CE a condamné ce mécanisme. Pour remédier à cela, le législateur permet d’appliquer à la construction un COS de fait au lieu du COS bas applicable à la construction préexistante qui a été démolie (volontairement)
  + Les secteurs de curetage : ***art L123-1 10°***: le PLU peut délimiter un secteur où on peut subordonner la délivrance des PC à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants.
  + Les secteurs de plan masse : ***art R123-12 4°*** : les documents graphiques délimitent dans les zones U et AU les secteurs pour lesquels un plan de masse en 3 dimensions fixe les règles spéciales. Ce n’est pas un simple plan qui impose la compatibilité, mais c’est le projet, la maquette des constructions en 3 dimensions. C’est rarement utilisé.
  + Les terrains urbains cultivés à protéger : cela a été créé pour protéger les zones de maraîchage

**Règlement :** les règles sont facultatives. ***Art R123-9 C.urb*** : « le règlement PEUT comprendre ». Il y a 14 articles que peut comprendre le règlement. Seulement deux règles sont obligatoires : celles relatives à l’implantation des constructions par rapport aux voies et limites du terrain.

***Art 1 et 2*** : **occupations et utilisations du sol (OUS) interdites ou soumises à autorisation particulière** : par exemple sont interdits les lotissements. Ici s’amorçent des distinctions selon la destination des bâtiments : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, industrie, agricole, entrepôt, service public, intervention collectif : la destination d’un bâtiment est ce pour quoi le bâtiment est conçu. CA Douai : une zone réservée à la réalisation de villas et pavillons : cette disposition n’interdit pas de réaliser des villas.

***Art 3*** : **accès aux voieries** : toutes les constructions doivent être accessibles ou conditions d’accessibilité pour les handicapés. Cet article peut prévoir la largeur minimale des voies privées à créer

***Art 4*** : **desserte par des réseaux publics d’électricité, d’eau et d’assainissement**. Obligation se raccorder aux réseaux collectifs. On peut construire avec des réseaux individuels. Dans ces cas la commune s’engage à assurer le contrôle des réseaux individuels. De plus en plus le Plu contient des prescriptions en ce qui concerne l’eau pluviale : bassins de rétention par exemple.

***Art 5*** : **règle de la superficie minimale des terrains** : il y a une grande différence entre le POS et le PLU :

* POS : on parlait de caractéristiques minimales du terrain : on cherchait avant tout à favoriser le regroupement de parcelles mal implantées. On avait une règle de superficie minimale et puis des normes relatives aux dimensions du terrain. On avait des règles bizarres : on peut inscrire dans le terrain un rectangle de xm/xm ou un cercle de xm de rayon.
* PLU : la loi SRU interdit d’édicter des règles sur la dimension des terrains car elle privilégie le renouvellement urbain. A partir de là, elle ne veut pas que les PLU puissent interdire les constructions sur des petites parcelles délaissées en milieu urbain. Façade sur rue, front sur voie… Le PLU voulait qu’il n’y ait aucune prescription sur la forme des terrains, mais de surcroît les auteurs de la loi SRU ont voulu interdire les règles de superficie minimale SAUF quand la règle était faite pour des raisons liées à l’assainissement individuel. C’est le cas de figure dans lequel on peut édicter une telle règle. Cela s’explique par des raisons de politique de renouvellement urbain et de mixité sociale : si on fixe haut la superficie minimale, cela ne donne accès aux terrains que les populations plus aisées. Mais de nombreux maires étaient attachés à cette règle de superficie minimale : ils veulent préserver les secteurs de maisons traditionnelles. La loi UH a donc rajouté un codicile à l’article « 5° ou lorsque la règle est justifiée pour préserver l’urbanisation traditionnelle ou l’intérêt paysager de la zone considérée. Cette règle dit il faut 1.000 m² pour faire un bâtiment mais elle ne dit pas forcément qu’il faut 2.000 m² pour construire deux bâtiments (il faut vérifier : parfois le POS dit qu’il faut n x 1.000 m² mais pas toujours).

***Art 6, 7 et 8***: **règles d’implantation et de construction** : c’est le cœur du règlement : ces articles montrent la forme urbaine qu’on veut encourager ou dissuader. On va donc avoir une influence sur la morphologie urbaine.

* règles d’implantation par rapport à la voie publique : art 6 : liberté totale aux auteurs du règlement d’édicter telle ou telle règle, mais la règle en l’absence de POS (RNU) est que la hauteur doit être égale à la distance de la voie publique (h = L)

Si le POS dit qu’il s’agit de règles d’implantation par rapport aux voies publiques et privées : pas de pb.

Si le POS dit qu’il s’agit de règles d’implantation par rapport aux voies sans précision : le TA considère que cela ne s’applique qu’aux voies publiques. Pour les voies privées, alors on appliquera les règles de l’article 7 (règles par rapport aux limites séparatives).

* règles d’implantation par rapport aux limites séparatives : art 7 : la encore, liberté totale : on peut imposer des règles de recul importantes. Dans le RNU, L = H/2 : plus on veut monter en hauteur du bâtiment, plus il faut s’éloigner de la limite séparative.
* règles d’implantation des constructions les unes par rapport aux autres : 4m entre les bâtiments minimum. Le bâtiment en face doit être moins haut tel qu’il existe un angle de 45° partant de la fenêtre.

Certaines règles subordonnent l’implantation à l’accord du voisin : il faut joindre l’accord du voisin à la demande de PC : ces règles sont elles légales ? la doctrine administrative a longtemps condamné une telle pratique mais le CE a validé de telles règles : elles peuvent légalement figurer dans un règlement d’urbanisme.

Le POS peut définir des règles selon lesquelles l’emprise au sol (CES) ne peut dépasser x% de l’assiette foncière du terrain.

*Qu’est ce que l’emprise au sol ?* Est-ce la base du bâtiment ou la projection au sol du bâtiment ? Le conseil d’Etat a pris position : soit le POS définit l’emprise au sol comme la base du bâtiment (conception étroite) ou comme la projection au sol (conception élargie) : le PLU est libre de donner une définition stricte ou élargie de l’emprise au sol. Mais si le PLU ne dit rien, le CE considère qu’il faut retenir la conception étroite car plus favorable au constructeur.

*Qu’est-ce que la hauteur du bâtiment ?* Comment est-elle calculée ? Se sont posées de nombreuses questions en contentieux. On calcule la hauteur par rapport au sol naturel avant tous travaux. Le PLU peut dire que la hauteur est celle du sol naturel jusqu’au faîtage exception faite de tous ouvrages techniques comme les cheminées ou superstructures. Mais si le POS ne donne aucune définition de la hauteur : pour le CE, ce n’est pas une hauteur au faîtage mais une hauteur à l’égout du toit.

Si le POS définit une règle en niveau : plusieurs niveaux sont autorisés : R + 5 = 6 niveaux autorisés avec par exemple une limite de 18m. Peut-on créer des logements dans les combles. Parfois le POS dit R+5 avec combles aménageables. Les constructeurs savent tirer parti des failles des règles d’urbanisme pour construire plus.

***Art 11*** : **aspect extérieur des constructions** : il peut faire 3 lignes comme 4 pages. Certains PLU y donnent des listes de matériaux interdits. Il y a des recommandations sur les couleurs. Elles ne sont pas obligatoires mais il existe des articles du RNU qui sont d’OP, opposables : ***art R111-21*** : le PC peut être refusé si le PC n’est pas en harmonie avec l’environnement.

***Art 12*** : **règles relatives aux places de stationnement**. Avant, ces règles étaient des minima : places minimums à construire. De plus en plus, avec le développement des transports dans les grandes villes. Aujourd’hui, on a changé de politique : on est pas loin d’interdire la construction de places de parking, notamment quand la zone est couverte par un PDU. Il y a des règles différentes pour les logements sociaux (***art R127-1 C.urb***).

Le PLU peut prévoir qu’on devra payer une somme à la ville si on ne réalise pas les emplacements et qu’on y était obligé. La ville doit ensuite affecter cette somme à la réalisation de parcs publics de stationnement.

En ce qui concerne les grandes surfaces soumises à autorisation (hypermarchés ou multiplex cinématographique), on doit respecter les places de parking. La loi SRU impose un ratio en matière d’emprise au sol affectée au stationnement. Si on a une superficie de 1.000 m² de bâtiments affectés au commerce, le parking ne peut pas dépasser 1.500 m² d’emprise au sol. (une fois et demi). Mais même s’il peut étaler, il peut faire les parkings sur différents niveaux.

***Art 13*** : **aménagement des abords des habitations** : 30% doivent être des espaces verts

***Art 14*** : **COS** : densité de fait : Nb de m² SHON .

Superficie de terrain

La SHOB est la somme des surfaces de plancher. On ne prend pas en compte les escaliers qui ne sont pas des surfaces de plancher.

Pour calculer la SHON, on fait des déductions à partir de la SHOB : ***art R112-2-2***:

* on déduit les surfaces de plancher des combles ou locaux non aménageables pour l’habitation ou une activité
* on déduit ce qui n’est pas hors d’air ni hors d’eau : on enlève les balcons
* on déduit aussi les locaux à finir (garages) et les surfaces non closes en rez-de-chaussée (mais dès qu’il y a une grille, cela devient clos)
* on opère une déduction forfaitaire de 5% pour favoriser les travaux d’isolation thermique et phonique.
* Lorsqu’on fait une réfection de locaux d’habitation, on bénéficie d’une déduction forfaitaire de 5 m² par logement quand travaux résultant de la mise en conformité de locaux d’habitation et fermeture de balcons et loggias. Mais les coursives ne sont pas déduites.

Le COS est la densité autorisée quand on construit ou transforme un bâtiment. Si le COS est de 1, c’est qu’on peut faire 1.000 m² de SHON sur 1.000 m² de terrain.

Le COS permet de gérer la densité. La loi SRU a voulu le supprimer. Mais le COS et la superficie minimale des terrains sont les deux règles les plus importantes aux yeux des élus. Le COS est différent en fonction de la destination : habitation, bureaux…

*Si terrain de 2.000 m² : 2 pour l’habitation, 0,8 pour les bureaux…. On fait un programme de 3.000 m² de SHON d’habitation. Que reste-t-il pour faire des bureaux ? Il nous restera 500 m² de terrains utilisables avec un COS de 0,8 ce qui nous donne 400 m² de bureaux.*

COS alternatifs : parfois, le PLU prévoit un COS de base et un COS plus élevé pour les travaux sur tant de m² : incitation au regroupement à l’amiable pour pouvoir plus construire.

**POUR LES POS UNIQUEMENT** : ***Art 15*** : **dépassement de COS**

Dans les POS, il y avait un art 15 sur le dépassement de COS. Si on dépassait le COS il fallait payer une taxe de surdensité (taxe de dépassement de COS). Mais ce système a eu un effet pervers : on fixait des COS bas pour percevoir plus d’argent. Le COS de paris était une machine à finance extraordinaire. Le CE a mis de l’ordre : le dépassement de COS devait être justifié par des motifs d’urbanisme : si aucune justification, le transfert est illégal et les gens pouvaient récupérer les sommes versées.

