

GRIDAUH
GROUPEMENT DE RECHERCHE SUR LES INSTITUTIONS
ET LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

DROIT
de **l'Aménagement**
de **l'Urbanisme**
de **l'Habitat**

2018

EDITIONS
LE MONITEUR

Textes /
Jurisprudence /
Doctrines et pratiques /

Sommaire

Hommage à Henri Jacquot , Jean-Pierre Lebreton _____	7
---	---

1^{re} partie. **Études – En hommage à Henri Jacquot – Planification**

■ Les risques de dérives de la jurisprudence de la CJUE sur l'évaluation environnementale des plans d'urbanisme Francis Haumont _____	13
■ Regards critiques sur les OAP du PLU Soazic Marie _____	23
■ Utopie et planification : Le Corbusier et son plan Voisin Jacqueline Morand-Deville _____	31
■ L'article R. 111-27, le PLU et la préservation des paysages Pascal Planchet _____	41
■ Planification urbaine et activité agricole : les enjeux écologiques François Priet _____	51
■ La planification de l'habitat Paule Quilichini _____	61

2^e partie. **Chroniques, droit français**

<i>Généralités</i> , GRIDAUH (Paris), Alexandra Cocquière, Linda Gallet, Éléonore Gigon _____	73
<i>Administration et acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme</i> , Institut de recherche juridique interdisciplinaire (Tours), Bénédicte Delaunay, Nicole Lerousseau et Corinne Manson _____	83
<i>Aménagement du territoire</i> , CRDT (Reims), Jean-Michel Bricault, Fabrice Thuriot et Jean-Claude Némery _____	133
<i>Planification et règles d'urbanisme</i> , Laboratoire droit de la ville et des politiques urbaines (Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), Jean-Pierre Lebreton _____	161
<i>Protection de la nature, risques et environnement</i> , CREDECO-GREDEG (Nice), Pascale Steichen, Anne Rainaud, Florence Nicoud, Fanny Catroux et Cécile Laporte _____	213
<i>Protection et mise en valeur du patrimoine culturel immobilier</i> , Droits, contrat et territoires (Lyon 2), Pascal Planchet _____	267

<i>Expropriation pour cause d'utilité publique et droit de préemption,</i> DCS (Nantes), René Hostiou et Jean-François Struillou _____	395
<i>Fiscalité et participations d'aménagement et d'urbanisme,</i> IDETCOM (Toulouse), Pierre Galan _____	335
<i>Opérations d'aménagement,</i> MIL (Paris I), Soazic Marie _____	357
<i>Autorisations d'urbanisme,</i> LIEU (Aix-Marseille), Jean-Pierre Ferrand, Patrice Ibanez et Mansour Kada-Yahya _____	375
<i>Contentieux de l'urbanisme,</i> Institut de droit public (Poitiers), Christian Debouy et Hugues Périnet-Marquet _____	411
<i>Habitat et politique de la ville,</i> Centre de recherche juridique Pothier (Orléans) Francine Albert, Emmanuelle Deschamps et Paule Quilichini _____	483
<i>Actualité de l'outre-mer,</i> CRJP (Antilles-Guyane), Dominique Blanchet _____	509

3^e partie. Chroniques, droit comparé

<i>L'évolution de la législation d'urbanisme du Portugal de 2012 à 2017</i> Fernando Alves Correia _____	521
<i>Madagascar : la réforme du dispositif juridique sur l'urbanisme et l'habitat</i> Chantal Rahalison Ramanankasina _____	539
Table des chroniques	
Textes, table chronologique _____	551
Jurisprudence, table chronologique _____	560
Jurisprudence, table des noms des parties _____	569
Doctrine, table des auteurs _____	574
Index thématique _____	579
English summary _____	591

Administration et acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme

Institut de recherche juridique interdisciplinaire François-Rabelais EA 7496
Université de Tours

BÉNÉDICTE DELAUNAY

Professeure émérite de droit public

NICOLE LEROUSSEAU

Professeure émérite de droit public

CORINNE MANSON

Maître de conférences HDR de droit public

Sommaire

Structures administratives [NL et CM]

Organismes d'études et d'intervention [NL et CM]

Conseils, comités et commissions spécialisées [NL et CM]

Information, participation du public, concertation [BD]

