

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

Dossier spécial loi ALUR

Intercommunalité – Développement de l'offre foncière
Densification – Nouveaux outils d'aménagement

Acheter ce livre sur



LE MONITEUR Boutique

lemoniteurboutique.com

DROIT

de l'Aménagement

de l'Urbanisme

de l'Habitat

2015

EDITIONS

LE MONITEUR

Textes /
Jurisprudence /
Doctrines et pratiques

Sommaire

| | |
|---|----|
| Présentation, Henri Jacquot et Jean-Pierre Lebreton _____ | 11 |
|---|----|

1^{re} partie. Études

■ La loi ALUR

Actes du colloque du Gridauh du 12 septembre 2014

| | |
|--|----|
| <i>Programme et participants</i> _____ | 16 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <i>Propos liminaire, Stéphanie Dupuy-Lyon</i> _____ | 18 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| <i>Introduction générale, Yves Jégouzo</i> _____ | 21 |
|--|----|

I. — Les grandes évolutions

| | |
|--|----|
| <i>Urbanisme et intercommunalité</i> _____ | 27 |
|--|----|

Présentation par François Priet

Contributions de Christophe Fradier, David Geneau, Philippe Schmit

| | |
|---|----|
| <i>Urbanisme et densification</i> _____ | 45 |
|---|----|

Présentation par Jean-Pierre Lebreton

Contributions de Pierre Soler-Couteaux, Michèle Raunet, Jérôme Baratier, Thierry Tanquerel

II. — Les nouveaux moyens

| | |
|---|----|
| <i>Introduction, Aurélie Vieillefosse</i> _____ | 69 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| <i>Urbanisme et développement de l'offre foncière</i> _____ | 73 |
|---|----|

Présentation par Rozen Noguellou

Contributions de Philippe Grand, Hugues Périnet-Marquet, Jean-François Struillou

| | |
|---|----|
| <i>Urbanisme et nouveaux outils d'aménagement</i> _____ | 87 |
|---|----|

Présentation par Étienne Fatôme

Contributions de Franck Bourdon, Mahbod Haghghi, Christophe Canu

| | |
|--|-----|
| <i>Conclusion, Norbert Foulquier</i> _____ | 103 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| ■ <i>La loi Alur et le logement social. La place des Epci dans la gouvernance des politiques locales de l'habitat</i> , Paule Quilichini _____ | 107 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| ■ <i>Le certificat de projet</i> , Gilles Godfrin _____ | 123 |
|---|-----|

2^e partie. Chroniques, droit français

| | |
|---|-----|
| <i>Généralités</i> , GRIDAUH, Alexandra Cocquière et Natalia Pedemonte _____ | 141 |
| <i>Administration et acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme</i> , LERAP (Tours), Bénédicte Delaunay, Nicole Lerousseau et Corinne Manson _____ | 155 |
| <i>Aménagement du territoire</i> , CRDT (Reims), Jean-Claude Némery, Jean-Michel Bricault et Fabrice Thuriot _____ | 207 |
| <i>Planification et règles d'urbanisme</i> , Laboratoire Versailles Saint Quentin institutions publiques (VIP), Jean-Pierre Demouveau et Jean-Pierre Lebreton ____ | 233 |
| <i>Protection de la nature, risques et environnement</i> , CREDECO-GREDEG (Nice), Pascale Steichen, Fanny Catroux, Cécile Laporte et Magali Mancia _____ | 283 |
| <i>Protection et mise en valeur du patrimoine culturel immobilier</i> , Droits, contrats et territoires (Lyon 2), Pascal Planchet _____ | 337 |
| <i>Expropriation pour cause d'utilité publique et droit de préemption</i> , DCS (Nantes), René Hostiou et Jean-François Struillou _____ | 367 |
| <i>Fiscalité et participations d'aménagement et d'urbanisme</i> , IDETCOM (Toulouse), Pierre Galan _____ | 407 |
| <i>Opérations d'aménagement</i> , SERDEAUT (Paris 1), Soazic Marie _____ | 429 |
| <i>Autorisations d'urbanisme</i> , LIEU (Aix-Marseille), Jean-Pierre Ferrand, Patrice Ibanez, Mansour Kada-Yahya, Marie-Christine Mehl-Schouder et Virginie Thioune | 459 |
| <i>Contentieux de l'urbanisme</i> , CERETE-IDUCA (Poitiers), Christian Debouy et Hugues Périnet-Marquet _____ | 499 |
| <i>Habitat et politique de la ville</i> , Centre de recherche juridique Pothier (Orléans), Francine Albert, Emmanuelle Deschamps et Paule Quilichini _____ | 581 |
| <i>Actualité de l'outre-mer</i> , LCP-CRJP (Antilles-Guyane), Dominique Blanchet _____ | 613 |