Depuis la loi SRU, le PLU peut fixer un COS, mais il n’est plus possible de le dépasser. L’article 15 est supprimé. La loi SRU a donc supprimé le fondement législatif permettant de taxer le dépassement de COS. Alors, des anciens POS contiennent encore un article 15 : le dépassement de COS demeure alors possible, mais ce sera gratuit.

Le législateur peut créer des secteurs de **transfert de COS** en zone naturelle. Cela existait déjà avant et a été repris par la loi SRU. On a un COS de 0,005  mais on peut délimiter des secteurs d’accueil, des secteurs récepteurs où on peut aller jusqu’à 1,5 mais à condition de racheter la constructibilité aux autres.

Par exemple en secteur récepteur, on a droit au COS normal ou au COS augmenté si on rachète au propriétaire les droits de construire. En contrepartie, il y a une servitude non aedificandi. Le transfert de COS est un mécanisme qui n’est jamais utilisé, car c’est trop compliqué.

Art L127-1 C.urb : nonobstant toute disposition du PLU, le logement social a droit a un bonus de 20% du POS : cela donne une franchise de POS. C’est donc un régime légal du dépassement de COS en cas de logement social. Le projet de loi Borlot prévoit un dépassement de COS de 50% pour le logement social.

**Contrôle de la densité en cas de division des terrains bâtis** :

Avant la loi SRU : on avait un terrain de 10.000 m², avec un COS de 0,5. On peut construire 5.000 m² de SHON. Mais on ne construit que 4.000. Il reste donc 1.000 à construire. On vend 5.000 m² à M.X. Quelle est la constructibilité de ces 5.000 m². il existait avant la loi SRU un art L111-5 C.urb qu’on ne pouvait consommer que les droits résiduels : on ne peut donc construire que 1.000 de SHON.

La loi SRU abolit cette règle de l’art L111-5 : objectifs de renouvellement urbain, utilisation optimale des terrains en milieu urbain. Même si on vend 5.000 m², de par l’effet de la division, on peut construire la moitié. Le terrain détaché ne peut pas être pénalisé : on peut donc construire 2.500 m² (5.000/2). Mais on ne maîtrise plus la densité, car les gens divisent pour pouvoir plus construire. Les élus sont mécontents.

La loi UH ne rétablit pas non plus l’ancien régime d’avant la loi SRU. Elle prend acte de la volonté des élus pour contrôler la densité suite à la division des terrains bâtis. Le maire sera souverain :

* soit il maintient le principe SRU
* soit le PLU délimite des secteurs où on tiendra compte de la constructibilité résiduelle : ***art L123-1-1***. On tient compte de ce qui a été construit pour calculer la constructibilité du terrain détaché. Mais il y a une limite de 10 ans. Donc 10 ans après le détachement, on ne sera plus pénalisé et on pourra construire 2.500 m². Ce mécanisme évite le détournement du mécanisme du COS.

1. **EFFETS DU PLU**

Le PLU est opposable aux AOS. Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée. Sur le domaine public, les règles d’urbanisme. Il y a quand même une personne publique qui bénéficie d’une extra-territorialité : c’est le Sénat. Les règles d’urbanisme ne sont pas opposables aux propriétés du Sénat.

Opposables pour tous travaux, constructions, plantations, affouillements… mais on ne dit pas que c’est opposable à tout ce qui est soumis à autorisation ou délcaration. Par exemple, certains affouillements sont soumis à autorisation pour telle ou telle profondeur. Mais si l’affouillement que l’on veut réaliser ne relève pas de l’autorisation, le PLU est-il opposable. La C.cass, dans une décision ***Cass. Crim, 9 novembre 1994 « Abitan »*** 94-80962 : personne poursuivie au pénal pour avoir réalisé sans autorisation 13 studios et au mépris des dispositions du POS. La chambre criminelle dit que ces travaux n’avaient pas eu pour effet de modifier l’aspect extérieur et ne créaient pas de surface de plancher supplémentaire, ni modification des volumes : il ne doit pas être poursuivi pour dépôt de PC. Mais cela peut constituer une infraction aux dispositions d’urbanisme car il est en infraction directe aux dispositions du POS. L’***art L160-1 C.urb*** renvoie à la disposition pénale de l’***art L480-4*** pour les travaux ou utilisations du sol. Même sans réaliser de travaux, on peut être en infraction avec le POS.

Jusqu’où peut aller le POS ?

* Le POS ou le PLU ne peut pas créer de procédures nouvelles : sont donc illégales les dispositions soumettant à l’avis du maire certains travaux, ou celles instaurant des autorisations municipales de mise en copropriété. Seule la loi peut créer un régime d’autorisation.
* Le POS ne peut pas non plus modifier un régime existant prévu par la loi. Le POS ne peut pas exclure une exception légale par exemple.
* Le POS peut-il régenter l’activité économique. Le CE admet qu’on puisse interdire certaines activités mais ce doit être pour des motifs d’urbanisme. ***CE 86 Société Guyane et Gascogne*** : POS de Lourdes qui interdisait dans le centre ancien la création de commerce de détail de plus de 50 m². Le CE l’a admis car c’était pour des motifs d’urbanisme : raisons de circulation. ***TA Rennes*** annule un POS qui avait fait une zone exclusivement réservée à l’activité hôtelière car les motifs étaient purement économiques et non urbanistiques.
* Le nouveau PLU de Paris définit des zones de déficit en logement social (presque tout Paris) : art UG 2-3 : dans ces zones tout projet soumis à PC doit prévoir d’affecter au moins 25% de la SHON au logement social si on plus de 1.000 m² de SHON destinée à l’habitation. Cette disposition sera-t-elle légale ou non si elle est adoptée ? Samedi 8 novembre a été déposée une proposition de loi donne une base légale à cette disposition. Mais le projet de loi Borlot déposé le 24 octobre au Sénat dit que le PLU peut délimiter des secteurs où on pourra imposer un % de logements locatifs. Mais il le range dans les servitudes de l’art L123-2 (emplacements réservés au logement social) et donc en contrepartie, il y a un droit de délaissement, alors que les servitudes normalement énoncées par un PLU n’ont pas comme contrepartie le droit de délaissement. On ne sait pas comment vont réagir les parlementaires…

***Art L123*** : les règles du POS ne peuvent faire l’objet d’aucune dérogation sauf les **adaptations mineures** de la règle pour des raisons limitativement énumérées, rendues nécessaires par la configuration des parcelles, la nature du sol ou le caractère des constructions avoisinantes. Il ne faut pas confondre dérogation, ici c’Il ne faut pas confondre dérogation, ici c’est une exception prévue par le règlement.

Le juge regarde si le maire a bien fait une adaptation mineure ou s’il n’a pas été au-delà. Il y a appréciation au cas par cas : il ne faut pas aller trop loin.

***Art L123-5*** : le législateur a quand même prévu des **dérogations au régime légal** :

* pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits par sinistre
* pour permettre la restauration d’immeubles protégés par la législation sur les monuments historiques

1. **PROCEDURES**

**Elaboration :**

1ère délibération du conseil municipal : elle prescrit l’élaboration (ou la révision selon le parallélisme des formes) et organise la concertation. Le préfet effectue ensuite la procédure de porter à connaissance

2ème délibération du conseil municipal : délibération sur le PADD

3ème délibération du conseil municipal : tire le bilan de la concertation et arrête le projet de PLU. Ce projet est ensuite transmis aux personnes publiques associées : région, département, chambre de commerce, d’agriculture, des métiers… Celles-ci répondent. Il y a saisine du TA. Ce dernier nomme un commissaire enquêteur. L’enquête publique se déroule alors. Dans le dossier d’enquête publique, on joint les avis des personnes publiques associées. Cette enquête dure un mois environ et le commissaire rend un rapport. La commune n’est pas liée juridiquement par cet avis.

4ème délibération du conseil municipal : approuve le PLU

Entrée en vigueur :

* s’il y a un SCOT, la délibération est exécutoire dès l’accomplissement des formalités. Le préfet a un droit de contrôle de la légalité a posteriori (droit commun).
* si pas de SCOT, la délibération n’est exécutoire qu’un mois après transmission au préfet. Pendant ce délai, le préfet peut demander la suspension du PLU s’il lui apparaît que le PLU est contraire aux DTA, L121-1, SCOT…Il en demande la modification. Si la commune refuse, cela se terminera devant le JA.

**Révision :** le PLU peut être révisé : parallélisme total des formes et des compétences.

**Modification :** procédure plus souple (il y a quand même enquête publique) possible si pas d’atteinte au PADD et qu’il n’y a pas de réduction des espaces boisés classés ou des zones protégées, naturelles ou forestières. Quand il y a réduction, il faudra passer par la procédure de révision. Les élus voulaient avoir un mécanisme souple pour aller au-delà des contraintes. Ils ont obtenu la révision simplifiée

**Révision simplifiée :** ancienne révision d’urgence : procédure plus simple notamment en ce qui concerne les obligations de concertation. Elle est possible lorsque la révision a pour seul objet :

* la réalisation d’une construction présentant un intérêt général notamment pour la commune,
* l’extension des zones constructibles ne portant pas atteinte à l’économie générale du PADD

1. **REGIME TRANSITOIRE**

Les POS approuvés avant le 1er avril 2001 (EV SRU) restent POS avec leur contenu de POS (ancien art L123-1) : ils ne sont pas pour autant illégaux et restent en vigueur.

* La révision (si atteinte à l’économie générale (pas du PADD car il n’existait pas)) : entraîne la transformation des POS en PLU avec contenu de PLU (plus d’art 15 notamment)
* La modification est aussi possible pour introduire les nouveaux outils à disposition du PLU
* La révision simplifiée est aussi possible pour les mêmes motifs : le POS reste POS. Elle ne pourra pas être opérée après la date butoir du 1er janvier 2006. le projet Borlot prévoit de prolonger cela au 1er janvier 2010 : le passage des POS aux PLU va donc se faire sur plus de 10 ans.

1. **DISPARITION DU POS OU PLU**

**Abrogation d’un PLU :** depuis la loi SRU, c’est possible. Mais les textes sont muets quant à cette procédure. Certains considéraient que le CM devait faire une enquête publique. Un décret en cours imposera l’enquête publique pendant laquelle la commune exposera les raisons d’abroger son POS/PLU. Elle aura alors une carte communale.

**Annulation contentieuse du PLU :** la délibération approuvant la révision ou l’élaboration d’un PLU peut faire l’objet d’un recours devant le JA : des particuliers mécontents d’une servitude frappant leur terrain, des associations, la chambre de l’agriculture…

Peuvent être soulevés des moyens de légalité externe (vices de forme ou de procédure) et des moyens de légalité interne (motifs de fond comme incompatibilité avec une norme supérieure comme toutes les prescriptions des lois montagne et littoral ou existence d’une erreur manifeste d’appréciation).