25. L'année 2017 est riche de compléments de réformes et d'interprétations du droit en vigueur. Elle peut être considérée comme une année de transition, qui achève un cycle et commence à en préparer un nouveau, suite aux élections présidentielles et parlementaires du printemps. En effet, le rythme d'adoption des textes législatifs et réglementaires a été soutenu en début d'année. Les deux lois, du 27 janvier relative à l'Égalité et à la Citoyenneté et du 28 février relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, ont complété, sur divers sujets, la configuration du système d'acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Des ordonnances s'y ajoutent, au vu du développement du recours à l'article 38 de la Constitution pour légiférer. Celles principalement du 26 janvier et

du 2 février ont modifié le code de l'environnement en matière d'autorisation environnementale unique et d'évaluation environnementale des projets, sur habilitation de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. En outre, de très nombreux décrets d'application ont été édictés afin de mettre en œuvre les lois et ordonnances précitées et des textes antérieurs. Ainsi, l'adaptation des périmètres institutionnels à la réforme des régions du 6 janvier 2015 s'est poursuivie, tandis que diverses mesures d'application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages ont traité de différentes institutions environnementales. En fin d'année, la reprise du processus législatif dans le champ étudié a permis d'avancer, par la loi du 30 décembre, sur le sujet controversé des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, tandis que la loi de finances du 30 décembre a modifié, dans un sens favorable, le régime financier des communes nouvelles. Dans cet ensemble normatif, une place à part revient aux décrets relatifs au nouveau Gouvernement, et spécialement à la série de décrets relatifs aux attributions ministérielles du 24 mai, qui comportent des répercussions importantes sur leur répartition dans le secteur étudié.

Les apports de l'année 2017, sur le fond, se rattachent à diverses sources d'inspiration. Il convient de retenir, plus particulièrement, ceux qui concernent les structures, complétant la décentralisation, par la création d'une nouvelle collectivité « Ville de Paris » et l'élargissement des critères de création des métropoles, bien que les solutions retenues puissent faire l'objet de critiques. Au titre des organismes d'études et d'intervention, de nombreuses mesures innovent, destinées en aménagement à favoriser prioritairement l'espace métropolitain, tandis que les questions environnementales contribuent à adapter ou instituer toute une série d'organismes spécialisés. La création de la société publique locale d'aménagement d'intérêt national et la poursuite de l'adaptation du régime des établissements publics fonciers et d'aménagement constituent des avancées importantes des moyens d'intervention, tandis que des créations plus spécifiques – dont les organismes de foncier solidaire sont une expression remarquable – commencent à fournir une autre approche de l'aménagement. Les institutions ne cessent donc de croître et de se diversifier. Au titre de l'information et de la participation du public, la mesure la plus remarquable et attendue, dans la suite d'une expérimentation, porte sur la création d'une autorisation environnementale unique, qui remplace les autorisations ICPE et celles des installations, ouvrages, travaux, activités de la législation sur l'eau (IOTA). Dans un courant novateur de regroupement des autorisations, elle contribue à une simplification du régime applicable, qui se répercute sur les conditions de mise en œuvre de l'évaluation environnementale et de l'enquête publique. Dans un registre très différent, il convient de signaler le renforcement des droits des conseils citoyens, ce qui devrait inciter à leur développement.

La contribution jurisprudentielle de l'année 2017 se révèle particulièrement importante. Le contentieux a continué à préciser, en matière de décentralisation, les questions de compétences et de représentation au sein des structures intercommunales et des communes nouvelles. Le contentieux en matière d'urbanisme commercial s'est développé devant les cours administratives d'appel, suite à la fusion du permis de construire et de l'autorisation d'urbanisme commercial, décidée par décret du 12 février 2015, sur des questions de recevabilité des recours contre les avis de la Commission nationale d'aménagement commercial et sur le fond. Le Conseil d'État a, par ailleurs, rendu un arrêt confirmatif de sa jurisprudence sur le rapport de compatibilité entre le Scot et les projets d'exploitation commerciale qui s'impose dans l'examen des projets soumis aux commissions d'aménagement commercial (CE 11 octobre 2017, n° 401807, 401809). Du contentieux toujours abondant, relatif aux procédures d'information et de participation du public, quelques solutions remarquables du Conseil d'État se dégagent. L'arrêt de section du 5 mai, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, a procédé à un revirement de jurisprudence, en admettant que l'illégalité de la délibération relative à la concertation d'un PLU ne puisse être invoquée contre la délibération d'approbation. L'arrêt rendu en Assemblée le 19 juillet, Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », s'est prononcé pour la première fois, à l'occasion d'un contentieux né de la procédure suivie pour le choix du nom d'une région, sur l'articulation de la procédure de consultation du public prévue par le code des relations entre le public et l'administration et celles prévues par le CGCT. Il a précisé le régime des consultations ouvertes à titre facultatif. Enfin, le contentieux de l'évaluation environnementale a permis au CE d'appliquer et d'interpréter, pour la première fois, le principe de non-régression introduit dans le code de l'environnement par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages (CE 8 décembre 2017, n° 404391).

