

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

Dossier spécial loi ELAN
Contentieux – Aménagement – Construction

DROIT

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

2019

EDITIONS
LE MONITEUR

Textes /
Jurisprudence /
Doctrines et pratiques /

Sommaire

Présentation , Norbert Foulquier et Frédéric Rolin _____	7
---	---

1^{re} partie. Études

■ ELAN et urbanisme : prise de relais ou nouveau départ ? Élise Carpentier _____	11
■ Réformer le contentieux de l'urbanisme, pour quoi faire ? Frédéric Rolin _____	25
■ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) Vincent Guinot _____	45
■ Les nouveaux outils de l'aménagement créés par la loi ELAN François Priet _____	57
■ La planification territoriale et la directive Services Ninon Forster _____	71

2^e partie. Chroniques, droit français

<i>Généralités</i> , GRIDAUH (Paris), Ninon Forster _____	101
<i>Administration et acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme</i> , Institut de recherche juridique interdisciplinaire François-Rabelais (Tours), Bénédicte Delaunay, Nicole Lerousseau et Corinne Manson _____	107
<i>Aménagement du territoire</i> , CRDT (Reims), Jean-Michel Bricault, Fabrice Thuriot et Jean-Claude Némery _____	157
<i>Planification et règles d'urbanisme</i> , Laboratoire droit de la ville et des politiques urbaines (Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et Caen), Jean-Pierre Lebreton et Vincent Le Grand _____	185
<i>Protection de la nature, risques et environnement</i> , CREDECO-GREDEG (Nice), Pascale Steichen, Anne Rainaud, Florence Nicoud, Fanny Catroux et Cécile Laporte _____	239
<i>Protection et mise en valeur du patrimoine culturel immobilier</i> , Droits, contrat et territoires (Lyon 2), Pascal Planchet _____	293
<i>Expropriation pour cause d'utilité publique et droit de préemption</i> , DCS (Nantes), René Hostiou et Jean-François Struillou _____	325

<i>Fiscalité et participations d'aménagement et d'urbanisme,</i> IMH (Toulouse), Vincent Dussart _____	365
<i>Opérations d'aménagement,</i> MIL (Paris I), Soazic Marie _____	385
<i>Autorisations d'urbanisme,</i> LIEU (Aix-Marseille), Jean-Pierre Ferrand, Patrice Ibanez et Mansour Kada-Yahya _____	413
<i>Contentieux de l'urbanisme,</i> Institut de droit public (Poitiers), Christian Debouy et Hugues Périnet-Marquet _____	451
<i>Habitat et politique de la ville,</i> Centre de recherche juridique Pothier (Orléans) Francine Albert et Paule Quilichini _____	523
<i>Actualité de l'outre-mer,</i> CRJP (Antilles-Guyane), Dominique Blanchet _____	557

3^e partie. Chroniques, droit comparé

<i>Droit du paysage en Corée</i> Kwangjin Moon _____	569
---	-----

Table des chroniques

Textes, table chronologique _____	595
Jurisprudence, table chronologique _____	600
Jurisprudence, table des noms des parties _____	608
Doctrine, table des auteurs _____	612

Index thématique _____	615
-------------------------------	-----

English summary _____	627
------------------------------	-----

Les nouveaux outils de l'aménagement créés par la loi ELAN

FRANÇOIS PRIET

Professeur à l'École de droit d'Orléans

SOMMAIRE

- I. — L'INNOVATION : LE PROJET PARTENARIAL D'AMÉNAGEMENT ET LA GRANDE OPÉRATION D'URBANISME
 - A. — ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU NOUVEAU DISPOSITIF
 - B. — EFFETS JURIDIQUES DE LA GOU
- II. — LA RÉNOVATION : LES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL
 - A. — PRISE EN COMPTE DES ÉVOLUTIONS DE LA PROCÉDURE D'OIN
 - B. — UN RÉGIME JURIDIQUE ENRICHİ
- III. — LA TRANSMUTATION : LES OPÉRATIONS DE REVITALISATION DE TERRITOIRE
 - A. — CONTENU SYNCRÉTIQUE DES ORT
 - B. — ARTICULATION AVEC LA RÉGLEMENTATION DE L'URBANISME

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) n'a pas cherché à inventer une nouvelle conception de l'aménagement, lequel reste fidèle à la définition qu'en a donnée le législateur il y a plus de trente ans. Tout au plus peut-on constater une certaine évolution de l'État qui, comme le rappelait le ministre en séance, « aujourd'hui, n'est pas d'exiger, il est d'accompagner, de faciliter ».