***Conséquences  de l’annulation :*** ***art L121-8 C.urb*** : l’annulation d’un PLU a pour effet de remettre en vigueur le POS immédiatement antérieur.

Difficultés :

* Mais ce dernier peut être complètement obsolète et ne plus correspondre du tout à la politique de la commune. Le CM a donc parfois intérêt à abroger ce POS qui revit.
* S’il n’y a pas de document antérieur, on revient au RNU et aux règles générales d’urbanisme qui s’appliquent sur les communes non dotées de POS/PLU.
* En cas d’annulation partielle, il y a retour au document d’urbanisme antérieur seulement pour la partie antérieure
* Quand il y a déclaration d’illégalité du document d’urbanisme, (en cas d’exception d’illégalité) : le juge annule le PC car il a été pris en fonction d’une disposition illégale du PLU. Aucune autorité ne peut appliquer un règlement qu’elle sait illégal. Le CM doit donc s’abstenir d’appliquer les dispositions illégales et le document antérieur revit pour ces dispositions. ***CE Avis 9 mai 2005***: le CE déclare que les maires ont l’obligation de ne pas appliquer le règlement illégal, même s’il n’a fait l’objet d’aucune déclaration d’illégalité par le juge. Cet avis est surprenant ! Ce serait donc au maire de juger si le PLU est illégal ! *RDA 12 septembre 2005 ROUBY*.

Ce mécanisme ravageur non protecteur de la sécurité juridique a été dénoncé par les professionnels de l’immobilier. La ***loi Bosson du 9 février 1994*** a introduit un ***art L600-1 C.urb*** qui n’a pas d’incidence quant à l’exception d’illégalité soulevée pour des moyens de fond. Ce dispositif a voulu mettre une paroi coupe-feu interdisant 6 mois après la date d’opposabilité aux tiers (insertion dans JAL) de l’approbation du document d’urbanisme d’invoquer un vice de forme. On ne peut invoquer que des vices de fond (avec des exceptions).

***Chapitre 3 : REGLES D’URBANISME DANS LES COMMUNES SANS POS OU PLU***

1. **LA REGLE DE LA CONSTRUCTIBILITE LIMITEE**

***Art L111-1-2 C.urb*** : règle de la constructibilité limitée en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

**Notion de PAU :** on regarde la densité des constructions. Devant un concept aussi flou s’est développée une JP abondante. Le juge prend des critères de densité, de distance entre les maisons, d’existence de réseaux, de voies publiques…

C’est une appréciation au cas par cas, il n’existe pas de définition. Il y a une subjectivité du JA.

**Sens de la règle :**

* Si on est dans une PAU, on peut construire
* En dehors de cela, il y a principe de constructibilité limitée.

On peut faire des extensions mesurées. La encore, le juge utilise des critères. Parfois il est sévère et parfois laxiste. Est possible aussi l’adaptation et le changement de destination : cela a été introduit par la loi de Robien sur proposition des élus locaux car des bâtiments agricoles désaffectés ne seraient jamais réaffectés à l’agriculture. Aujourd’hui, on peut changer leur destination.

Il existe d’autres exceptions : comme les services d’intérêts collectif, les bâtiments nécessaires à l’activité agricole. Ne peuvent pas être construites les constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

**Exception justifiée par l’intérêt de la commune :**

Pour autoriser les constructions en dehors des PAU, il faut une délibération du CM justifiée par l’intérêt de la commune.

Comme la commune n’a pas de PLU, si la DDE dit oui, le maire délivre les PC au nom de l’Etat. Si la DDE dit non, le préfet délivre le PC. Le préfet est tenu de la délibération, il peut seulement déférer la délibération devant le JA en raison de son rôle de contrôle de légalité.

CE « Chevilly la rue » : cela peut s’appliquer à une commune qui voir supprimer son POS.

1. **LE REGLEMENT NATIONAL D’URBANISME**

S’applique aussi sur les communes sans PLU le RNU posé de l’***art R111-1*** à ***R111-24 C.urb***: tous ces articles sont rédigés de la même manière : « le PC peut être refusé ou accordé lorsque… » : ce sont des articles permissifs.

1. **Règles de localisation des constructions**

***Art R111-2 C.urb*** : le PC peut être refusé si risque lié à la sécurité et à la salubrité publique. Cet article permet de refuser un PC sur un terrain glissant, sur un terrain proche d’une usine… cela joue aussi dans l’autre sens : on peut refuser à une usine de s’installer à côté de pavillons.

***Art R111-3*** : permet de refuser des PC quand les constructions sont susceptibles d’engendrer des nuisances graves notamment relatives au bruit : on ne peut pas construire d’habitations à côté d’éoliennes

***Art R111-3-2*** : permet de refuser le PC lorsque la construction est susceptible de compromettre la mise en valeur de vestiges archéologiques

***Art R111-13*** : permet de refuser le PC si la construction impose la construction par la commune d’équipements publics nouveaux soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement du service public pour la commune : les motifs d’urbanisme sont larges

***Art R111-14-1*** : il permet de refuser le PC pour éviter le mitage (éviter l’urbanisation dispersée) ou si les constructions sont de nature à compromettre l’activité agricole ou forestière.

1. **Règles de desserte**

Règles relatives à l’assainissement : les lotissements doivent avoir l’eau potable, par exemple…

***Art R111-4*** : le PC peut être refusé en raison de la desserte insuffisante (largeur de la voierie) ou accès dangereux

1. **Règles sur les prospects**

Ces règles doivent faire l’objet de dérogations préfectorales (comme à la Défense : le RNU a suffi pour ces constructions !)

1. **Règles sur l’aspect extérieur des constructions**

***Art R111-21*** : permet de refuser le PC si la situation, l’architecture, les dimensions des constructions sont de nature à porter atteinte au caractère des lieux avoisinants, à l’aspect extérieur des bâtiments…

Même si la majorité des articles sont permissifs, certains de ces articles sont d’OP :

* art R111-2 sur la sécurité salubrité,
* art R111-3-2 sur les vestiges archéologiques
* art R111-4 sur les accès
* art R111-14-2 sur l’environnement
* art R111-15 sur les villes nouvelles
* art R111-21 sur l’insertion des bâtiments dans le site environnant

Quand on dit que ces articles sont d’OP, cela signifie que ces articles peuvent être opposés au PC même s’il y a un POS ou un PLU.

Le RNU est source d’insécurité juridique : il donne des motifs de refus de PC. En plus, on est dans des communes sans PLU donc s’applique la règle de la constructibilité limitée. Certaines communes considèrent cependant qu’un POS/PLU n’est pas nécessaire : on a créé un document pour elles : la carte communale.

1. **LA CARTE COMMUNALE**

***Art L124-1 C.urb*** : on vient donner un fondement juridique à une expérimentation ancienne : plans d’application du RNU : Plans ARNU, Modalités ARNU, Cartes ARNU…

Le législateur a encadré et donné un fondement juridique à cette pratique : le maire peut délimiter un périmètre constructible : il s’agit donc d’un zonage. L’intérêt est que cela peut aller au-delà de la cartographie des PAU et donc on peut écarter la règle de la constructibilité.

**Contenu :** il y a un simple document d’orientation + un document cartographique présentant un zonage simplifié (par rapport au PLU) : il y a juste le périmètre d’agglomération constructible. Il peut aussi prévoir des secteurs réservés à l’implantation d’activités. En dehors de ce périmètre, ne seront admises que les exceptions normales de l’***art L111-1-2*** (adaptation, changement de destination, etc. …). Il n’y a pas de règlement, contrairement au PLU. Le règlement applicable est donc le RNU.

**Procédure :** il n’y a pas de concertation nécessaire : la commune peut le faire mais elle n’est pas obligée. Après la première délibération du CM, il y a seulement une enquête publique. Le CM approuve la carte communale et ensuite transmet la délibération au préfet. Si ce dernier ne se manifeste pas pendant un mois, il y consent.

Récemment, on a permis aux communes possédant une CC d’ouvrir un DPU s’il y a un projet d’équipement précis. Selon PERIGNON, c’est une erreur, on aurait plutôt du leur permettre de délimiter des emplacements réservés.

La commune peut décider d’être compétente pour délivrer les AOS (par le maire au nom de la commune), mais c’est facultatif.

1. **LE PROBLEME DES « ENTREES DE VILLE »**

***Art L111-1-4 C.urb*** issu d’une loi de 95 et modifié par la ***loi du 25 février 2005*** : en dehors des espaces urbanisés de la commune, (la notion d’espace urbanisé est une question de fait) on a un principe d’implantation des constructions par rapport aux voies : on interdit toute construction sur une bande de 75 m le long des voies (portée à 100m si voie à grande circulation). Cela ne s’applique pas aux infrastructures routières (pompes à essence), réseaux de service public… Selon PERIGNON, ce texte est aujourd’hui inutile.

**Sont prévus des systèmes de dérogation :**

* Dérogation par le PLU : le PLU peut fixer des règles différentes et donc lever l’interdiction mais à condition de comporter une étude justifiant que ces règles sont compatibles à certains principes comme l’implantation, l’aspect extérieur des bâtiments…
* Dérogation par le CM : si la commune a une CC, le CM peut par délibération prendre des règles différentes en accord avec le préfet pour s’affranchir de cette règle au vu d’une étude justifiant que cela est compatible avec tous les principes
* Dérogation par le préfet : on peut avoir une dérogation ponctuelle donnée par le préfet compte tenu de l’intérêt de la commune attaché à cette dérogation.

***Chapitre 4 : PROTECTION ET GESTION DES ESPACES SENSIBLES ET NATURELS***

1. **LA LOI LITTORAL**

Le milieu littoral est important : on a 5.000 Km de littoral et dans les communes de littoral ont une grande pression foncière, d’urbanisation. Ce sont de grande activité : zones portuaires, zones touristiques…

Le législateur a réagi : loi 3 janvier 1986 : loi de protection et d’aménagement du littoral codifiée aux ***art L146-1s C.urb***. Cette loi s’applique aux communes riveraines du littoral et également dans certaines communes d’estuaire.

La loi Littoral s’applique aux DTA, au SCOT et au PLU. Les DTA doivent respecter ses prescriptions mais elles peuvent aussi en préciser les modalités d’application. Les dispositions de la loi Littoral sont en outre directement opposables aux AOS : on peut demander l’annulation d’un PC pris sur le fondement d’un PLU contraire aux dispositions de la loi littoral.

Cette loi fait l’objet de grosses remises en question. Il y a récemment eu un rapport du Sénat sur la loi et il va sûrement y avoir bientôt une réforme, en 2006. *CALIERARO : « faut-il réformer la loi littoral ? » BJDU 2003 n°5*. La loi a une architecture curieuse.