Structures administratives

■ Textes

26. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, JO 28 janvier 2017, texte n° 1.

Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

Instruction du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité, NOR : LHAL1713553J.

Circulaire du 19 avril 2017 relative à la présentation des nouvelles dispositions de la loi égalité-citoyenneté relatives aux gens du voyage, NOR : INTD170S027C.

La loi, composée de 224 articles, est avant tout la traduction des mesures adoptées en comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, à la suite des attentats de janvier 2015. Le premier titre est consacré à la jeunesse et au soutien de l'engagement dans la vie citoyenne. Le deuxième titre engage des mesures dans le domaine du logement. Il comporte également des dispositions relatives aux documents d'urbanisme. Indiquons seulement ici que la loi prévoit explicitement qu'un pôle d'équilibre territorial et rural peut être porteur d'un Scot. L'article 117 de la loi, précisé par l'instruction du 5 mai, réécrit en grande partie la sous-section du titre I du code de l'urbanisme relative aux modifications de périmètres affectant les Scot (art. L. 143-10 à L. 141-16 C. urb.) pour permettre la poursuite des procédures Scot engagées et la gestion des Scot existants.

L'article 149 de la loi modifie certaines dispositions de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. D'une part, la loi rend plus précises et explicites les obligations imposées aux collectivités territoriales et aux EPCI par le schéma départemental des aires d'accueil des gens du voyage. D'autre part, elle facilite l'exercice des pouvoirs des maires de mise en demeure et d'évacuation forcée en cas d'occupation illégale troublant l'ordre public. La circulaire du 19 avril 2017 précise les conditions de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

AJDA, 2017, p. 991, « Le statut des gens du voyage saisi par la loi relative à l'égalité et citoyenneté », F. Aumond.

27. Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, *JO* 1^{er} mars 2017, texte n° 2.

Ordonnance n° 2018-74 du 8 février 2018 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la Ville de Paris, *JO* 9 février 2018, texte n° 17.

La loi recouvre, au final, un objet plus large que les réformes du statut de Paris et de l'aménagement métropolitain. Son contenu présenté en deux titres, relatifs à la « création de la collectivité à statut particulier de la Ville de Paris » et aux questions « (d') aménagement transports et environnement » a été développé au cours des travaux parlementaires, passant du projet au texte définitif, de 41 à 80 articles. Dans le contexte politique de fin de quinquennat, ce projet est venu en quelque sorte, compléter l'Acte III de la décentralisation, engagé par la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, donnant un contenu assez hétérogène au titre II. Il a suscité des oppositions parlementaires. Il a été adopté in fine, par le vote de la seule Assemblée nationale. Il comporte, en outre, des habilitations afin de compléter les réformes engagées, par ordonnances, et renvoie à de nombreux textes d'application, dont le nouveau pouvoir issu des élections présidentielles a poursuivi la mise en œuvre. Il convient de retenir, plus particulièrement, son double apport : à l'organisation décentralisée, introduit dans le CGCT ; aux

outils d'aménagement, complétant et modifiant le code de l'urbanisme, qui seront traités dans la partie organismes d'études et d'intervention de cette chronique (V. *infra* n° 48).

Selon des dispositions essentielles, l'article 1^{er} modifie le CGCT, dans un chapitre, désormais intitulé, « dispositions spécifiques à la Ville de Paris », et décide par le nouvel article L. 2512-1 du CGCT : « Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution dénommée "Ville de Paris", en lieu et place de la commune et du département de Paris. ».

« Sous réserve du présent chapitre, la Ville de Paris s'administre librement dans les conditions fixées par les dispositions de la présente partie et de la législation relative à la commune et, à titre subsidiaire, par les dispositions non contraires de la troisième partie et de la législation relative au département. Elle exerce de plein droit sur son territoire les compétences attribuées par la loi à la commune et au département, sous réserve des chapitres I^{er} et II du présent titre.