S'il apparaît nécessaire de créer de nouveaux outils de l'aménagement, c'est en fonction des buts affirmés expressément par le législateur, dont celui qui figure dès le titre premier de la loi et qui claque comme un slogan : « construire plus, mieux et moins cher ». De ce premier but il faut en rapprocher un autre, qui n'apparaît que dans le titre IV de la loi : « améliorer le cadre de vie ». Intitulé banal, mais que le premier chapitre de ce titre éclaire puisqu'il s'agit de « revitaliser les centres-villes ».

Le premier objectif est récurrent : le dernier rapport de la Fondation abbé Pierre rappelle que près de 4 millions de personnes sont en situation de mal-logement. La question est d'autant plus complexe que les déséquilibres entre offre et demande se concentrent dans les zones dites tendues, et que la politique du logement est soumise à un impératif de mixité sociale qui se heurte à de sérieuses difficultés.

Le second objectif correspond à un problème dont la nature n'est pas nouvelle puisque dès le milieu des années soixante-dix, un certain nombre de villes moyennes connaissaient des difficultés. Celles-ci se sont depuis fortement aggravées. De nombreux centres-villes de villes moyennes sont caractérisés par une spirale infernale marquée par la disparition des commerces, l'inadaptation des logements, la dévitalisation économique et le départ d'un certain nombre de services publics.

L'aménagement dans ces conditions nécessite-t-il de nouveaux outils pour répondre à ces défis ?

À cette question, le législateur n'apporte pas une réponse uniforme parce que les problèmes de logement et de développement économique, ce que l'on pourrait réunir sous l'expression d'attractivité des territoires, ne se présentent pas avec les mêmes questionnements et les mêmes enjeux. On pourrait même évoquer, avec les nuances nécessaires, une certaine territorialisation des procédures, qui n'est certes pas radicalement nouvelle, mais qui est discrètement renforcée par la loi ELAN. Celle-ci fait évoluer la boîte à outils de l'aménagement, mais selon une triple gradation.

C'est bien d'innovation qu'il faut parler avec le contrat de projet partenarial d'aménagement, couplé ou non avec une « grande opération d'urbanisme » (GOU) (I). La loi par ailleurs rénove la procédure d'opération d'intérêt national (II). C'est enfin à une véritable transmutation que l'on assiste avec les futures opérations de revitalisation de territoire (ORT), qui ne se contentent pas d'être un simple toilettage des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (ORQAD), mais qui acquièrent une portée matérielle et juridique singulièrement élargie (III).

I. — L'INNOVATION : LE PROJET PARTENARIAL D'AMÉNAGEMENT ET LA GRANDE OPÉRATION D'URBANISME

Le recours au procédé contractuel fait incontestablement des progrès en droit de l'urbanisme (convention de PUP, contrat de développement territorial, contrat pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur [PIM]) et la création, dans un nouveau chapitre du titre I^{er} du livre III du code de l'urbanisme, du projet partenarial d'aménagement et de la grande opération d'urbanisme, en constitue une nouvelle illustration.

Pour prendre la mesure de l'innovation, il convient d'abord de déterminer l'économie générale du nouveau dispositif, puis les effets juridiques qui lui sont attachés.

A. – Économie générale du nouveau dispositif

Si PPA et GOU apparaissent étroitement liés dans la loi, c'est parce que cette double procédure entend répondre à une situation de fait qui ne bénéficiait pas d'un encadrement juridique satisfaisant, selon les éléments fournis par l'étude d'impact du projet de loi.

L'étude montre que le droit antérieur à la loi ELAN ne faisait état que de deux situations en matière d'opérations d'aménagement. Ou bien il s'agissait d'une opération menée par une collectivité territoriale, dans le cadre d'une procédure d'aménagement, souvent une ZAC ; ou bien il s'agissait d'une opération d'intérêt national (OIN) menée par l'État. Il n'y avait pas de place pour une situation en quelque sorte intermédiaire dans laquelle une grande opération d'aménagement nécessiterait, compte tenu de son coût et des moyens techniques requis, le concours conjoint d'une (ou de plusieurs) collectivité(s) territoriale(s), et de l'État.