3^e partie. **Chroniques, droit comparé**

| | |
|---|-----|
| <i>L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne depuis 2012,</i> Angel Menéndez Rexach | 625 |
| <i>L'évolution du droit de l'urbanisme italien,</i> Emanuele Boscolo | 635 |
| <i>Les textes du droit libanais de l'urbanisme,</i> Sébastien Lamy-Willing | 643 |
| Tables des chroniques | |
| Textes, table chronologique | 651 |
| Jurisprudence, table chronologique | 662 |
| Jurisprudence, table des noms des parties | 672 |
| Doctrines, table des auteurs | 677 |
| Index thématique des chroniques | 681 |
| English summary | 697 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Présentation de la loi Alur

YVES JÉGOUZO

Professeur émérite de l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

La loi Alur date du 24 mars 2014. Un peu moins d'un an après sa partielle entrée en vigueur, le temps semble venu de revenir sur ce texte, long et complexe.

Un an, c'est un délai suffisant pour le comprendre. Le texte est long — trop long ? — et n'est pas toujours facile à lire tant les débats parlementaires ont laissé de cicatrices. Il est accompagné heureusement d'une excellente étude d'impact qui démontre l'utilité de cette nouvelle exigence.

Un an c'est un délai également suffisant pour que l'on ait pris la mesure des réformes apportées et éviter ainsi les jugements à chaud qu'ils soient laudatifs ou énervés.

Un an, diront aussi les mauvais esprits, c'est déjà trop tard puisque le gouvernement annonce déjà son intention de « détricoter » le texte. On pouvait penser raisonnablement que ce « détricotage », s'il affecte les premières parties de la loi sur les baux et le logement, ne devait pas concerner le titre IV sur l'urbanisme dont l'une des finalités principales est de dynamiser la production de logements, l'une des préoccupations majeures du

gouvernement. Or, ce n'est pas le cas puisque successivement la loi du 18 juin 2014, dite loi Pinel, a intégré l'équipement commercial dans les procédures d'urbanisme, ces procédures étant déjà promises à de nouvelles modifications par le projet de loi pour la croissance et la compétitivité, dite loi Macron. Le même projet envisage d'apporter diverses modifications au régime des autorisations d'urbanisme et aux certificats de projet; surtout, il prévoit l'habilitation du gouvernement à modifier par ordonnances les délais d'instruction des diverses autorisations articulées avec le permis de construire, les procédures d'évaluation environnementale et d'information du public et le contentieux de l'urbanisme. Sans attendre, la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 de simplification de la vie des entreprises a déjà étendu les possibilités de déroger aux règles d'urbanisme, modifié les obligations en matière de réalisation des aires de stationnement et introduit quelques autres modifications mineures. *Last but not least*, les lois en cours de discussion portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) et relative à la transition énergétique et la croissance verte comportent de nombreuses dispositions relatives à la

loi Littoral, aux plans intercommunaux, au champ d'application des autorisations d'urbanisme, etc.

Devant ce feu d'artifice réformateur, on serait tenté de ranger la loi Alur au rayon de l'histoire du droit de l'urbanisme, si ce n'est que ce foisonnement normatif « post-Alur » ne concerne qu'une partie du dispositif mis en place par la loi du 24 mars 2014. Surtout, les réformes en cours s'inscrivent, pour l'essentiel, dans la continuité des orientations de la loi Alur : les dispositions nouvelles amplifient les modifications opérées par la loi, en tirent souvent les conséquences opérationnelles, en corrigent quelques imperfections, mais ne remettent pas en cause de manière globale l'économie générale de la réforme.