« Les affaires de la Ville de Paris sont réglées par les délibérations d'une assemblée dénommée "conseil de Paris", dont le président, dénommé "maire de Paris", est l'organe exécutif de la Ville de Paris. »

Une nouvelle étape de l'évolution du statut de Paris est franchie, qui a oscillé entre le régime dérogatoire et le rapprochement avec le droit commun. Tout en rattachant la Ville de Paris, nouvellement dénommée, aux collectivités à statut particulier, introduite par la réforme de la constitution de 2004, les règles applicables se rapprochent du droit commun par renvoi aux régimes des communes et des départements. En outre, en tant que collectivité à statut particulier, cette création, par fusion-transformation, n'est pas sans analogies avec celle de la Métropole de Lyon, substituée par la loi Maptam à la communauté urbaine et au département dans son ressort territorial. Concernant les attributions du maire, des pouvoirs de police administrative, lui sont transférés en particulier, ceux de la salubrité des bâtiments d'habitation et d'hébergement, de la lutte contre l'habitat indigne, des édifices menaçant ruine, de la défense extérieure contre l'incendie (CGCT, art. L. 2512-13), de la police du stationnement et de la circulation avec quelques exceptions au profit du Préfet de police (CGCT art. L. 2512-14).

La réforme traite du statut des arrondissements de la Ville de Paris. Elle prévoit le réaménagement de celui des quatre premiers, moins peuplés, regroupés en un seul secteur électoral et une conférence d'arrondissements, composée des conseillers d'arrondissement, afin d'établir un rapport sur le regroupement des moyens administratifs (art. 21, à 24). Pour l'ensemble des collectivités structurées en arrondissements : Paris, Lyon Marseille, elle élargit les attributions des maires d'arrondissement (art. 12 à 16).

Du point de vue de l'entrée en vigueur de la loi, la création de la Ville de Paris est différée au 1^{er} janvier 2019 (art. 8). Le dispositif étant complété par les dispositions de l'ordonnance du 8 février 2018 qui adaptent de plus la rédaction des textes en vigueur applicables à la Ville de Paris.

D'autres apports institutionnels résultent du dernier chapitre du titre II de la loi intitulé « Amélioration de la décentralisation ». Principalement, il élargit les critères posés à l'article L. 5217-1 du CGCT, permettant l'accès au statut de métropole, aux EPCI à fiscalité propre à condition : soit d'être centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens Insee, comprenant dans leur périmètre un chef-lieu de région ; soit de dépasser le seuil de 250 000 habitants ou de comprendre dans leur périmètre au 31 décembre 2015, le chef-lieu d'une région, centre d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens Insee. Cet élargissement, très controversé quant à la logique métropolitaine, permet à sept EPCI d'accéder à ce statut (Saint-Étienne, Toulon, Dijon, Orléans, Tours, Clermont-Ferrand et Metz). La métropole est substituée de plein droit à l'EPCI préexistant. Les compétences obligatoires sont déterminées par la loi. En ce qui concerne les autres compétences, celles qui étaient exercées à titre facultatif par l'EPCI sont transférées de plein droit à la métropole. Les compétences exercées en lieu et place de la région ou du département sont fixées par convention. Toutes les régions, à l'exception de la Corse et des régions d'outre-mer ont désormais au moins une métropole. Les décrets de création ont été pris jusqu'à la fin 2017 ce qui fait passer à vingt-deux le nombre des métropoles en France.

Décrets n° 2017-352 du 20 mars 2017 portant création de la métropole dénommée « Tours Métropole Val de Loire » ;
n° 2017-635 du 25 avril 2017 portant création de la métropole dénommée « Dijon Métropole » ; **n° 2017-686 du 28 avril 2017** portant création de la métropole dénommée « Orléans Métropole » ;
n° 2017-1316 du 1^{er} septembre 2017 portant création de la métropole dénommée « Saint-Étienne Métropole » ; **n° 2017-1412 du 27 septembre 2017** portant création de la métropole dénommée « Metz Métropole » ; **n° 2017-1758 du 26 décembre 2017** portant création de la métropole dénommée « Toulon-Provence-Méditerranée » ; **n° 2017-1778 du 27 décembre 2017** portant création de la métropole dénommée « Clermont Auvergne Métropole ».

Signalons enfin les dispositions adoptées afin de lever les difficultés soulevées par l'appartenance de communes incluses dans le périmètre de communes nouvelles, à des EPCI à fiscalité propre distincts et d'organiser les procédures de rattachement à un seul EPCI (art. 72, modifiant le CGCT, art. L. 2113-2 et L. 2113-5).

28. Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, JO 31 décembre 2017, texte n° 2.