**REGLES APPLICABLES SUR TOUT LE TERRITOIRE COMMUNAL**

1. **principe d’urbanisation en continuité**

On a un premier principe qui s’applique sur tout le territoire communal : principe d’urbanisation en continuité : ***art L146-4 I)*** : l’extension de l’urbanisation doit se faire soit en continuité des agglomérations ou des villages, soit en hameaux nouveaux intégrés à l’environnement. Chaque mot compte.

Notion de village : la ***réponse ministérielle n°49985 du 16 août 2005*** : par villages existants, il faut comprendre un ensemble comprenant des équipements publics ou privés créant une vie de village (par exemple des commerces ou services publics). Effectivement, la JP a considéré que les lotissements n’étaient pas des villages car il n’y avait pas de commerces. L’urbanisation en continuité du lotissement n’a pas été admise. Comme la notion de hameau, ces concepts sont flous et la JP est abondante : c’est du cas par cas.

Exception pour les exploitations agricoles : l’agriculteur peut donc agrandir son exploitation, même si elle n’est pas intégrée à un village.

1. **principe de coupure de l’urbanisation**

Si on a deux zones urbanisées sur le littoral, il doit y avoir entre les deux une coupure de l’urbanisation. Peut-on faire des golfs dans ces coupures ?

**REGLES APPLICABLES SUR LES ESPACES PROCHES DU RIVAGE**

1. **Conditions d’extension limitée de l’urbanisation**

***Art L146-4 II)*** : dans les espaces proches du rivage, l’extension limitée doit se faire en cohérence avec le SCOT, ou être justifiée par le PLU est soumise à accord du préfet : limite à la décentralisation. Pour la JP, une construction est une extension au sens de cet article.

1er problème : qu’est-ce que l’espace proche du rivage ? c’est un premier problème. Souvent, c’est à moins, d’1 Km ou 1,5 Km. Mais c’est une notion de fait en raison des reliefs.

***CE 1996***: le CE a annulé une ZAC en disant que c’est un espace proche du rivage alors qu’elle était séparée du rivage par un relief : car les constructions en question étaient visibles d’immeubles ayant vue sur mer (co-visibilité)

2ème problème : qu’est ce que l’extension limitée ? Est-ce l’extension physique de la nappe urbaine ou densification de l’espace actuellement urbanisé ?

Pour le CE, la notion d’extension limitée est suffisante pour condamner une surdensification du tissu urbain existant et ***CE juillet 2003 « Cap d’Antibes »***. Si on densifie trop ou qu’on fait des immeubles trop hauts, le PC peut être annulé sur le fondement de la loi littoral, mais ce sont des critères flous.

***CA Nantes 19 avril 2005*** *AJDA 12 septembre 2005 p.1697* : il s’agit d’une extension de 30 m² d’un bâtiment existant en zone ND relié par un couloir de 5 m. On est dans un espace proche du rivage. Cela doit, selon le CE, être regardé comme une construction nouvelle : c’est donc une extension de l’urbanisation dans un espace proche du rivage. Même si le POS n’interdit pas cette construction, le SCOT ne justifie pas cette extension : le PC admis sans accord préalable du préfet est nul. Selon PERIGNON, cette décision est excessive.

1. **Règle des 100 mètres**

Sur une bande de 100 m, tout terrain en dehors des espaces urbanisés de la commune est inconstructible. Il existe des exceptions : services publics et activités nécessitant la proximité immédiate de l’eau (pêche, activités maritimes, ostréiculture…).

1. **Protection des espaces remarquables**

***Art L146-6*** : obligation de préserver les espaces terrestres et marins nécessaires au maintien des équilibres biologiques

***Art R146-1*** : fait la liste de ces espaces remarquables : dunes, plages, forêts proches du rivage, zones naturelles des estuaires, marais, falaises. Ce décret va au-delà de l’habilitation législative : ce décret énumère ces sites au lieu de donner des critères : les élus n’ont plus de marge de manœuvre.

Le conservatoire du littoral ne pouvait même pas aménager un parking. En 2004 a été pris le décret ***R146-2*** : alors on a permis des aménagements légers qui ne compromettent pas irrémédiablement le site : centres équestres, installations démontables, aires de stationnement indispensables.

1. **Limitation des routes de transit et des campings**

Les routes de transit doivent être au maximum à 2.000 m de la mer. Il n’est plus non plus possible de faire des campings au bord de l’eau.

1. **Servitude de passage sur le littoral**

L’***art L160-6 C.urb*** datant de 1980 institue une servitude de passage des piétons sur le littoral de 3 m. Elle est calculée à partir de la limite du plus haut rivage (lors des plus gros coefs). Cette servitude est d’origine légale et peut éventuellement être modifiée par le préfet en raison de circonstances particulières (par exemple s’il y a une falaise avec risque d’éboulement). Cette servitude n’est pas indemnisable sauf s’il y a un dommage direct et certain. Eventuellement, les propriétaires peuvent se faire indemniser les frais de clôture.

Le préfet peut aussi après enquête publique, créer des servitudes pour accéder au rivage de la mer.

***Action du conservatoire du littoral :*** les seuls secteurs réellement préservés sont les terrains acquis par ce conservatoire qui est un EPA. Il a pour ambition de rendre public plus d’un tiers du littoral : on parle du « tiers naturel ». Aujourd’hui, il a plus de 70.000 ha d’acquisitions. C’est une domanialité publique très protégée. Pour vendre un tel terrain, il faut un décret en CE sur demande de la majorité du conservatoire.

Le conservatoire peut acquérir ces biens de différentes manières :

* par acquisition amiable,
* par expropriation (il peut même acheter des terrains déjà protégés par la législation des sites),
* par voie de préemption (le département peut créer des zones de préemption au titre de la protection des espaces naturels sensibles).
* par le biais du mécanisme de la dation en paiement : des dispositions fiscales permettent de se libérer des frais de succession et de l’ISF en faisant une dation en paiement au conservatoire du littoral.

1. **LA LOI MONTAGNE**
2. **LA PROTECTION DES PAYSAGES ET DES ESPACES NATURELS**

CHAPITRE 1: LES OPERATIONS D’URBANISME, LEURS ACTEURS ET FINANCEMENTS

**Intro Vues 1à 3**

Introduction générale : L 300-1 et L. 311-1 à L.314-9 CU

**Vues 4-5**

**1) L’opération d’aménagement urbain est définie par sa finalité : concept fédérateur depuis 1985. .**

Le concept d’aménagement est d’abord défini par le code : L 300-1 alinea 2 :

*« L’aménagement désigne l’ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d’une part, à conduire ou autoriser des actions ou des opérations… et d’autre part, à assumer l’harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».*

**Vue 6**

Selon L 300-1 alinea 1 l’objet des actions ou opérations d’aménagement est : *«  mettre en œuvre une politique locale de l’habitat, d’organiser le maintien, l’extension ou l’accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l’insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder et de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels" »* Désormais on peut faire une ZAC espaces naturels mais pas une ZAC financière.

**2) Une série de principes encadre les opérations d’aménagement.**

**Vue 7-8**

Procédures complexes ,alternatives et combinatoires elles répondent à des principes communs de participation des acteurs publics et privés, de contrôle, de technique de réalisation et de garantie.

* La concertation et le débat : L 300-2 SCT, PLU et op amgt.
* Le libre choix de l’opérateur public ou privé y ayant vocation L 300-4. Convention publique d’aménagement dont le contenu est prévu par la loi et le contrôle

**Vue 9 3) Un outil essentiel le DPU**

**4) La structure du code nous montre cet ensemble que constitue l’urbanisme opérationnel :**

**Vue 10**

Au livre III on trouve d’abord des articles généraux sur la définition de l’opérationnel les procédures, notamment de concertation et de publicité ( L 300-1 à L300-5)

Puis un chapitre entier sur la ZAC (L 311-1 à L 311-7)

Un ensemble d’autres opérations : restauration immobilière(313-4) et secteurs sauvegardés(313-1), lotissements(315-1 à 9),

On doit cependant remarquer que la ZAC, à l’initiative de la collectivité public, est l’instrument roi de l’aménagement urbain.

\*\*\*\*

# Section 1 : la ZAC, outil privilégié de l’aménagement

# Section 2 : Le lotissement ou la collaboration du particulier à l’intérêt général

**Section 3 : Le secteur sauvegardé et les opérations de réhabilitation.**

**Section 4 : Les instruments fonciers, le DPU et les ENSD**

# Section 1 : la ZAC, outil privilégié de l’aménagement L 311-1 et s.

**Vue I**

## **§1 Une définition de la ZAC qui a beaucoup évolué depuis 1970.**

**Vue 2**

De 1970 à 1997 : 6000 ZAC.

## Outil créé par la LOF de 1967 pour la concertation entre collectivités publiques et promoteurs. Appliqué à partir de 1970, c’est devenu un outil de dérogation qui de plus portait atteinte à l’environnement.

Loi de 1976 : ZAC limitées aux zones à urbaniser. Création du PAZ. 1977 : PAZ soumis à l’obligation d’étude d’impact.

## 1985 Décentralisation : "une procédure d'aménagement urbain polyvalent" L 311-1.

Principe de liberté contractuelle entre collectivités publiques et aménageurs.

Loi SRU : fin du régime dérogatoire.

**Etienne Fatome, Le nouveau régime juridique des ZAC BJDU 6/2000 p. 394.**

* Le PLU s’y applique
* Pas d’obligation de les localiser en zone U
* L’assemblée locale délibère sur la création qu’il existe ou non un PLU approuvé ;
* Réalisation en régie ou par convention publique d’aménagement
* ZAC à maîtrise foncière partielle/participation des constructeurs
* Cahier des charges obligatoire fixant la SHON

Il s’agit toujours d’une opération d’aménagement pour :

* produire des terrains équipés
* rénover des quartiers urbains.
* Qui peut être désormais une opération d’aménagement d’espace naturel.

Une évolution récente de la jurisprudence permet à une ZAC de se reconvertir en espaces naturels (*CAA Marseille 8 décembre 1998 n°97MAO5159 Commune de Pennes-Mirabeau Jurisdata n°047109- Construction-urbanisme juin 99 p.18note P. Cornille*) :

* évolution du contrôle du juge sur les ZAC (Franck STEICHEN le contrôle du juge en matière de ZAC.- RFDA nov. 96 p.1202)
* évolution de la loi SRU qui ne lie plus la ZAC aux zones urbaines des PLU et donc cet outil peut servir à l’aménagement d’espaces naturels.

**Vues 3**

**Une seule limite à l’utilisation de cet outil multiservice : la ZAC doit servir à une véritable opération d’aménagement *CE 28 juillet 1993 Commune de Chamonix- Mont-Blanc , 7200 m2 de ZAC pour la seule extension d’un hôtel n’est pas légal.***

***La définition est enfin fixée par la loi SRU : « Des zones à l’intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d’intervenir pour réaliser ou faire réaliser l’aménagement et l’équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».L 311-1***

**L’évaluation de l’outil est positive malgré quelques défauts.**

a)Avis du CE en 1992.