Cette présentation est dans l'ensemble exacte, mais elle appelle quelques précisions. D'une part le recours à la procédure d'OIN avait connu à partir des années 1990 une certaine évolution : l'engagement d'une telle procédure pouvait être demandé par les collectivités territoriales elles-mêmes, faute de pouvoir s'entendre sur les modalités précises d'un projet commun ; par ailleurs la loi ALUR avait donné la possibilité pour l'État et les communes et EPCI de contractualiser pour réaliser un « projet d'intérêt majeur » comportant « la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement et, le cas échéant, de projets d'infrastructure » (C. urb., art. L. 350-1). Mais il semble que ce dispositif n'ait guère donné lieu à des applications. Plutôt que de l'abroger, le législateur a estimé opportun de créer le dispositif formé respectivement du PPA et de la GOU.

PPA et GOU sont deux instruments autonomes, mais cette autonomie est très relative. Tout dépend du fait que le contrat de PPA prévoit ou non la réalisation d'une GOU.

- S'il s'agit d'un PPA « simple », ne prévoyant pas de GOU, le contenu du contrat est très largement ouvert puisque les parties signataires peuvent le conclure « afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement ». Sur la nature des engagements susceptibles d'être pris, sur les conditions financières du contrat, le législateur ne dit volontairement rien laissant aux acteurs intéressés le soin de les fixer. La comparaison avec le régime du contrat pour la réalisation d'un PIM est éloquent sur ce point. Il en résulte qu'un contrat de PPA « simple » jouera le rôle d'une sorte d'accord-cadre entre des parties dont la loi permet qu'elles soient nombreuses. Comme le précise le secrétaire d'État auprès

du ministre de la cohésion des territoires, « Il s'agit de passer en mode projet sur le terrain et de ne pas créer une énième procédure. Le PPA sera un cadre de discussion pour que tous les acteurs puissent débattre localement, s'entendre et porter un nouveau projet ». Toutefois le PPA « simple » est susceptible par lui-même d'emporter un effet foncier : l'article L. 3211-6 al. 2 CG3P, introduit par la loi ELAN, permet à l'État de céder à l'amiable des immeubles bâtis ou non de son domaine privé pour contribuer à la mise en œuvre des opérations d'aménagement prévues par le contrat de PPA¹. Ces immeubles pourront être cédés à la collectivité ou l'établissement public à l'initiative de l'opération, voire à l'opérateur mentionné dans le PPA.

- Tout change si le contrat de PPA prévoit la réalisation d'une GOU, dont il doit alors « préciser les dimensions et les caractéristiques » (C. urb., art. L. 312-2). Sur ce point particulier d'ailleurs, il suffit, pour qu'une opération soit qualifiée de GOU, qu'en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requière « un engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant ». On peut penser que c'est lorsque le contrat de PPA inclura une GOU que le nombre de contractants sera le plus diversifié. Au minimum le contrat doit être passé entre l'État et une collectivité territoriale (ou collectivité assimilée) : EPCI à fiscalité propre, établissement public territorial, ville de Paris, métropole de Lyon. Mais la loi alourdit considérablement le contrat en habilitant d'autres partenaires à le signer : si elles le demandent (mais cette demande ne peut pas être refusée), une ou plusieurs communes membres de l'établissement public ou de la collectivité territoriale signataire du contrat ; également à leur demande, les « autres collectivités territoriales (région, département), ainsi que les établissements publics intéressés » : à la différence du cas précédent, cette demande pourrait être refusée, mais on voit mal en pratique comment il pourrait en être ainsi ; enfin, et à condition qu'un ou plusieurs signataires, quel qu'il soit, le proposent, un ou plusieurs opérateurs « susceptibles de prendre part à la réalisation de l'opération », selon la formule utilisée par l'article L. 312-2. La loi n'exclut aucun type d'opérateur, puisqu'il peut s'agir aussi bien d'une SPL, une SEM, toute autre personne publique, ce qui inclut les établissements publics d'aménagement, voire un aménageur purement privé.