L'article 159 élargit les conditions d'accès au bonus financier pour les communes nouvelles en indiquant une bonification de 5 % des dotations forfaitaires communales et en faisant passer la barre de 10 000 habitants à 150 000 habitants, sans plancher. La loi assure une stabilité pour trois ans de la DGF. Mais elle rappelle que la date butoir de création est le 1^{er} janvier 2019 puisqu'il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées.

29. Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, *JO* 31 décembre 2017, texte n° 3.

Le premier objet de ce texte (dite loi Fresnault) est de permettre aux départements et aux régions qui exerçaient au 1^{er} janvier 2018 l'une des quatre missions relevant de la compétence Gemapi (aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin ; entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ; défense contre les inondations et contre la mer ; protection et restauration des sites, écosystèmes aquatiques et zones humides) de poursuivre leur action au-delà du 1^{er} janvier 2020 sous réserve de signer une convention pour une durée de cinq ans qui précise le partage des compétences. La loi permet aussi aux EPCI qui deviennent compétents au 1^{er} janvier 2018 de déléguer ou transférer tout ou partie de ces quatre missions à un ou plusieurs syndicats de communes ou syndicats mixtes, établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou établissements publics d'aménagement (Epage) en modifiant les articles L. 5211-11 du CGCT et L. 213-12 du code de l'environnement. La compétence Gemapi devient ainsi « sécable ». En outre, à titre transitoire un syndicat mixte ouvert compétent en matière de Gemapi peut adhérer à un autre syndicat mixte ouvert jusqu'au 31 décembre 2019, avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin (art. L. 211-7 C. env.).

30. Organisation gouvernementale

Décret du 15 mai 2017 portant nomination du Premier ministre : *JO* 16 mai 2017, texte n° 1.

Décret du 17 mai 2017 relatif à la composition du Gouvernement : *JO* 18 mai 2017, texte n° 1.

Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, *JO* 19 mai 2017, texte n° 1.

Décret n° 2017-1070 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'État, ministre de l'Intérieur, *JO* 25 mai 2017, texte n° 8.

Décret n° 2017-1071 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, *JO* 25 mai 2017, texte n° 10.

Décret n° 2017-1075 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de la cohésion des territoires, *JO* 25 mai 2015, texte n° 17.

Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics, *JO* 25 mai 2017, texte n° 30.

Circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace, *JO* 25 mai 2017, texte n° 7.

Décret du 19 juin 2017 relatif à la cessation des fonctions du Gouvernement, **Décret du 19 juin 2017** portant nomination du Premier ministre, *JO* 20 juin 2017, texte n° 1, 2.

Décret du 21 juin 2017 relatif à la composition du Gouvernement, *JO* 22 juin 2017, texte n° 1.

Décret du 24 novembre 2017 relatif à la composition du Gouvernement, *JO* 25 novembre 2017, texte n° 1.

En début de quinquennat, les deux premiers gouvernements dirigés par Édouard Philippe, ont été nommés le 17 mai, puis le 21 juin suite au renouvellement de l'Assemblée nationale. Le second a été légèrement remanié, dès novembre. L'organisation gouvernementale s'inscrit, dans un contexte politique, dont les analyses s'accordent à reconnaître le profond bouleversement. Dans les champs qui relèvent de cette chronique, l'organisation nouvelle, éclairée par les décrets d'attributions des membres du Gouvernement, est marquée par des ruptures avec la précédente. Le redécoupage des départements ministériels, en est la première expression, destiné à redéployer les missions, qui sont concentrées au profit de ministères aux larges champs d'action. Pour autant, l'ensemble ne manque pas de s'inscrire dans le prolongement de l'organisation antérieure. En particulier, les structures de l'administration centrale demeurent, une nouvelle fois pérennes, tout en pouvant faire l'objet de nouveaux rattachements, en conséquence du redécoupage.