Ne pouvant être question dans cette brève présentation d'analyser en détail ce texte complexe, ce propos se bornera à quelques remarques introductives qui sont d'ailleurs autant d'interrogations.

I. — LA CONTINUITÉ DANS LES OBJECTIFS

Une première impression se dégage de la lecture de la loi Alur : le texte s'inscrit bien dans la continuité des deux grandes lois qui l'ont précédée, la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 et la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Il s'agit toujours de mettre en œuvre l'objectif du développement durable inscrit dans l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et il est à souligner que cette volonté est restée constante à travers les majorités politiques successives.

■ La stratégie reste la même.

Il s'agit de freiner l'étalement urbain consommateur de terres agricoles et d'espaces naturels, générateur de déplacements et donc d'émission de gaz à effet de serre et on s'en aperçoit, à l'occasion des élections récentes, à l'origine de tensions sociales et de nouvelles formes de ségrégation. À cet effet, la loi durcit les règles visant à limiter l'urbanisation des parties non encore urbanisées des communes non dotées d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (art. L. 111-1-2) ainsi que l'ouverture à l'urbanisation dans les communes non couvertes par un Scot (art. L. 122-2 c. urb.). De même, les PLU doivent comporter un certain nombre de mesures visant à limiter dans l'espace et dans le temps la consommation d'espaces naturels.

Parallèlement, la loi Alur doit gérer la contradiction manifeste entre cette lutte contre l'étalement urbain et la nécessité d'accroître la production de logements dans les zones tendues. À cet effet, le législateur manifeste plus nettement encore sa volonté de favoriser le renouvellement urbain, la « reconstruction de la ville sur la ville » pour reprendre la formule mise en exergue lors du vote de la loi SRU. Les objectifs restent les mêmes, densification des zones urbanisées, reconquête des sols pollués et des quartiers en voie de paupérisation.

■ Les contradictions à résoudre.

Il convient tout d'abord de combiner l'objectif quantitatif d'une augmentation significative de la production de logements avec la poursuite des objec-

tifs de mixité sociale et de diversité des fonctions urbaines également affichés par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Il faut également concilier — c'est l'objet même du développement durable — ce productivisme avec la protection de l'environnement. Or, si l'étalement urbain pose des problèmes environnementaux considérables, la densification des villes n'est pas sans en soulever également. Avec deux difficultés supplémentaires, l'acceptabilité sociopolitique de la restructuration de la ville par la population qui l'habite et la contradiction qui demeure entre les objectifs poursuivis depuis la loi SRU et un marché immobilier dans lequel continue à prévaloir la demande de maisons individuelles. La stratégie retenue par les lois SRU, Grenelle 2 et Alur est donc audacieuse et risquée. Elle nécessite des moyens renforcés. Sont-ils réellement mis en place ?

II. — DES OUTILS RÉNOVÉS

Comment construire plus en réduisant la consommation des sols ? C'est la difficile équation qu'avait à résoudre la loi du 24 mars 2014 qui, à cet effet, met en œuvre deux démarches parallèles.

- Elle vise, en premier lieu, à moderniser les outils classiques de l'action foncière.

La loi Duflot 1 du 18 janvier 2013 avait déjà prévu la mobilisation des propriétés publiques. La loi Alur poursuit en ce sens en renforçant la panoplie déjà bien fournie des outils de l'action foncière : renforcement du maillage du territoire par le réseau des établisse-

ments publics fonciers, modification du régime des projets urbains partenariaux (PUP) favorisant le financement privé des équipements, création d'une nouvelle catégorie d'associations foncières urbaines (AFU), les AFU de projet ayant comme objet de faciliter la restructuration foncière par les propriétaires eux-mêmes. Mais, c'est surtout la réforme du droit de préemption qui constitue l'apport principal de la loi. Celle-ci était projetée de longue date à la suite du rapport du Conseil d'État de décembre 2007 (1) préconisant à la fois d'améliorer l'information des détenteurs du droit de préemption et d'en réduire le champ d'application. Entendu par le législateur sur le premier point, ce rapport ne l'est pas sur le second puisque la loi, à contre-pied, étend le droit de préemption à certaines aliénations à titre gratuit, ce qui n'est pas sans poser bien des questions.