"C'est un outil privilégié d'aménagement urbain qui a trouvé aujourd'hui un équilibre globalement satisfaisant."( Rapport annuel 1992 Pour un urbanisme plus efficace)

En réalité les ZAC posent plus de problèmes que ne le semble dire le CE car on s’aperçoit, depuis quelques années d’une problématique d’adaptation aux besoins urbains mal gérée par les collectivités décentralisées et de certains effets pervers.

b) Les ZAC face à la modernité urbaine.

* Les villes ont moins besoin de s’étendre que de se remodeler.
* La ZAC permet toujours une intervention sur le tissu urbain mais à condition d’être bien conduite, dans un temps très court et avec des objectifs précis de remodelage que le public peut comprendre.
* Car la méfiance générale des urbains envers l’architecture moderne se répercute dans une méfiance vis-à-vis d’opérations démiurgiques et énormes.
* Les ZAC d’activités posent des problèmes de qualité et d’équilibre de leur programmation dans une agglomération (Coût au m2, aménagement, commercialisation…)
* Avant la loi SRU, la ZAC parvenu à son terme devait s’inscrire dans le POS, ce que les élus ne savaient pas faire pour de multiples raisons : peur du bilan obligatoire, archives perdues, remboursement au partenaire privé, perte financière pour celui-ci… L’assouplissement des objectifs par la JP et par la loi devrait y remédier.

**Bibliographie**

**Stéphane Elkan, Les meilleures ZAC ont une fin, Etudes foncières sur Web : perso.wanadoo.fr/foncier/articles**

**Jean Courrech.- les ZAC .- Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires janvier 97 304 pages**

c) Les effets pervers des ZAC devraient être écartés pour les opérations à venir.

- Augmentation du contrôle contentieux du fait de la multiplication des ZAC dans les endroits sensibles (littoral, montagne) et alors même que l’Etat ne joue pas son rôle de contrôleur de la légalité. L’utilisation de l’outil pour l’aménagement d’espaces naturels devrait bloquer certaines opérations d’urbanisation.

* 50% des ZAC sont réalisées par des aménageurs privés, donc en conventions ; que ces derniers n’ont pas toujours intérêt à dénoncer alors que la collectivité ne constate pas la réalisation de la ZAC. D’où les nombreuses ZAC des années 70 toujours « en cours de réalisation » *( voir Etudes foncières n°76 de septembre 1997 ZAC en stock).* Le cahier des charges devenant caduc au terme de la ZAC devrait améliorer ce point*. La possibilité de prévoir une SHON par îlot dans le PLU devrait faciliter la clôture des ZAC en suspens,(de même que l’application aux espaces non construits ave la généralisation de la JP Pennes-Mirabeau) sans cet inconvénient d’avoir à répartir de la SHON résiduelle en COS parcellaires.*
* Tendance perverses des communes à utiliser la ZAC uniquement pour le contrôle foncier. La loi de 76 avait donc rendu le système plus rigide et les promoteurs se voyaient imposer de lourdes participations. D'où une double série d'effets pervers à la veille de la décentralisation:
* un délaissement des ZAC par les promoteurs à la périphérie des grandes villes des opérations sauvages sur le centre (dents creuses) - Passée la panique, les maires ont établi des périmètres de ZAC sur tous les quartiers centraux en mutation, ce qui aboutit à des densifications dont la liaison avec le reste de la ville est toujours délicate. La ville y gagne en avantage fiscal et de population scolaire mais aussi en problèmes de transports et d'équipements, de voisinage, de concertation donc d'image ; alors même que la réalisation de la ZAC s'accélère par la vente sur plan et la réalisation simultanée des immeubles ( Deux ans). **L’objectif de densification de la loi SRU et la généralisation du calcul de la SHON par îlot résout ce problème en l’étendant à toute la ville.**

**Vues 4-6 Ce sont des opérations financières**

**Le régime des participations est clarifié par la loi SRU : contractualisation des participations de l’aménageur et convention de participation du constructeur L 311-4 ( Décret de mars 2001)**

**§2- Procédures de création et de réalisation R 311-1 et suivants nouveaux.**

I La création de la ZAC

II La réalisation de la ZAC

III L’achèvement de la ZAC

**I La création de la ZAC**

### Vue 7

### A L'objet de la ZAC est quasi universel

1. **Un mode de production de terrains équipés**

**Un objet d’aménagement ( L 300-1) et d’équipement.**

* dans un secteur initialement inconstructible.
* Ou dans un secteur ancien ***CE 21 5 84 Evrard p180 et 9 1 85 DA 85 p114***

**Vue 8**

L’aménagement est défini par la JP **CE 28 7 93 Commune de Chamonix Montblanc BJDU 1 94 p ; 27 cl Lasvignes :** objectifs de L 300-1+ *porte sur une partie significative de la commune que l’on ouvre à l’urbanisation ou que l’on restaure notamment par la réalisation d’équipements* ; sinon, quelque soit le périmètre, *l’opération doit viser à assurer une combinaison complexe d’activités et d’affectations diverses, logements, bureaux ou commerces, immeubles privés et équipements publics ;* ou s’il s’agit d’un immeuble affecté à une activité unique*, la volonté de la collectivité de bien l’insérer dans le tissu urbain…allant de pair avec les équipements complexes ayant des incidences urbaines.*

Donc la mise en valeur d’espaces naturels qui passe par un certain nombre d’équipements peut faire l’objet d’une ZAC.

Notion de ZAC multi-sites : devient la normalité. **L 311 1 al 4**

Encadrement de la liberté de créer une ZAC:

* dans un PLU les ZAC sont possibles en zone U ou NA
* ou dans les zones naturelles si le SCT le permet Compatibilité obligatoire R 122 27
* ou alors pour la mise en valeur d’un espace naturel.

Les textes n’exigent pas l’acquisition de l’intégralité des terrains par l’aménageur. ( L 311-4 organise les participations des propriétaires constructeurs .

* 1. **La ZAC est une opération complexe.**

Selon la théorie des opérations complexes, la légalité d’un acte administratif même non réglementaire peut être remise en cause à l’occasion d’un contentieux à l’encontre d’une décision qui, par un lien direct et certain, forme avec cet acte une même opération.

Ainsi, à l’occasion d’un recours contre l’approbation d’un projet d’équipement public dans une ZAC, on peut attaquer la décision de créer la ZAC. **( CAA Lyon 31 décembre 1996 Association d’information et de défense de l’environnement BJDU 97 page 340 cl. Gailleton.)**

Le commissaire du Gouvernement Bonichot au CE était partisan de la sécurité juridique et proposait de ne plus lier les actes successifs d’une opération d’aménagement. Chaque acte faisant l’objet d’une publicité, les requérants sont à même de l’attaquer dans les délais alors que leur réveil tardif, à la dernière étape, détruit toute une opération où beaucoup d’argent et d’intérêts ont été légitimement engagés. Mais le CE a contredit son commissaire du gouvernement en admettant l’illégalité de la décision créant une ZAC à propos du recours contre la convention passée avec l’aménageur !

**CE 26 3 99 SARL Sté d’aménagement de Port Léman BJDU 2/99 p 141 cl/ Bonichot DA 99 n°185Defrénois 199 page 1119 note Pérignon**.

Il semble bien que dans les nouveaux textes la ZAC reste une opération complexe

### B les modalités et effets juridiques de la création d'une ZAC

1. **Les autorités compétentes pour créer la ZAC**

**Vue 9**

**a) Les principes : premier alinea inchangé de L 311-1**

La décision de créer une ZAC doit être suffisamment motivée même si le juge n'y applique que le contrôle minimum.

CE 21 3 88 Association des résidents de Vars

CE 27 2 85 MUL / Commune de Furveau

R 311 2 R 311 3 R 311 3 1 R 311 15 R 311 6 R311 7 R 311 8

Seule une personne publique peut prendre l'initiative de la création.

R 311-2 Etat, commune, intercommune, EP d’aménagement, HLM aménageurs, syndicats mixtes, CCI, ports et aéroports, communautés de ville et d’agglomération…

**b) Prépondérance de la commune pour l’initiative de la création**

**Vue 10-11**

Selon la nouvelle rédaction de l’article L 311-1 du CU (article 7 de la loi SRU),

Le conseil municipal approuve par délibération le périmètre et le programme de la ZAC.

* La compétence communale est donc pleine même en l’absence de PLU.(le contrôle du préfet sur l’ouverture » à l’urbanisation en l’absence de SCT modère cette liberté) (Par le Préfet dans les périmètres d’intérêt national)
* La suppression du PAZ (abrogation de L 311-4) fait du PLU le document d’urbanisme de la ZAC donc le périmètre peut être délimité n’importe où y compris sur les zones naturelles.
* Une même ZAC peut être créée dans plusieurs emplacements différents

1. **La procédure de création**

**a) Questions générales**

Rien ne dit que l’approbation du périmètre et celle du programme doivent être simultanés.

Il est seulement certain que l’assemblée délibérante doit mettre en œuvre la concertation de L 300-1 dès la délimitation du périmètre qui est l’acte créateur de la ZAC.

De même, le PAZ ayant disparu, toutes les ZAC sont soumises à l’obligation d’étude d’impact d’environnement (R311-2). Alors que le PLU ne l’est pas !

Ce qui présente la même difficulté qu’en matière de remembrement car la ZAC est par définition une procédure qui suit des étapes successives et dont l’évaluation environnementale devrait coller à ces étapes car d’une part, c’est le seul moyen d’assurer une bonne concertation et d’autre part, prématurée ou trop tardive l’étude d’impact sera inadaptée. La rédaction du décret laisse entendre que la concertation s’arrête à la création bien que le dossier de réalisation complète en tant que de besoin l’étude d’impact.

**b) Les phases de création de la ZAC.**

**Vue 12**

Trois phases: étude et concertation, constitution du dossier, décision de création. Mais le nouvel article L. 311-4 et la disparition du PAZ permettent la simultanéité. On peut imaginer des études préalables très complètes et une approbation du périmètre et du programme d’un seul coup, quitte à concerter puis mener l’enquête publique sur un dossier tout prêt.

Le décret ménage cette simultanéité puisque :

* la délibération sur le dossier de création peut porter aussi le bilan de la concertation
* Dans le cas où la collectivité qui a pris l’initiative est la même que celle qui a compétence d’urbanisme, la même délibération approuve le dossier et crée la ZAC« Art. \*R. 311-3. - Lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent a pris l'initiative de la création de la zone, la délibération approuvant le dossier de la zone porte création de celle-ci.
* la délibération sur la création a pour contenu obligatoire trois éléments du dossier de création : le programme, le ou les périmètres, le choix sur la TLE et le mode de réalisation.