Selon ses caractéristiques générales, la composition du Gouvernement suit la pratique de la parité hommes femmes, mise en œuvre sous le précédent quinquennat. Elle esquisse la volonté, en revanche, de constituer une équipe plus réduite, objectif récurrent, difficile à mettre en œuvre. Le premier gouvernement est resté très en deçà de la barre des trente membres, comptant vingt-deux ministres et secrétaires d'État, le second l'a franchie, avec trente et un membres, en plus du Premier ministre. La hiérarchie gouvernementale est réintroduite par la création de ministres d'État, de ministres de plein exercice, de ministres et secrétaires d'État, placés « auprès de » chacune des catégories précitées. Les secrétaires d'État ne participent au conseil des ministres que pour les affaires relevant de leurs attributions. L'identification en est assez complexe puisque la situation « auprès de » – qu'il s'agisse de ministre ou de secrétaire d'État – comporte la double originalité d'un champ d'action qui, le plus souvent, n'est pas défini, qu'il s'agisse des titres donnés ou des décrets d'attributions. Selon une rédaction similaire, ces derniers se limitent à prévoir que le ministre, le secrétaire d'État « auprès de » : « connaît de toutes les affaires que lui confie le ministre... ». Ce qui laisse une grande souplesse dans la répartition de l'exercice des attributions, par délégation. Parallèlement à la formation du premier Gouvernement, son fonctionnement et ses moyens ont été rapidement encadrés. Le décret n° 2017-1063 du 18 mai fixe un nombre resserré de membres pour les cabinets ministériels et impose plus de transparence dans leur nomination. La circulaire du 24 mai développe les exigences d'une méthode renouvelée du travail gouvernemental devant « répondre à une triple exigence d'exemplarité, de collégialité et d'efficacité ».

L'organisation gouvernementale permet de retrouver les composantes des matières qui relèvent habituellement de cette chronique mais dans des configurations, pour partie nouvelles. Elle rompt avec la pratique antérieure, en ne comportant pas de ministère ou de secrétariat d'État dédié spécialement, au lo-

gement, à la ville. La redistribution et la concentration des attributions sont effectuées au profit des deux ministres d'État. Le premier est en charge d'un ministère classique, celui de l'intérieur, auquel un ministre est rattaché. La décentralisation fait partie de ses attributions, puisqu'il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en la matière. Le second est chargé d'un ministère plus nouveau, par son titre, celui de la transition écologique et solidaire. Il s'inscrit pourtant dans le prolongement du ministère de l'Environnement et de ses appellations successives, sans inclure la référence fréquemment retenue, au développement durable, mais en privilégiant un titre large, de transition écologique, qui les inclut, ainsi que la transition énergétique, l'énergie, le climat. Il y est joint, ce qui est plus original, l'économie sociale et solidaire, pour la première fois. Lui sont rattachés, un ministre des transports et deux secrétaires d'État. La redistribution s'opère enfin au profit de deux ministres de plein exercice chargés, de la cohésion des territoires, de l'action et des comptes publics, disposant chacun d'un secrétariat d'État. Sous des appellations nouvelles, ils regroupent des attributions : qui font du premier, derrière une finalité reprise du droit de l'Union européenne, le ministre de l'Urbanisme, du Logement, de la Ville, de l'Aménagement du territoire ; qui font du second, sous une appellation renvoyant à la sphère publique, le ministre, en particulier, de la modernisation de l'action publique, de la réforme de l'État placées sous contrainte financière. L'ensemble comporte, en outre, des approches transversales, par des attributions mises en œuvre conjointement ou exercées en liaison avec d'autres(s) ministre(s). Par exemple, le ministre de l'action et des comptes publics est chargé d'élaborer et mettre en œuvre les règles relatives aux finances locales, en liaison avec les ministres de l'intérieur et de la cohésion des territoires (Décret n° 2017 – 1082, art. 2 II) tandis que ses attributions sur l'action publique comprennent d'agir conjointement avec le secrétaire d'État chargé de la transformation numérique, lui-même placé auprès du premier ministre (art. 3).

L'analyse plus technique des décrets d'attributions révèle une grande continuité de leur rédaction juridique, tant dans la structure que dans le contenu, par rapport aux décrets antérieurs. Il s'agit toujours de définir un champ d'attributions, avant de préciser les services sur lesquels le ministre a autorité et les organismes auxquels il peut faire appel, à titre exclusif ou partagé. Pour retenir le cas du ministre de la cohésion des territoires et l'exemple de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, le décret n° 2017-1075 reprend, des formules traditionnelles :

« art. 1 II 1° a) Il élabore les règles relatives à la planification urbaine, à l'occupation du sol et à l'urbanisme opérationnel et veille à leur application ;

b) Il participe à l'élaboration de la législation d'expropriation et en suit l'application ;

c) il participe à l'élaboration de la législation fiscale et financière en matière d'urbanisme et d'aménagement et en suit l'application ». Ce même décret prolonge le système d'autorité conjointe sur des directions d'administration centrale. C'est le cas avec le ministre de la transition écologique et solidaire, sur la

direction essentielle créée lors de la réforme du ministère de l'Environnement en 2008, à savoir la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (décret n° 2017-1075, art. 2 I), solution devenue constante à l'égard du ministre chargé de l'environnement et celui chargé de l'urbanisme et de l'aménagement foncier.