- Mais, c'est surtout la densification des zones urbaines qui constitue la voie privilégiée par la loi pour dégager de nouveaux droits à bâtir.

La mesure phare est la suppression du coefficient d'occupation des sols, outil emblématique du droit de l'urbanisme issu de la grande loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. On peut s'interroger sur le bien-fondé de cette mesure appliquée sans transition et sans en avoir étudié les effets induits sur la possibilité de différencier les utilisations de l'espace ou les diffi-

(1) La Documentation française.

cultés techniques qu'elle génère. Là encore, il y a matière à débat.

C'est le cas également pour le second procédé mis en place pour densifier l'espace urbanisé, la dérogation. La volonté de favoriser le renouvellement urbain conduit à redécouvrir cette facilité que l'on s'était donnée dans les premiers âges du droit de l'urbanisme mais qui avait été bannie par la suite, tout au moins s'agissant des documents d'urbanisme. Il s'agit là d'un mouvement de fond commencé avec les ordonnances du 3 septembre 2013 et qui devrait se poursuivre dans le cadre des réformes actuellement annoncées. Certes, la dérogation nouvelle génération est encadrée à la fois par des règles de fond et de procédure. Mais l'appel massif qui y est fait ne signe-t-il pas un certain échec de la règle d'urbanisme ?

III. — UNE RÉFORME INACHEVÉE DE LA GOUVERNANCE DE L'URBANISME

Depuis le rapport Guichard de 1976 préconisant de ne décentraliser l'urbanisme qu'au profit des intercommunalités, on s'accorde généralement (ce n'est toutefois par l'avis de l'Association des maires de France) à considérer que celles-ci constituent l'échelon pertinent de l'urbanisme décentralisé. Le combat a été long depuis la décentralisation pour faire accepter cette évidence. Le fait que les schémas directeurs aient par nature une dimension intercommunale explique la grande « panne » qu'ont connue ces instruments au lendemain de la décentralisation de 1982-1983. Après qu'à coup d'incitations ou de menaces de

sanction, le Scot ait été remis en selle depuis la loi SRU, la loi Alur marque encore une étape significative dans l'affirmation de la fonction intégratrice du Scot.

Elle a failli en franchir une seconde en « intercommunalisant » le PLU. Le principe en est posé : à partir de 2017 le PLU devient une compétence de plein droit des Epci. Mais, au nom de l'autonomie communale, le Sénat a réussi à imposer une procédure « abracadabrantique » permettant de retarder une évolution pourtant inéluctable.

La loi Alur laissait ainsi posée la question de la « bonne gouvernance » de l'urbanisme qui avait toutefois été tranchée dans les métropoles par la loi Mapam (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014. Elle devrait l'être rapidement pour les autres Epci dans le cadre de la réforme en cours de la décentralisation.

• • •

Ces remarques et ces interrogations soulignent l'extraordinaire difficulté que rencontre aujourd'hui le droit de l'urbanisme. On demande à celui-ci de répondre à des aspirations de plus en plus nombreuses de la société alors qu'il existe entre elles des contradictions évidentes. Il lui faut à la fois :

- assurer la protection de l'environnement et densifier ou déroger pour permettre l'accroissement de la production de logements ;
- préserver le cadre de vie et l'esthétique et favoriser la construction agressive pour le paysage de dispositifs de production d'énergies renouvelables (éoliennes, etc.) ;

- satisfaire à la demande de démocratie participative (source de lenteurs et de procédures complexes) et accélérer le processus de décision ;
- simplifier et sécuriser les règles alors que celles-ci doivent intégrer un nombre croissant de politiques publiques (habitat, transports, déchets, etc.).

On ne pouvait demander à la loi Alur de résoudre tous ces problèmes. Mais elle pouvait y contribuer. Y a-t-elle réussi ?