**1- Etude préalable**

La création de la ZAC consiste à délimiter un zonage d’opération elle-même définie par un **dossier de création**. C’est ce dossier qui constitue la définition de l’intérêt public qui doit être antérieure aux préemptions.

Désormais le plan d’urbanisme applicable est le PLU et donc il précède la création de la ZAC ou il la contient. Cela obligera les conseils municipaux à élaborer leurs études de futures ZAC en même temps qu’ils élaboreront leurs PLU.

Pour éviter qu’une commune sans document d’urbanisme crée une ZAC qui en tienne lieu - ce qui nous ramènerait à la politique de créations à tout va des années 70 en milieu rural- on ne dispose que de l’interdiction d’urbaniser les zones naturelles si un SCT ne le prévoit pas et encore, avec les atténuations que le Parlement est en train d’apporter à cette règle. .

Aucun texte n'impose d'étude préalable, pour élaborer le dossier de création mais :

* L 300 4 prévoit que l'auteur de la ZAC peut "confier l'étude préalable à tout personne publique ou privée y ayant vocation"
* la rédaction de R 311-2 . y conduit : la description de l’objet, l’état initial, l’étude d’impact et le programme qui forment le contenu du dossier et la concertation qui a besoin de base ne pourront exister sans de telles études et sans doute plus lourdes et plus détaillées. Ce qui est, en passant, un argument dissuasif de plus pour les petites communes aventureuses.

Il faut savoir que la plupart du temps les collectivités confie les opérations à un maître d’ouvrage délégué, professionnel de l’aménagement public, généralement une SEML d’aménagement qui peut se voir confier deux sortes de missions par deux types de contrat :

**La mission d’aménagement par délégation totale de la maîtrise d’ouvrage** (convention publique d’aménagement nouvellement qualifiée par L 300-4. L e Législateur dénie expressément la qualité de concession d’ouvrage ou de service public à ce contrat. ) :

* délégation du pouvoir foncier au MO délégué
* maîtrise d’ouvrage des contrats d’étude exercée par le MO délégué
* association éventuelle du MO délégué aux études de l’opération et aux étude de modification ou de révision du PLU.

**L 300-5 nouveau : participation financière de la collectivité à l’opération déléguée par convention.**

* modalités précisées y compris en nature
* montant total et répartition en tranches annuelles
* modalités du contrôle, technique, financier et comptable par la collectivité

Annuellement le partenaire fournit le bilan prévisionnel, le plan de trésorerie, le tableau immobilier pour un vote par l’Assemblée délibérante de la collectivité.

**Les conventions de participation.**

L’aménageur privé de la zone ne bénéficiera pas des prérogatives exorbitantes de droit commun dont profite le partenaire public.

Si c’est un constructeur sur un lot resté privé mais desservi par les nouveaux équipements il sera contraint de passer une convention de participation qui lui fera payer cette valorisation de son terrain.

**Illustration par l’opération du quartier Rohan confié à la SELA à Ancenis.**

#### **2- L 300-2 Instaure une concertation préalable obligatoire**

Selon les lois du 18 7 85 et la LOV du 13 7 91, l’obligation s’applique :

* aux zones NA
* aux opérations d’aménagement de R 300-1 sauf autoroutes (projets hors POS de plus de 5000 m2 de SHON, investissements routiers en zone urbaine de plus de 12 millions, création ou suppression d'aires piétons de plus de 3000 m2, gare supérieure à 12 millions, Ports de plus de 12 millions, 2000 m2 sur rivage marin)
* aux programmes d’aménagement d’ensemble de L 332-9,
* aux opérations de L300-1(AFU, restaurations immobilière),
* aux programmes de références des quartiers récents (L 123-11 à 123-13) ABROGE
* toute création de ZAC.

SRU = SCT et PLU.

Modalités libres mais ouvertes par une délibération du CM et fermées par une délibération sur le bilan.

Sous peine de nullité de la ZAC à l'occasion d'un recours contre le PAZ

*TA Nice 23 2 88 Union des commerçants et artisans de St Cyr/mer.*

C’est une information du public sur les études préalables le plus en amont de l’enquête publique vers les habitants, les élus, les associations et les promoteurs.

## Une simple commission extra municipale ne suffit pas

*CE 27 mars 92 Association Sauvons le bois de Vincennes Req. 109868 et CE 24 mai 95 Ville de Meudon R 150360*.

La consultation est obligatoire sous peine d’annulation du projet de PAZ ou exception d’illégalité des autorisations individuelles( sauf le vice non substantiel de la délibération d’organisation de la concertation). On peut modifier le projet initial sauf dans ses options essentielles *CE 18 mars 94 co propriété Le Melchior R 136634*.

La création de la ZAC n'est toujours pas soumise à enquête publique *: CE 17 10 80 Bert p 370 cl Labetoulle* sauf en cas d'élaboration anticipée d'un PAZ **R 311 16 1.**

**Mais il faut une ou plusieurs enquêtes publiques pour déclarer d’utilité publique les opérations d’aménagement, les expropriations et acquisitions qui s’ensuivent et prévues par le dossier de réalisation dûment approuvé. .**

**Question, l’enquête publique du PLU peut-elle couvrir les opérations prévues dans le dossier de réalisation ?**

1. **Le contenu du dossier de création(R 311 3) répond au principe du bilan.**

**a) Le dossier exemple**

**Vues 13-24 Exemple Chapelle Heulin**

**b) Synthèse**

Il faut donc une étude de l'impact , des conditions techniques et physiques de l'opération, du fonctionnement, des aspects sociaux , économiques et financiers.

* Rapport de présentation avec étude d’environnement
* Etude d’impact
* Plan de situation
* Plan de délimitation
* Indication du mode de réalisation
* Suspension ou non du régime TLE
* Programme global des constructions : densités.

Les éléments obligatoires de l’acte de la création sont :

* le ou les périmètres.
* le programme global prévisionnel des constructions à édifier à l'intérieur de la zone.
* le mode de réalisation choisi relève soit des 1o (régie) et 2o (cpa) de l'article R. 311-6, soit du 3o(personne privée) du même article,
* le régime applicable au regard de la taxe locale d'équipement. (TLE forfaitaire ou participations)

L’absence d’un de ces 4 éléments rendrait la ZAC illégale. Alors sans doute que le juge apprécierait plus souplement l’insuffisance technique des autres éléments contenus dans le dossier d’étude de la création. Ce qui relève de la prise en compte de l’environnement est encore une fois confiné dans les études préalables et ne conditionne qu’indirectement la légalité de la création de la ZAC.

Le plan de financement a glissé du dossier de création vers le dossier de réalisation, ce qui est logique.

Le programme prévisionnel ne concerne plus seulement les équipements publics mais l’ensemble des constructions. Ce qui est conforme à l’approche globale de l’urbanisme.

Il répartit la prise en charge de construction et d'entretien qui servira au calcul des participations forfaitaires.

**Les principaux effets juridiques:**

Deux effets doivent disparaître :

- le POS reste applicable jusqu'à l'approbation d'un PAZ

- En l'absence de POS et de PAZ, application du RNU

Les effets maintenus

Effets sur les autorisations d’urbanisme :

* adaptation du PLU par la commune
* Sursis à statuer de deux ans L 111-7, L 111-8, L311-2 ce peut être dans l’attente des modifications des règles d’urbanisme en vigueur.

Effets sur le régime foncier :

* le DPU ou la ZAD préexistants s’appliquent mais pas de droit spécifique de préemption du fait de la création de la ZAC. La commune peut appliquer le DPU au périmètre.
* Droit de délaissement du propriétaire ( L 230-1 et 6 : droit commun).
* L’acte de création supprime les droits de rétrocession ou de priorité au profit de l’ancien propriétaire ou de l’acquéreur évincé.

II La réalisation de la ZAC

**Vues 25-26**

**A-La procédure de réalisation**

**Les éléments de la réalisation :**

- l'acquisition des terrains

- l'équipement des terrains

- la revente

- la construction conforme au PLU

- les conditions financières

**Les modalités de réalisation**

**Vue 27**

L’ancienne rédaction du code prévoyait trois modes de réalisation :

* La régie, qui demeure :La personne publique est son propre aménageur, responsable du risque financier et soumise au régime du marché de travaux.
* Le mandat exécuté par un établissement public d’aménagement pour le compte de la collectivité.
* La concession à un EP ou une SEM.

La convention à toute personne physique, morale, publique ou privée compétente. Le contractant supportait les frais financiers de commercialisation . Pas d’expropriation ni de préemption à son profit. Signature dès approbation du plan des équipements et avec la base forfaitaire de SHON.

La nouvelle rédaction du code a clarifié le système.

**Vues 28-30**

Commentaire du texte.

**Article L300-4** *modifié Loi SRU*

L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation

Lorsque la convention est passée avec un établissement public, une société d'économie mixte locale définie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs des personnes publiques suivantes : Etat, régions, départements, communes ou leurs groupements, elle peut prendre la forme d'une convention publique d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme cocontractant peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation ou de préemption, la réalisation de toute opération et action d’aménagement et équipement concourant à l’opération globale faisant l’objet de la convention publique d’aménagement ».

( Art L 300-5 nouveau : La collectivité contractante décide de participer financièrement au coût de l’opération : (apports en argent ou en nature) (montant de la participation) (modalités du contrôle)

Les organismes mentionnés à l’alinea précédent peuvent se voir confier le suivi d’études préalables nécessaires à la définition des caractéristiques de l’opération dans le cadre d’un contrat de mandat les chargeant de passer les contrats d’études au nom et pour le compte de la collectivité ou du groupement de collectivités.

Lorsque la convention publique d’aménagement porte sur une opération de restructuration urbaine, l'organisme cocontractant se voit confier la réalisation de toutes opérations ou actions ou de tous aménagements ou équipements de nature à favoriser une politique de développement social urbain telle que définie à l'article 1er de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Dans ce cas, la CPA peut inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé mentionnés au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Les dispositions du chapitre IV du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables aux concessions ou conventions établies en application du présent article.

La convention publique d’aménagement peut prévoir les conditions dans lesquelles l’organisme cocontractant est associé aux études concernant l’opération et ,otamment à la révision ou la modification du PLU

* **Le débat sur la convention publique d’aménagement**

**Vues 31-35**

On s’est interrogé sur les garanties anti-corruption de la loi Sapin de 93 expressément écartée par la loi Bosson cf. alinea de L 300-4.et donc sur la nature juridique des concessions d’aménagement.

Le législateur a pensé régler le problème en créant la convention publique d’aménagement passée avec tout Etablissement public ou SEM compétent au plan technique, juridique et financier. Convention qui n’est pas soumise aux règles de la loi SAPIN en raison de la règle de l’intuitu personnae dans le choix du contractant par une collectivité qui bénéficie de la liberté d’administration.