31. Réforme de l'État

Décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, *JO* 21 novembre, texte n° 5.

Décret n° 2017-1585 du 20 novembre 2017 modifiant le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective *JO* 21 novembre, texte n° 6.

Décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique, *JO* 21 novembre, texte n° 7.

Décret du 22 novembre 2017 portant nomination du délégué interministériel à la transformation publique – M. Cazenave (Thomas), *JO* 23 novembre, texte n° 33.

Circulaire N° 5968/SG du 26 septembre 2017 relative au Programme « Action publique 2022 », 1^{er} Min. aux min. d'État, min., secr. d'État.

La transformation de l'action publique succède à « la modernisation de l'action publique » (MAP), menée sous le précédent quinquennat, faisant suite à la Révision Générale des Politiques Publiques (RRGPP). Ce qui emporte des incidences sur les structures en charge du processus, sur la conception d'un nouveau programme d'action publique à échéance de 2022. L'ensemble étant désigné comme « AP 2022 ».

L'architecture institutionnelle du système relève, du point de l'organisation gouvernementale, du premier ministre auquel est rattaché le secrétaire d'État chargé du numérique et du ministre de l'action et des comptes publics, sachant qu'elle concerne les différents ministères, par sa nature transversale. Le décret n° 2017-1586 crée le Comité interministériel de la transformation publique, en remplacement du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, chargé de définir cette politique et d'en assurer la mise en œuvre. Un délégué interministériel lui est adjoint, qui, en particulier, coordonne l'action des ministères. Du point de vue des services, selon le décret n° 2017-1584, il dirige la direction interministérielle de la transformation publique et fait appel aux services de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État qui se substituent au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Selon le décret n° 2017-1585, le délégué peut commander des études et des travaux au Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Le cadre plus politique d'AP 2022 se fonde sur une simple circulaire du Premier ministre, adressée aux ministres et secrétaires d'État, qui présente les grandes lignes d'un programme, dont trois objectifs : assurer la qualité du service public,

offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé, accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques. Afin de le construire, outre les contributions ministérielles, une structure ad hoc sera constituée : le Comité Action publique 2022 (CAP 2022) composé de personnalités qualifiées, nommées par le Premier ministre, qui « s'interrogera sur l'opportunité du maintien et le niveau de portage le plus pertinent de chaque politique publique. Cela pourra notamment conduire à proposer des transferts entre les différents niveaux de collectivités publiques, des transferts au secteur privé, voir l'abandon de mission. Il identifiera également les chevauchements et les doublons de compétences qui sont source de coûts injustifiés ». Enfin les citoyens seront appelés à faire des propositions dans le cadre d'un Grand Forum de l'Action publique. Le calendrier de mise en œuvre doit permettre, à la suite du rapport du Comité, de définir des plans de transformation des ministères à échéance de l'été 2018. Le processus est placé sous contrainte financière, en lien étroit avec la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (*JO* 23 janvier 2018, texte n° 1).

32. Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif

à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet, *JO* 31 décembre 2017, texte n° 33.

Comm. O. Didriche, M. Guillou, Une expérimentation sur le thème de l'expérimentation..., *AJCT* 2018, p. 3.

Ce décret mérite une attention particulière, puisqu'il relève, selon les commentateurs, « d'une montée en puissance de l'expérimentation dans la sphère publique », qui amorce ici « une révolution de l'État déconcentré ». Il s'inscrit dans un mouvement plus ample vers « le droit à différenciation » dans l'organisation administrative et le développement d'un « droit local », qui pose la question du respect du principe d'égalité.

Ce texte crée un droit de dérogation aux normes réglementaires nationales, à titre expérimental, d'une durée de deux ans. Il est attribué en Métropole à des préfets de régions et de départements (Pays-de-la-Loire, Bourgogne-Franche-Comté) et de seuls départements (Lot, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Creuse). Sa mise en œuvre fera l'objet d'une évaluation.

Les préfets sont habilités à prendre des décisions non réglementaires dans sept matières, très complémentaires pour la gestion des territoires : subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations, des collectivités territoriales ; aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement, urbanisme ; emploi et activités économiques ; protection et la mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives (art. 2). L'exercice de ce droit est soumis à des conditions de forme classiques et de fond, dont l'articulation est plus spécifique, pour apporter des garanties. La dérogation fait l'objet d'un arrêté motivé, publié au recueil des actes administratifs (art. 4). Elle est justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de

circonstances locales. Dans un objectif de simplification, elle doit avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. Insérée dans la hiérarchie des normes, elle doit être compatible avec les engagements européens et internationaux ; ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé (art. 3).