La présence d'un tel aménageur pose le problème de son mode de désignation, dès lors que la loi ne prévoit aucune procédure de mise en concurrence. Certes le contrat de PPA n'a pas pour objet même d'attribuer le contrat de réalisation d'une opération d'aménagement à un opérateur privé, mais il est clair que ce dernier, s'il est déjà partie au contrat de PPA, disposera d'un avantage

¹ Il s'agit plus d'une précision que d'une réelle innovation puisque l'art. L. 3211-6 CG3P disposait déjà que « Les immeubles bâtis et non bâtis qui font partie du domaine privé de l'État peuvent être cédés à l'amiable en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction [...], dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

concurrentiel non négligeable lors de l'attribution du ou des contrats d'aménagement ultérieurs.

L'articulation entre le contrat de PPA et la GOU n'est pas évidente. Le contrat de PPA, comme on l'a vu, doit préciser les dimensions et les caractéristiques de la GOU, mais cette contractualisation de la GOU est en définitive assez limitée puisque l'art. L. 312-2 ne vise que l'hypothèse où le contrat de PPA prévoit une opération d'aménagement « susceptible d'être qualifiée » de grande opération d'urbanisme. En vérité, derrière cette épure contractuelle, l'unilatéralité reprend son empire à la lecture des articles L. 312-3 et L. 312-4. Car c'est bien une délibération de l'organe délibérant soit de la collectivité territoriale soit de l'établissement public cocontractant qui doit qualifier une opération d'aménagement de GOU, et en fixant la durée et le périmètre. Cette décision doit nécessairement recueillir l'accord du ou des préfets territorialement concernés, ce qui est dans la logique du PPA, mais également l'avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération. Une modification de l'acte initial doit respecter le parallélisme des procédures. Le poids des communes est assurément surprenant mais le législateur, en particulier le Sénat, a clairement voulu qu'aucune GOU ne puisse être décidée et mise en œuvre sans l'accord des communes, ce qui va à l'encontre d'une intercommunalité dont on pouvait croire l'élan irrésistible. La loi consacre même un article entier à la question : l'article L. 312-7 prévoit que les communes peuvent conditionner leur avis favorable au respect de prescriptions relatives au projet d'opération à qualifier. Certes l'EPCI (ou la collectivité territoriale) peut les prendre en compte sans y être obligé, mais l'art. L. 312-7 prend soin d'ajouter que « la commune peut conditionner son avis favorable au respect de ces prescriptions », ce qui est une manière de dire par préterition que la commune détient assez largement la clé de la future GOU...

Une fois officiellement décidée, la GOU emporte des effets juridiques potentiellement assez puissants.

B. – Effets juridiques de la GOU

La qualification d'une opération d'aménagement en tant que GOU entraîne à la fois des effets en termes de compétence, et de procédure.

Une telle qualification entend tout d'abord donner, du moins en principe, la primauté au niveau intercommunal.

C'est en effet à ce niveau, si on excepte le cas particulier de la ville de Paris, que sera exercée la compétence en matière de délivrance des autorisations d'occupation du sol. La loi répute par ailleurs d'intérêt communautaire (ou métropolitain) la création et la réalisation des opérations d'aménagement par tous les EPCI à fiscalité propre ; il n'est plus exigé dans ce cas de figure que cet intérêt soit déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté ou de

la métropole. Tous les aspects intéressant les équipements publics de la commune d'implantation (réalisation, construction, adaptation, gestion²) dès lors qu'ils sont nécessaires à la réalisation de la GOU relèvent de la compétence de l'EPCI (ou de la ville de Paris) qui en assure la maîtrise d'ouvrage, et ce pendant toute la durée de la GOU³. Mais encore faut-il qu'ils aient été identifiés et localisés par l'acte de qualification de la GOU, ce qui implique l'avis conforme des communes⁴. La compétence intercommunale (ou de la ville de Paris) est également prévue en matière de convention de PUP ; il en est de même en matière d'étude d'un projet d'aménagement ou de construction présenté par un aménageur ou un constructeur préalablement à la conclusion d'une convention de PUP.

Le principe de cette compétence intercommunale est néanmoins battu en brèche, au moins virtuellement, puisque l'avis conforme de la commune sur la qualification de l'opération en tant que GOU doit expressément porter non seulement sur le périmètre et la durée de la GOU, mais aussi sur le transfert au niveau intercommunal de la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme et de celle intéressant les équipements publics nécessaires à la GOU (art. L. 312-7, 1° à 3°).