TABLE RONDE N° 2

Urbanisme et densification

Introduction par JEAN-PIERRE LEBRETON

Professeur émérite de l'université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

La densité est une donnée essentielle de l'observation du phénomène urbain; les urbanistes la mesurent au travers d'une multiplicité d'indicateurs — population, emplois, logements, surfaces construites notamment — qu'ils rapportent à une superficie de sol de référence — quartier, commune, agglomération... La densité est aussi un objet d'intervention des pouvoirs publics dans le cadre de leurs attributions d'urbanisme, spécialement dans le cadre des documents de planification réglementaire; à cet égard, l'histoire du droit de l'urbanisme a été marquée par le véritable retournement dont la densité a été l'objet: elle était regardée avec suspicion, elle est devenue un objectif.

Dès les premiers plans de la législation d'urbanisme au lendemain de la Première Guerre mondiale, le volume des constructions a pu être contrôlé par la combinaison des règles de hauteur et de prospects; mais surtout, un décret n° 62-460 du 13 avril 1962 a créé un instrument dédié à la densité, prenant en compte la surface de plancher construite: le coefficient d'utilisation du sol, que la loi d'orientation foncière de 1967 a consacré sous la désignation de coefficient d'occupation du sol (COS). Le COS a connu un succès considérable alors même qu'il a

toujours relevé d'une simple faculté pour les auteurs de la réglementation locale; il n'est guère de POS qui n'y font pas recours.

Le COS se présente d'abord comme un instrument dont la fonction n'est pas tant de prendre parti sur un niveau de densité admissible que d'ajuster celle-ci à la capacité des équipements publics desservant les constructions et de déterminer le montant de la taxe locale d'équipement que doit acquitter le constructeur; il est à cet égard remarquable que la loi d'orientation foncière a prévu un mécanisme de dépassement de la constructibilité dans le cas où le constructeur s'acquitte d'une redevance finançant le besoin d'équipements publics rendus nécessaires par la réalisation de la surface de plancher en dépassement. Cette fonction attachée à un urbanisme d'ingénieurs était pleinement adéquate à un développement des villes en extension pour lequel la création et le financement des équipements publics étaient des préoccupations majeures. Une autre fonction s'est présentée, d'abord concurrente de la première, mais bientôt dominante: le COS, instrument de limitation de la densité, déconnecté de la donnée des équipements publics; il en est résulté que, dans les POS, ont coexisté des

instruments du contrôle volumétrique et du contrôle quantitatif sans qu'il soit prêté attention aux conséquences fâcheuses de l'accumulation de règles d'inspirations différentes, à savoir des restrictions injustifiées du droit de construire et la déstructuration par le COS du tissu urbain existant modelé par des règles de volumétrie. Cela tient fréquemment au défaut d'études préalables à l'établissement des règlements d'urbanisme; cela révèle surtout un parti pris très déterminé au sujet de la densité.

Un objectif constant de l'urbanisme jusque dans les années soixante-dix est de contenir l'urbanisation en limitant la densité quand il ne s'agit pas, au nom des préoccupations hygiénistes des premiers plans d'urbanisme, de rechercher la « dédensification » des cœurs de ville surpeuplés où s'entassaient toujours des logements de très mauvaise qualité. Le souci de limitation de la densité est renforcé par l'image négative, auprès du public, des « tours » et « barres » qui, pourtant, ont été édifiées dans un respectable objectif de surmonter la pénurie de logements et de reloger les habitants des quartiers rasés à raison de leur insalubrité: ces « tours » et ces « barres » sont l'objet d'un rejet principalement à raison de la densité ressentie, alors même que la densité réelle des immeubles n'est pas excessivement élevée. Enfin, l'aspiration à la maison individuelle des classes moyennes pousse à la réalisation d'une urbanisation périphérique de densité faible que favorisent les coûts relativement peu élevés du foncier, une énergie à bon marché pour les déplacements

automobiles et un raccourcissement des temps de déplacements dû à l'accélération de la vitesse.