■ Jurisprudence

33. Grand Paris. Périmètre des établissements publics territoriaux.

Le Conseil d'État rejette le recours de neuf communes, intenté contre le décret du 11 décembre 2015 fixant le périmètre de l'Établissement public territorial (EPT T12) dans la nouvelle organisation structurée de la métropole du Grand Paris, prévue par l'article L. 5219-1 du CGCT. Suite à son élargissement à deux communes, il écarte le vice de procédure pour défaut de consultation nouvelle de l'ensemble des communes, dès lors que la mesure doit être regardée « par sa portée... comme un simple ajustement du périmètre de cet établissement public territorial dont l'équilibre général ne s'est pas trouvé affecté ». Il écarte ensuite l'erreur manifeste d'appréciation admettant qu'un tel périmètre « n'est pas dépourvu de cohérence territoriale ni ne s'inscrit dans un périmètre de dimension excessive ».

CE n° 395026, 13 décembre 2016, communes d'Albon-sur-Seine et autres, req. n° 397026 ; AJDA 2017, p. 379.

34. Communes nouvelles. Représentation d'une commune nouvelle au sein du conseil communautaire.

Le Conseil d'État précise les modalités de fixation du nombre des sièges au conseil communautaire et de répartition de ceux-ci entre les communes, en application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015. Le juge précise que :

Les dispositions du V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT ont pour objet d'améliorer la représentation démographique des communes membres de l'EP CI lorsqu'un grand nombre de sièges a été créé pour assurer la représentation des communes les moins peuplées. Par suite, il y a lieu, pour leur application, de procéder à une répartition entre communes, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, en prenant en considération tant les sièges attribués au titre du 1° du IV du même article que ceux attribués au titre du V et non en procédant à deux répartitions distinctes.

CE n° 410193, 18 octobre 2017 ; AJDA 2017, p. 2277 ; JCP A 26 février 2018, n° 2062, concl. R. Decout-Paolini.

35. Intercommunalité. Clause générale de compétence. Suppression. Départements.

Le Conseil d'État rejette le recours de quatre départements contre la circulaire du ministre de l'aménagement du territoire du 3 novembre 2016 relative aux

DROIT de l'Aménagement de l'Urbanisme de l'Habitat

Textes
Jurisprudence
Doctrines et pratiques

Publié chaque année depuis 22 ans, le *DAUH* est la mémoire du droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat. Seul inventaire annuel commenté des évolutions législatives, réglementaires, jurisprudentielles et doctrinales de l'année échu, le *DAUH* constitue un recueil incontournable pour maîtriser l'actualité de la matière.

Ainsi, comme les précédentes, cette 22^e édition, est structurée en trois parties :

– la première partie comporte un dossier sur le thème de la planification, dossier publié en hommage à Henri Jacquot, cofondateur et ancien directeur du GRIDAUH, professeur émérite de l'université d'Orléans ;

– la deuxième partie de l'ouvrage rend compte de la publication et l'évolution des textes officiels, de la jurisprudence, de la doctrine et de la pratique au

cours de l'année écoulée au travers de 13 chroniques thématiques : administration et acteurs, aménagement du territoire, planification et règles d'urbanisme, protection de la nature et de l'environnement, patrimoine culturel immobilier, expropriation et préemption, fiscalité et participations, opérations d'aménagement, autorisations d'urbanisme, contentieux, habitat et politique de la ville, Outre-mer ;

– enfin, la troisième partie, consacrée aux différents droits de l'urbanisme étrangers, comporte deux études sur l'actualité législative au Portugal et à Madagascar.

Ouvrage indispensable aux juristes et aux professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement, le *DAUH 2018* constitue un outil précieux et opérationnel pour comprendre les mutations que connaissent ces deux matières depuis plusieurs années.

GRIDAUH
gridauh
présentant les révisions des textes officiels du droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

12, place du Panthéon – 75231 Paris cedex 05 – Tél. 01 44 07 78 45 – Fax 01 44 07 78 44
e-mail : gridauh@univ-paris1.fr – site : www.gridauh.fr

EDITIONS

LE MONITEUR

ISBN 978-2-281-13309-7



9 782281 133097