Mais le régime de la GOU s'efforce aussi – c'est même sa raison d'être – de créer les conditions d'un partenariat des collectivités territoriales lato sensu avec l'État. Outre que ce dernier, comme on l'a vu, doit nécessairement donner son accord à la qualification d'une opération en tant que GOU, il est susceptible d'intervenir au plan opérationnel de manière particulièrement étendue. L'article L. 321-23 habilite en effet les établissements publics d'aménagement de l'État à intervenir au-delà de leur périmètre de compétence pour réaliser et faire réaliser, pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations lorsqu'ils sont titulaires d'une concession d'aménagement. Ils peuvent également créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ou des sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMOP) et acquérir ou céder des participations dans ces sociétés.

L'acte de qualification d'une opération d'aménagement en tant que GOU entraîne également certains effets procéduraux non négligeables. Sur le plan foncier, il peut délimiter sur tout ou partie du périmètre de la GOU une ZAD et désigner le titulaire du droit de préemption (L. 312-6). Ce droit par dérogation

² Ce qui signifie que c'est l'EPCI qui est alors seul compétent pour décider de déléguer la gestion de l'équipement en question à un opérateur.

³ Cette durée peut toutefois être inférieure ou supérieure si la commune a donné son accord : L. 312-5, 4°, al. 2.

⁴ En cas d'imprécision de la localisation des équipements, on peut penser qu'une telle circonstance ferait obstacle au caractère intercommunal de plein droit des équipements publics.

est alors ouvert pour une période de dix ans (au lieu de six), renouvelable une fois. En outre, à titre expérimental et pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la loi ELAN, les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans le périmètre d'une GOU pourront demander à déroger aux règles opposables à leur projet s'ils démontrent par une étude que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé (« permis d'innover »). Le contenu des règles auxquelles il sera possible de déroger devra être précisé prochainement, mais une telle faculté dérogatoire fera des GOU un champ d'expérimentation qui mobilisera fortement l'attention de tous les professionnels de la construction. Quant aux collectivités publiques qui ont contracté avec l'État dans le cadre d'un contrat de PPA, elles reçoivent expressément la qualité de personnes associées à l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT et PLU. – art. L. 132-7).

Enfin l'existence d'une GOU permettra le cas échéant d'écarter les règles issues d'un document de planification susceptible de faire obstacle à sa réalisation, en particulier le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, un SCOT ou un PLU. La loi rend en effet expressément applicable la procédure intégrée prévue par l'article L. 300-6-1 C. urb., dont elle révisé et unifie le régime, afin de mettre ces documents en compatibilité avec le contenu de la GOU. C'est ici sans doute que se situe l'acmé du caractère dérogatoire de la GOU.

II. — LA RÉNOVATION : LES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL

La création d'un régime d'opération d'aménagement intermédiaire entre l'opération classiquement d'initiative locale et l'opération d'intérêt national a conduit le législateur à toiletter le régime de cette dernière, ce qui est une première depuis la loi de décentralisation de 1983. La loi tient compte des évolutions qui ont affecté les OIN au cours de ces dernières années (A), et surtout renforce la portée juridique attachée à une telle qualification (B).

A. – Prise en compte des évolutions de la procédure d'OIN

Si la procédure d'OIN était connue avant les lois de décentralisation, c'est la loi du 7 janvier 1983 qui lui a donné une base législative. Mais celle-ci était bien mince puisque la loi n'en donnait aucune définition et renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin d'en fixer une liste. Cette liste, qui n'a cessé de s'étendre pour comprendre aujourd'hui pas moins de 21 unités, ne permettait guère par son hétérogénéité de dégager une notion précise d'opération d'intérêt national. Une OIN n'est plus seulement une grande opération d'aménagement du territoire, comme elle l'était au début des années quatre-vingt, puisqu'on y trouve aujourd'hui aussi bien des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national, une opération constituant l'extension du parc Euro Disney afin d'accueillir des hébergements à usage de séjours de loisirs familiaux,

ou l'aménagement d'un certain nombre de pôles urbains en Guyane. La seule caractéristique commune, mais elle est assurément fondamentale, est que l'État dispose de la maîtrise des compétences d'urbanisme à l'intérieur du périmètre ainsi délimité.