La densité est donc bridée. Les pouvoirs publics font preuve d'une détermination sans faille; c'est ainsi qu'Olivier Guichard, ministre de l'équipement et du logement, signe une circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes (*JO* 15 déc., p. 12243): « est-il besoin d'ajouter que le développement de ces villes proches de la nature n'exige nullement l'édification de grands ensembles d'immeubles collectifs importants: [...] il faut tenir compte d'une aspiration assez fondamentale de leurs habitants à vivre dans des maisons individuelles ou des immeubles de dimensions raisonnables », en conséquence de quoi il est prescrit, pour les ZAC périphériques des agglomérations de moins de 20 000 habitants, de prévoir au moins 50 % de maisons individuelles. Le président Giscard d'Estaing impose l'arrêt de constructions de grande hauteur de l'opération Italie 13 à Paris. Enfin, couronnement de la politique de cantonnement de la densité urbaine, une loi du 30 décembre 1975 crée le plafond légal de densité (PLD) au-dessus duquel le droit de construire est subordonné à l'acquiescement d'une taxe; l'un des objectifs poursuivis par cette loi est bien de limiter la densité des centres.

La décennie soixante-dix présente un caractère paroxystique au sujet de la « dédensification » des centres et de la légitimation de l'étalement urbain. Dans les années quatre-vingt-dix, des

signes annoncent ce qui peut être présenté comme un véritable retournement de perspective : de vice, la densité devient vertu. Le démantèlement du plafond légal de densité est engagé, la loi recourt à l'augmentation de la densité, à dose encore homéopathique, pour favoriser la création de logements sociaux, enfin et surtout l'attention portée aux considérations d'environnement et au développement durable, comprenant notamment la gestion économe du sol, a un effet décisif. La loi du 13 décembre 2000 SRU marque une avancée très significative dans le retournement de perspective ; cela tient dans l'énoncé des objectifs qu'elle assigne aux documents de planification, figurant à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. « La préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages » contribuent à tout le moins à freiner l'étalement urbain et ont pour effet que les besoins urbains tendront à être satisfaits à l'intérieur de l'agglomération (art. L. 121-1, 1^o c. urb) ; de la même façon, « l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, péri-urbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile » peuvent paraître en adéquation avec la recherche d'une valorisation des espaces urbains, notamment ceux qui sont en friches (art. L. 121-1, 3^o). Enfin, il est fait référence au développement durable, il est vrai sur un mode mineur, puisque comme simple complément d'objet des dispositions du 1^o de l'article L. 121-1. Par ailleurs, la loi SRU comporte des dispositions qui lèvent les barrières de

la densification : à défaut de procéder, comme l'envisageait le gouvernement, à la suppression du COS, le régime juridique qui lui est applicable est modifié au point de limiter très sensiblement sa portée ; de la même façon, la subordination de la constructibilité d'un terrain à une superficie minimale est désormais en principe exclue. Mais, au total, toutes ces dispositions marquent bien un infléchissement ; elles ouvrent la voie à une politique de densification mais sans l'imposer.

Des lois se succèdent ensuite qui renforcent la protection des espaces naturels et vont dans le sens d'un urbanisme de reconstruction de la ville sur elle-même. Pour la protection des espaces naturels, il en va ainsi des lois n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ; pour la reconstruction de la ville sur la ville, la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés facilite l'octroi du droit de construire en limite séparative (art. 1^{er}), la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ouvre à la collectivité gestionnaire du PLU la possibilité, pour certains projets, d'augmenter la constructibilité résultant du COS jusqu'à 50 % (art. 40).

Mais c'est le Grenelle de l'environnement qui marque une étape décisive. L'article 7 II b) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'en-

vironnement fixe le cap : « lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales disposant désormais, ou étant dotées dans l'année qui suit l'adoption de la présente loi, d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation ». La loi du 12 juillet 2010 ENE retient non pas seulement des mesures qui, comme celles de lutte contre l'étalement urbain, contribuent par voie de ricochet à la densification, mais elle contient également des mesures qui permettent de faire de la densification une obligation, ce qui est nouveau dans un droit de l'urbanisme qui a été construit essentiellement sur l'énoncé de restrictions au droit de construire attaché à la propriété ; c'est ainsi que le PLU peut imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions, que le préfet peut exiger des modifications d'un PLU, avant son approbation, lorsque le plan autorise une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs.