Il n’empêche que la CJCE pourrait bien procéder à une requalification car ces opérations comportent bien des travaux publics

Or le code des Marché publics article 378 transcrivant le droit européen définit les marchés de travaux comme :

«  les contrats ayant pour objet de réaliser, de concevoir et réaliser ou de faire réaliser, par quelque moyen que ce soit, tous travaux ou ouvrages de bâtiment ou de génie civil ».

Et la CJCE n’a écarté les missions mixtes de travaux et de cessions de biens de la définition des marchés de travaux publics qu’en raison du caractère marginal de ces travaux. Ce qui est loin d’être vrai pour la plupart des ZAC**. CJCE 19 avril 1994 Gestion hôtelière internationale SA Revue Droit immobilier 1994 p 441**.

**B- La maîtrise du foncier par l'aménageur public et le promoteur privé.**

Cas des ZAC financières où la collectivité publique n'achète rien et se contente d'orienter l'action des promoteurs qui paieront les participations. Elles ne semblent pas avoir beaucoup d’avenir.

Selon la JP, l'expropriation peut intervenir avant la définition du périmètre. *Ce 8 3 74 Cts Challe p 1210. En effet,*  ce n’est pas la ZAC qui permet les expropriation  mais la DUP d’expropriation qui la suit. Elle peut intervenir avant la création de la ZAC à condition que le projet soit précis. Les terrains peuvent être cédés de gré à gré à l’aménageur au prix plancher de leur achat. La DUP peut déléguer l’expropriation à l’aménageur en CPA.

(L 332-9). La maîtrise de la totalité des terrains n’est pas nécessaire. En régie on acquiert l’assiette des équipements publics que l’on finance par les participations des constructeurs dans le cadre d’un programme d’aménagement d’ensemble.

Les terrains préemptés peuvent être revendus à l’aménageur s’il les utilise selon L 210-1.Le DPU peut être délégué à un EP ou SEML en CPA.

Les cessions de terrains peuvent être faites avant l’achèvement des travaux.

Bilan annuel et tableau récapitulatif au CM.

Nous verrons le droit de délaissement, le droit de rétrocession ramené à 5 ans, et les établissements publics fonciers à propos du DPU

**Vues 36-37**

**III- Modification, suppression ou achèvement de la ZAC**

« Suppression ou modification d'une zone d'aménagement concerté

« Art. \*R. 311-12. - La suppression d'une zone d'aménagement concerté est prononcée, sur proposition ou après avis de la personne publique qui pris l'initiative de sa création, par l'autorité compétente, en application de l'article L. 311-1, pour créer la zone. La proposition comprend un rapport de présentation qui expose les motifs de la suppression.

« La modification d'une zone d'aménagement concerté est prononcée dans les formes prescrites pour la création de la zone.

« La décision qui supprime la zone ou qui modifie son acte de création fait l'objet des mesures de publicité et d'information édictées par l'article R. 311-5. »

R 311-12 Modification = parallélisme des formes.

Suppression dans les formes de la création. Peut intervenir à tout moment et par suite de la rupture du contrat. La responsabilité contractuelle de la collectivité est engagée.

L’achèvement est constaté à la fin du programme public et au terme de la convention. Même si toute la constructibilité n’est pas utilisée.

Les conséquence de ces deux actes : fin de toutes les règles de TLE, délaissement, division foncière, urbanisme et architecture. L’annulation juridictionnelle a les mêmes effets.

**§6 : Quelques problèmes contentieux posés par la ZAC**

Quelques uns de ces problèmes n’ont plus lieu d’être . renvoi aux TD pour complément.

I - Le respect des principes d’urbanisation par la localisation des ZAC

1. Exemple des ZAC littorales : notion de continuité et d’urbanisation limitée *CE 12 193 commune de Gassin*
2. Exemple des ZAC de montagne continuité et hameau nouveau L 1453 et 5 *CE commune de Cipières cité supra*.

Le juge limite l’usage de la notion de hameau *CE 9 10 89 Fédération des sociétés pour l’étude, la protection et l’aménagement de la nature dans le Sud Ouest r.893*

On remarquera la différence de sévérité du juge, plus laxiste avec la PCPE dans les rapports de POS qu’avec l’exigence d’étude d’impact dans les ZAC.

1. La reconversion de la ZAC notamment en espace naturel.

*CAA Marseille 8 12 99 97MA05159 commune de Pennes Mirabeau jurisdata710409*

On peut modifier une ZAC pour sauvegarder des espaces naturels non encore aménagés s’ils forment avec l’espace déjà construit un ensemble cohérent.

Le juge considère donc les espaces naturels comme un équipement public intégré dans une opération complexe. Il en ressort que la ZAC peut être utilisée pour la sauvegarde d’espaces naturels (L 311-1) alors que ce sont des actions u opérations d’aménagement L 300-1. C’était un arrêt étrange et qui ouvre la porte à une échappatoire : réduire les ZAC en Espaces naturels au cœur des zones U au lieu de les clore par la procédure normale qui oblige à faire les bilans. Confirmation CE SCI Cité Haute en Provence. 07 07 2000. Légalisation par SRU

1. Pas de ZAC en dehors des zones urbanisées de la commune *TA Versailles 24 2 98 Association des propriétaires de l’Ile de Mignaux / commune des Carrières-ss-Poissy - Le Moniteur 4 9 98 cahier détachable*. L’approbation postérieure du POS ne peut régulariser l’arrêté préfectoral a posteriori. Ceci clôt le débat entre les partisans de la création hors zone urbanisée dans les communes sans POS et les tenants de la constructibilité limitée, au profit de ces derniers. **Désormais on peut faire une ZAC en dehors des zones urbanisées mais pas en contradiction avec le SCOT.**
2. *CAA Lyon 31 12 96 AIDE /commune de Grimaud 93 LY01323* PA 11 6 97 EMA d’une délibération créant une ZAC dans un espace encore naturel pour 56 000 m2 et 3000 habitants et intégralement dans une ZNIEFF qui traduit l’intérêt écologique des terrains litigieux
3. C*E 29 11 96 Sté de développement du Dramant Agay r ; 129241*

Un cas scandaleux de rejet de l’EMA pour des constructions en loi littoral.

###### CE 15 mars 99 Commune du François n°132492

PAZ annulé pour méconnaissance de L 121-10 (risques naturels) et références vagues à une étude pour le parti d’aménagement

II – L’incompatibilité de la ZAC avec un schéma directeur. R 122-27

Depuis 78 le juge administratif, notamment le TA de Versailles rappelait cette compatibilité obligatoire, renforcée par la loi SRU.

##### CE 9 6 82 Association de sauvegarde des espaces verts de Mont d’Or 216

- La ZAC peut être compatible avec le SD et pas le PAZ *CE 5 10 90 Commune de Levallois Perret AJDA 91 p 29.* ***Ce problème disparaît****.*

- Application de la théorie des opérations complexes : on invoque l’illégalité de la ZAC contre le PAZ *CE 13 3 79 Valentini 133 sauf exception L 600-3*.

Mais le juge hésite à donner une portée trop normative aux SD sauf si ceux-ci sont très précis. *CE ville de Paris 8 novembre 93 et Ville de Paris /M parent 3 décembre 93* ( pb d’espaces verts jugés insuffisant (EMA) par le TA. L’hésitation devrait sauter du fait de l’exigence de respect du SCOT pour l’urbanisation d’un espace naturel.

III ZAC et DUP : indépendance des procédures

Principe d’indépendance des procédures dont le fondement est différent. Donc l’illégalité d’une ZAC n’entraîne pas ipso facto celle de la DUP. *CE 28 10 87 Association pour la défense des sites et des paysages r 327.*

Ou *CE 23 octobre 98 Association…Mont d’Or «  l’absence d’utilité publique d’une ZAC est sans influence sur la légalité de la délibération instituant la convention ».*

Il y a cependant trois exceptions :

* l’annulation de la ZAC prive la DUP d’objet, donc de base légale

*CE 18 2 98 SA GRC Emin r.126326 BJDU 3 98 cl JD Combrexelle.*

* l’illégalité de la ZAC pour incompatibilité avec un SD ou autre DU supérieur entraîne l’illégalité du projet d’aménagement donc de la DUP*. CE 27 mai 98 Cmme de Levallois-Perret Semalrep req.160403*.
* **(Exception caduque)**lorsque le dossier de PAZ soumis à enquête contient tous les éléments du dossier de DUP il vaut enquête d’utilité publique *CE 12 juin 97 Commune de Houilles BJDU 97 p*

DUP anticipant une future ZAC : l’opération projetée doit atténuer le déficit des logements sociaux CE 6 3 87 Ministre Int. Et Décent./ Cmme de St Egrève et SARL European Homes

Compte tenu des besoins de logements individuels la ZAC de Besançon est d’utilité publique nonobstant l’atteinte à la propriété et autres inconvénients CE 26 10 90 Mme Vieille n° 65 321.

Application du bilan coût avantage à une ZAC renforçant la vocation tertiaire d’un centre ville, le regroupement des services communaux et la répartition des équipements scolaires CE 11 3 92 MEL, Ville de Cannes/ Csts Devoye.

### La concertation, condition de la légalité de la ZAC

A noter : TA Nice 27 6 96 Association Aquavie-Trinité / commune La Trinité 95 4103 BJDU 3 97 conclusions Calderaro obligation d’informer les conseillers municipaux par une note de synthèse insuffisante qui ne justifie pas des surfaces commerciales ajoutées au projet. Si en maintenant le POS on se dispense d’étude d’impact le rapport de présentation doit précisément remplir 4 rubriques qui sont celles d’une étude d’impact et doivent être complètes.

**IV Le contentieux du permis de construire dans la ZAC.**

Droit acquis des PC délivrés sur un PAZ après délai de recours.

Mais éventuel recours civil d’un tiers.

L’annulation d’un PAZ n’entraîne pas l’illégalité du permis si le vice du PAZ en est détachable (JP GEPRO). CE 4 11 87 Sté Breguet construction RDI 88 p 91

V érifier tout de même si le POS remis en vigueur peut autoriser le projet ?

Exception d’illégalité d’un PAZ contre un permis : CE 8 11 85 SCI Dumoulin 814

Application Loi Bosson L 600-3

V Les techniques du contrôle par le juge

Objet de la ZAC contrôle normal *CE 28 7 93 Com de Chamonix Mont Blanc AJDA 20 10 93 p 688 PA 1 12 93 n°144 p 20 ( îlot pour hôtel Frantour de 7000m2)*

## Contrôle de la compatibilité avec le SD

Contrôle restreint

Erreur de droit sur la localisation *(lac de Fabrèges 30000 m2 CE 9 10 89 Féd. Soc.P.N.E dans le sud-ouest Rec. Tables p 983)*

Détournement de pouvoir *Transfert de zone commerciale dans une ZAC au profit d’un gérant. CE 8 11 85 SCI du Moulin RD immobilier janvier 86*

EMA surtout en matière d’implantations de ZAC sur le littoral.