Le droit positif aurait pu rester en l'état si d'une part la loi ELAN n'avait pas dans le même temps mis en place le contrat de PPA et la grande opération d'urbanisme qui obligeaient à définir, ne serait-ce que sommairement, ce que recouvre la notion d'OIN pour mieux l'en distinguer, et si d'autre part cette même loi n'avait renforcé la portée juridique de la procédure d'OIN.

S'agissant de la définition de l'OIN, le nouvel article L. 102-12 indique qu'il doit s'agir d'une « opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers ». Certes cette définition n'apporte pas grand-chose au regard de la pratique des OIN constatée jusqu'ici ; elle a au moins le mérite de justifier la compétence exclusive ou quasi exclusive de l'État dans certaines portions du territoire, aux lieu et place des communes et de leurs groupements, et ainsi de fixer une *ratio legis* intelligible par rapport au nouveau dispositif constitué par le PPA et la GOU. Sur ce point, la (rare) jurisprudence administrative devrait conserver sa valeur. On se rappelle que dans une décision *Commune de Tremblay-en-France* du 18 juin 2008⁵, le Conseil d'État avait jugé que le décret attaqué créant l'OIN ne portait « en tout état de cause » aucune atteinte à la libre administration des collectivités locales, et surtout que le contenu d'une telle opération était soumis au seul contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Avant comme après l'entrée en vigueur du nouvel article L. 102-12, l'État disposera d'un très large pouvoir discrétionnaire tant pour décider de la qualification d'OIN que pour en fixer les caractéristiques.

La rénovation du régime des OIN par la loi présente davantage d'intérêt.

B. – Un régime juridique enrichi

La loi procède tout d'abord à une remise en ordre des dispositions intéressant les OIN, qui étaient jusqu'ici dispersées dans plusieurs parties du code.

Le nouvel article L. 102-13 regroupe ainsi les spécificités caractérisant traditionnellement le régime des OIN : la compétence de l'État pour délivrer les autorisations d'occupation du sol, pour créer des ZAC, pour conclure des conventions de PUP, pour créer une AFU ou pour délimiter des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires sont incités à se regrouper en AFUP ; l'exonération dans certaines conditions de la part départementale de la taxe d'aménagement ; la possibilité de surseoir à statuer ; la mise à l'écart de la règle de constructibilité limitée à l'extérieur des parties urbanisées de la commune. Sur

⁵ Req. n° 285344 ; *BJDU* 4/2008, p. 239, concl. F. Sénors, obs. J.-C. B.

ce dernier point, la loi ELAN atténue la portée dérogatoire d'un périmètre d'OIN : alors que jusqu'ici l'existence d'une OIN suffisait pour permettre de construire en dehors des parties urbanisées de la commune, dès lors qu'il s'agissait de constructions et d'installations nécessaires à une telle opération, la loi ELAN réserve le cas des espaces agricoles, naturels et forestiers. Si ces constructions et installations ont pour conséquence une réduction des surfaces sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole ou si ces constructions ont pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces naturels et forestiers, la dérogation est toujours possible mais l'autorisation de construire devra être précédée de l'avis (simple) de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (art. L. 102-13, 1°).

Pour le reste, la loi complète le régime des OIN par des dispositions qui donnent le sentiment que le législateur souffle le chaud et le froid.

L'article L. 102-12 crée un embryon de procédure d'élaboration d'une OIN—laquelle reste créée par décret en Conseil d'État—en soumettant le projet à la consultation de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'opération d'aménagement ou de la métropole de Lyon ainsi que des communes, des départements et des régions dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération. En outre le monopole de la compétence étatique pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut céder dans des secteurs particuliers, et pour une période déterminée, « lorsque le stade de réalisation de l'aménagement ou la zone concernée ne justifient pas l'intervention de l'État » (art. L. 102-14). L'exécutif de la collectivité territoriale ou collectivité assimilée redevient compétent. Ce dispositif, dont le Conseil d'État saisi pour avis avait déjà souligné le manque de lisibilité, est d'une grande lourdeur. Le principe de ce retour à la compétence de droit commun doit d'abord être décidé par le décret conférant la qualité d'OIN ; quant aux secteurs d'application, ils sont délimités par arrêté ministériel, lequel doit fixer la période pendant laquelle cette dérogation est applicable (art. L. 102-14 al. 2 et 3). Ce mécanisme aura vocation à jouer dans l'immédiat pour les OIN existantes, puisqu'un décret en Conseil d'État spécifique peut en faire bénéficier les élus locaux. Enfin le « permis d'innover » pourra également s'appliquer à l'intérieur des OIN, comme dans le cadre d'une GOU (art. L. 102-13, 7°).