La fiscalité est mise à contribution ; l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 crée un versement

pour sous-densité applicable dans certains périmètres, pénalisant les propriétaires qui ne tirent pas parti des possibilités de construire attachées à leur terrain. L'action foncière est également sollicitée, avec la mobilisation des établissements publics fonciers pour le recyclage des friches urbaines.

La loi Alur s'inscrit sur la lancée des textes qui l'ont précédée et se fixe comme objectif d'accélérer le mouvement de densification. Dans le cadre de la présente table ronde, il est rendu compte d'aspects essentiels du cours imprimé au droit de l'urbanisme : l'assignation faite à la planification urbaine de tenir le cap de la densification est l'objet de l'intervention de Pierre Soler-Couteaux, la suppression du COS, illustration de la levée des entraves réglementaires à la densification, est l'objet de celle de Michèle Raunet. Jérôme Baratier s'attache ensuite à montrer que le parti de densifier ne peut se résoudre dans l'énoncé de prescriptions : « il doit prendre le temps de construire le récit d'une densité heureuse ». À cet égard, l'attention est retenue par le cas de la Suisse, présenté par Thierry Tanquerel, où la politique de densification, pour une part rendue nécessaire par l'exiguïté du territoire, est présente dans le débat public.

La priorité accordée à la densification

PIERRE SOLER-COUTEAUX

Professeur à l'université de Strasbourg, avocat au barreau de Strasbourg

INTRODUCTION

La gestion économe du sol est depuis longtemps au cœur des préoccupations du droit de l'urbanisme (art. L. 110 dans sa rédaction issue de la loi du 7 janvier 1983) et c'est tout naturellement qu'il a trouvé sa place dans l'article L. 121-1 au moment de l'adoption de la loi SRU.

Mais le droit de l'urbanisme n'a pas immédiatement dévoilé les voies et moyens de sa réalisation et imposé l'un des moyens, pourtant essentiels, de cette réalisation, à savoir la densification. Tout au plus la loi SRU a-t-elle affiché un principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières.

Mais devant le constat de la poursuite de la consommation des espaces naturels et agricoles, les lois Grenelle 1 et 2 ont renforcé l'impératif de consommation économe de l'espace, sous le contrôle notamment de la commission départementale de la consommation des surfaces agricoles mise en place par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, devenue commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers depuis la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 (art. L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime).

Dans le prolongement de Grenelle 1, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a requis du Scot une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma avant qu'il fixe des objectifs de lutte contre l'étalement urbain et arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, que son rapport de présentation doit par ailleurs justifier. De même, le PLU doit présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et son Padd fixe désormais des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain que, là encore, le rapport de présentation doit justifier.

La loi Alur dévoile, d'une certaine manière, l'impératif de la densification en le plaçant au cœur du parti d'aménagement (III), tout en lui donnant une forme de lisibilité par l'obligation faite aux documents de planification d'une part, d'afficher et donc d'objectiver de plus en plus la consommation foncière (I) et, d'autre part, d'inscrire leur projet de développement dans une stratégie foncière (II).

Mesure en faveur de la densification : la suppression du COS

MICHÈLE RAUNET

Notaire

Le coefficient d'occupation des sols (COS) dans son principe a été instauré par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (1) en vue de limiter la densité. Dans le même esprit avait été instauré en 1975 le plafond légal de densité (PLD). Rappelons que le PLD avait été créé dans le contexte suivant :

« 1. Volonté de réagir contre les excès de l'urbanisme pompidolien en donnant un coup d'arrêt aux opérations de rénovations (la première décision d'urbanisme du septennat Giscard sera l'abandon de l'opération de densification des Halles).

2. Volonté de favoriser une urbanisation périphérique à dominante de maisons individuelles en accession à la propriété.

3. Retard de la production de documents d'urbanismes capables d'encadrer fermement l'urbanisation (la multiplication des POS ne fera sentir ses effets que dans la deuxième moitié des années soixante-dix » (2).