##### TA Nice 2 4 92 Préfet des Alpes maritimes et Epx Vautrerot req. 913685

A contrario, l’environnement n’étant pas un argument pour le CE *CE 5 10 90 Commune de Levallois-Perret (insuffisance des espaces verts : non)*

En définitive, l’EMA est la technique privilégiée par le juge plutôt que la théorie du bilan (sauf pour la DUP). Le décret de 1992 (92 966 du 10 sept.) contraint de soumettre le PAZ à EP avec étude d’impact avant la création de la ZAC.

Depuis, respect du contenu formel de l’étude d’impact, préservation des espaces verts, respect de la loi littoral. Rôle important du contrôle des ZAC pour la définition des espaces proches ( 12 2 93 commune de Gassin – 500 à 1000 m du rivage) et de l’extension limitée (CE 29 mars 93 commune d’Argelès sur mer) ou (27 2 95 Association de défense des quartiers de Fréjus.. AJDA 95 p 468).

# Chapitre I

**Section 2 Le lotissement ou la collaboration du particulier à l’intérêt général**

A Histoire d’une collaboration

*Vue 1*

80 000 logements par an. Contrôle depuis la 1ere loi 14 mars 1919 (divisions foncières) et du 19 juillet 1924 (intégration des lotissements dans les plans d’aménagement). Recherche d’un équilibre entre droit privé et public.

Pas de grande loi mais une répartition dans le code entre les articles législatifs (moins nombreux) qui touchent à la propriété ( diviser est un acte d’usus 544 CC) et le contrôle réglementaire des divisions *CE 25 mars 66 Epx Richet L 233 « le droit de propriété ne comportant pas le droit de procéder librement à un lotissement* »

1. Record de la maison individuelle, risque de mitage, la loi du 31 décembre fait du lotisseur un partenaire des pouvoirs publics.

Décret 77 860 du 26 juillet 77 alignement de l’autorisation de lotir sur le permis de construire, intégration du lotissement dans le POS, assouplissement des obligations du lotisseur, garanties sur évolution du POS en 83, puis garantie du droit de construire (5 ans) en 85 et insertion du lotissement dans le POS, loi de 86.

**Péremption du règlement de lotissement.**

**VUE 3**

La loi du 6 janvier 1986 institue, dans les communes dotées d'un POS approuvé, la péremption automatique du règlement de lotissement au terme d' un délai de dix ans à compter de la délivrance de l' autorisation de lotir. Ceci vaut également pour les lotissements autorisés avant le 8 juillet 1988. Les colotis peuvent faire échec à cette péremption en demandant le maintien en vigueur du règlement de lotissement. Ils pouvaient et c'est l'apport de cet arrêt le faire avant l'entrée en vigueur de la loi même si l'autorité administrative n'a vérifié que postérieurement le respect des conditions exigées pour que cette demande soit régulière.

«Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L.315-2-1 du Code

de l'urbanisme : "Lorsqu'un plan d'occupation des sols ou un document d'urbanisme en tenant lieu a été approuvé, les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement cessent de s'appliquer au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article L. 315-2- 1 : "Toutefois, lorsqu' une majorité de colotis, calculée comme il est dit à l'article L. 315-3, a demandé le maintien de ces règles, elles ne cessent de s'appliquer qu'après décision expresse de l' autorité compétente prise après enquête publique'. ., qu' en vertu de 1. article R. 315-45 dudit code, lorsqu' elle se trouve saisie d' une demande présentée en application du deuxième alinéa de l' article L. 315-2-1"... L'autorité compétente vérifie si la demande reçue émane d'une majorité de colotis calculée comme il est dit à l' article L. 315-3" .

## VUE 4 Exemple

*Vue 5*

*B Le contrôle des divisions foncières et l’autorisation de lotir*

1. **la division foncière** On divise une propriété foncière, selon des modalités précises, pour implanter des bâtiments, en moins de dix ans, sur plus de deux terrains.

### Vue 6

#### Vue 7

* une propriété foncière,

Une unité foncière, dont peu importe la destination, en plusieurs parcelles mais non coupée par une voie publique ou un cours d’eau domanial.

### Vue 8

* des modalités précises,

C’est une division du sol et non pas de l’espace

Volontaire ou involontaire, gratuite ou onéreuse

Autorisation de lotir obtenue préalablement au partage.

### Vue 9

* pour implanter des bâtiments,

Sont donc exclus l’exploitation agricole et les lotissements jardins qui peuvent être classés en ND.

Ne sont pas des bâtiments : les HLL, les tentes, caravanes, mobile-home non dépourvus de moyens de traction, abris de jardins même soumis à permis de construire.

C’est l’intention de bâtir qui fait le lotissement, intention recherchée chez l’acquéreur (importance du notaire dans l’information).

### Vue 10

* en moins de dix ans,

Les divisions doivent s’étaler sur moins de 10 ans pour qu’il y ait lotissement donc on remonte 10 ans avant la dernière division.

### Vue 11

* sur plus de deux terrains.

Division volontaire= >2

Partages successoraux= >4

Un troisième détachement par donation ordinaire à un héritier en moins de 10 ans nécessite une autorisation de lotir. Idem si une propriété est loties en plusieurs fois sur moins de 10 ans.

On exclut du calcul les expropriations, réserves des POS et cessions gratuites.

1. **l’autorisation de lotir**

Loi SRU : dans les communes dotées d’une carte communale, ayant pris la compétence application du droit des sols, les lotissements sont créés au nom de la commune.

Seuil de lots qui sera défini par décret au-delà duquel le projet architectural et paysager devra être précisé avec dispositions d’environnement et de collecte des déchets.

Règlement et cahier des charges sont facultatifs et interprétatifs du POS.

Selon le nouvel article L 111-5 La mention d’un règlement de lotissement ou d’un document d’urbanisme dans un cahier des charges ne lui confère aucune valeur contractuelle.

Note de présentation, plan de situation, plan de l’état actuel, plan de composition de l’ensemble R 315-5.

Etude d’impact si plus de 5000 m2 et hors POS. Enquête publique 1985 obligatoire.

Eventuellement demande d’autorisation de défrichement et statuts de l’association syndicale.

Instruction selon analogie avec le permis de construire.

Entre 3 et 5 mois si enquête publique R 315-19 ( voir délais de consultations de 1 à 5 mois ABF).

Décision fondée sur le droit applicable à l’heure de la décision.

Elle peut être expresse ou tacite. Avec des prescriptions spéciales. Mais doit être conforme au POS (compétence liée). Ou respect du RNU / soit refus / soit prescriptions spéciales.

Le non commencement des travaux dans le délai de 18 mois, le non achèvement dans le délai fixé par l’autorisation <3ans rendent caduque l’autorisation.

Le problème vient de l’indépendance des procédures. Un droit à lotir, droit réel, ne donne pas le droit de construire. Le POS peut venir bloquer ce droit après l’autorisation. Le CE a admis l’indemnisation en ce cas ( lotissements industriels) CE 20 janvier 1984 Walter et Domscheit D. 84 218 note Charles. Puis la loi Méhaignerie de 86 et son décret de 87 L 315-8 et R 315-39 ont stabilisé le droit de construire pour cinq ans.

**3 Les problèmes contentieux du lotissement**

**VUE 12 *Le caractère réglementaire du cahier des charges***

**VUE 13 *Préjudice sur changement des règles d’urbanisme***

**VUE 14 *Autorisation de lotir : Maire intéressé.***

**B-Réalisation et gestion du lotissement**

***Contenu possible du règlement de lotissement. Disposition subordonnant la réalisation des constructions à l'accord du géomètre.***

*En admettant la possibilité pour un règlement de lotissement de*

*subordonner l'implantation de constructions à l'accord d'un géomètre - formalité dont l'éventualité n'est prévue par aucune disposition du code de l'urbanisme - le Conseil d'État souligne à nouveau l' originalité juridique du lotissement. On sait, en effet, que le juge refuse la possibilité pour un règlement de POS de subordonner la délivrance d'autorisations d'urbanisme à des procédures non expressément prévues par le code de l' urbanisme (par exemple. A l'avis conforme d'un architecte ; v. Y Jégouzo, Dalloz Immobilier Urbanisme 1998, n° 6436). Le fait que la solution inverse soit adoptée pour les lotissements tient essentiellement à deux raisons. La première réside dans le caractère d'ensemble urbain que revêt le lotissement et le fait que la réalisation simultanée de constructions en fonction d' un plan de composition justifie un contrôle plus étroit.*

*La seconde tient à la subsistance, en dépit de la réforme de 1977, du caractère mixte du lotissement, et notamment au fait que celui-ci reste imprégné par le caractère contractuel de l'opération. Ce qu'accentue encore la jurisprudence de la Cour de cassation affirmant le caractère contractuel du cahier des charges, y compris de celles de ses dispositions ayant un caractère d'urbanisme.*

*" Considérant qu'aux termes de l'article 31 du règlement de lotissement "le Grand Mont"... "1' implantation des constructions se fera conformément aux dispositions schématiques portées au plan masse de situation annexé au présent règlement et suivant une ligne de faîtage déterminée au plan masse. Les reculs par rapport à l'alignement des voies publiques ou privées respecteront les cotes indiquées audit plan... Toutefois. dans les lots qui intentionnellement ne sont pas cotés au plan, les acquéreurs auront, après accord avec le géomètre chargé du lotissement. la faculté d'augmenter ou de diminuer le recul... tout en respectant les minima de 5 mètres par rapport aux voies...---, qu' aucune disposition du code de l'urbanisme ni aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que le règlement d'un lotissement impose aux colotis une formalité de cette* nature."

**CE 25 mars 1998.Saint-Marc, req n° 155100.D, adm 1998.n° 275**

On crée le plus souvent des terrains à bâtir sous le contrôle de l’administration dans des délais stricts et avec une éventuelle cession des équipements à la commune.

Les travaux sont prescrits par l’autorisation, ils doivent être suffisants. Des équipements collectifs extérieurs peuvent être exigés. L 332-15

En cas de lotissement privé, les travaux sont privés. Ce qui impose assurance construction, garantie décennale, garantie des vices cachés.

L’autorité qui a délivré le permis peut visiter les travaux en cours.

Elle délivre sous un mois un certificat unique d’achèvement des travaux sous sa responsabilité (CE 14 mars 80 Dame Delinotte), ce qui ne dégage pas le lotisseur de ses obligations envers les acquéreurs (TGI Toulouse 8 2 77 JCP 78 IV p 317).

R 315-6 la création d’une association syndicale de copropriétaires est obligatoire dès qu’il y a des équipements à gérer en commun. Sauf si moins de cinq lots ou si les équipements sont transférés à la collectivité par convention amiable ou transfert d’office de la voirie et accessoires après enquête publique.