Dans le même temps la loi ELAN renforce la portée opérationnelle de la procédure d'OIN.

Sur le plan foncier, les droits de préemption et de priorité ne peuvent être exercés : la loi ne les supprime pas, seul leur exercice est suspendu. Dans le même temps, elle donne la faculté à l'État, par le décret conférant la qualité d'OIN, de délimiter une ZAD qui suit le même régime que les ZAD en GOU (art. L. 102-15). À l'instar du régime de la GOU, la loi étend la compétence des

établissements publics d'aménagement en dehors de leur périmètre tel qu'il est fixé par leurs statuts (art. L. 321-23 II). Elle confère par ailleurs aux établissements publics chargés de l'OIN la qualité de personne associée à l'élaboration des documents d'urbanisme (art. L. 132-7).

Le cas des opérations de revitalisation de territoire présente des singularités marquées. Si elles ont vocation à prendre la suite des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés, elles conduisent à une véritable transmutation de ces dernières.

III. — LA TRANSMUTATION : LES OPÉRATIONS DE REVITALISATION DE TERRITOIRE

La question du *modus operandi* dans les quartiers existants est une question ancienne, à laquelle notre droit a apporté des réponses différentes en fonction des objectifs recherchés. La plus récente d'entre elles était la procédure des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (ORQAD), créée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. L'aggravation des difficultés propres aux quartiers de centre-ville d'un certain nombre de villes moyennes a conduit le législateur à transformer profondément cette procédure qui n'avait même pas dix-huit mois d'existence. Les nouvelles opérations de revitalisation de territoire (ORT) ne changent pas seulement le contenu mais la philosophie des anciennes ORQAD, en privilégiant une approche délibérément syncrétique de leur contenu (A), ce qui conduit à une nouvelle articulation avec les règles d'urbanisme (B).

A. – Contenu syncrétique des ORT

Les enjeux propres au renouvellement urbain avaient conduit lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi SRU à s'interroger sur la création d'une procédure d'aménagement spécifique, l'opération de renouvellement urbain (ORU). Cette suggestion n'a pas vu le jour dès lors que les caractères fondamentaux des opérations d'aménagement régies par le code de l'urbanisme – acquisition de tout ou partie du foncier, réalisation d'équipements publics – ne paraissaient pas adaptés au renouvellement urbain. Les pouvoirs publics ont privilégié le recours à la convention d'opération programmée de l'habitat (OPAH), régie par le code de la construction et de l'habitation. Une simple circulaire en 2002 a encouragé les collectivités territoriales et l'État à conclure des conventions d'OPAH plus particulièrement orientées vers le renouvellement urbain (« OPAH-RU »). C'est cette logique qu'a reprise le législateur avec les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), issues de la loi ALUR en 2014, puis les ORQAD depuis 2017.

Créées au détour d'un simple amendement déposé par le Gouvernement, les ORQAD ont peut-être souffert d'un régime insuffisamment étudié. Le régime

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

Textes

Jurisprudence

Doctrine et pratiques

Publié chaque année depuis 23 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 en la matière.

Ainsi, comme les précédentes, cette 23^e édition est structurée en trois parties :

- la première partie comporte un dossier consacré à la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Elan) ;
- la deuxième partie de l'ouvrage rend compte de la publication et de 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 une étude sur le droit du paysage en Corée.

Ouvrage indispensable aux juristes et aux professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement, le *DAUH* 2019 constitue un outil précieux et opérationnel pour comprendre les mutations que connaissent ces deux matières depuis plusieurs années.

GRIDAUH
gridauh
recueil annuel de jurisprudence, des règlements, des textes
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 978-2-281-13366-0



9 782281 133660