En 2000, lors des débats sur la SRU (3), les critiques sur le COS sont importantes. Il traduit une conception purement quantitative de l'urbanisme ; il est inadapté aux tissus urbains existants — et de l'usage qui en a été fait —, il favorise l'étalement urbain et donc la consommation d'espace.

Sa suppression est donc envisagée.

La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a cependant maintenu la possibilité pour les auteurs des PLU d'instituer un COS, tout en interdisant le dépassement de ce dernier, ce qui retirait à la servitude toute souplesse. Par ailleurs, la loi a supprimé le certificat de contrôle de densité de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme. En parallèle, était envisagée une suppression progressive du PLD.

Un certain nombre de communes ont alors choisi de ne plus fixer de COS dans leur PLU en contrôlant la densité via les autres règles (hauteur, implantation, emprise au sol...). Tandis que d'autres l'ont maintenu, notamment la ville de Paris, cette dernière non pas tant pour contrôler la densité car le PLU de Paris comporte de nombreux autres outils, mais surtout pour contrôler les destinations et notamment préserver le logement et rééquilibrer l'emploi (4) sur le territoire parisien.

(1) Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière : *JO* 3 janv. 1968.

(2) Joseph Comby : Plaidoyer contre le PLD.

(3) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains : *JO* 14 déc. 2000.

(4) « À Paris, une modulation des règles d'urbanisme en fonction des équilibres habitat-emploi apparaît nécessaire. Les taux d'emploi varient dans des proportions considérables entre certains quartiers du centre ou de l'ouest

Par ailleurs, le COS a permis sur certains territoires (sud de la France notamment) de limiter la densification massive et inappropriée des anciennes zones NB transformées en zones U.

Allant à contre-courant de ce mouvement d'abandon de l'outil COS, plusieurs lois sont allées en sens inverse : un dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle a été rétabli par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, les plans locaux d'urbanisme pouvant instituer facultativement ce dispositif prévu par le nouvel article L. 123-1-16 du code de l'urbanisme, devenu article L. 123-1-11 depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010. En outre, à partir de 2005, le législateur a donné au COS une nouvelle vocation : favoriser les constructeurs exemplaires — ceux qui contribuent à la réduction des émissions de dioxyde de carbone (art. L. 128-1 c. urb.) et ceux qui contribuent à la lutte contre la crise du logement (art. L. 127-1 c. urb.) en leur octroyant le droit de dépasser le COS.

Ce regain d'intérêt pour le COS s'est par ailleurs traduit par la possibilité, reconnue par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, d'imposer une densité minimale par l'édiction dans le PLU de COS plancher.

La Loi Alur (5) du 24 mars 2014 met définitivement un terme à ces nombreuses tergiversations, qui se sont d'ailleurs également manifestées lors des débats parlementaires (le Sénat ayant réinstauré le COS avant passage en commission mixte paritaire) en décidant de supprimer de manière immé-

diante et définitive les COS dans les PLU.

L'étude d'impact de la loi Alur justifie cette mesure : « Jugée soit inutile, soit néfaste, la fixation d'un COS a été abandonnée par bon nombre de villes, au profit du recours à une combinatoire d'autres normes, telles les règles d'emprise, de hauteur et d'implantation, plus à même de traduire les ambitions pour le développement ou la mise en valeur des différents quartiers.

Le développement du plan local d'urbanisme communautaire, permettant de disposer globalement de moyens d'ingénierie supérieurs pour élaborer des règlements d'urbanisme de qualité, doit permettre de généraliser aujourd'hui cette option.

La possibilité de fixer dans le PLU un coefficient d'occupation des sols est donc supprimée. »

Cette suppression se répercute également sur les outils qui pouvaient être mis en œuvre sur la base des COS, notamment sur les bonus de constructibilité ou « sur-COS », sur la mise en œuvre du versement pour sous-densité, mais aussi sur la répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement.

La suppression du COS par son immédiateté a surpris tout le monde — des mesures transitoires étaient attendues — et n'est pas sans conséquence sur les collectivités qui n'y sont pas préparées et ont utilisé cet outil parmi d'autres pour gérer les règles d'urbanisme de leur territoire.

On peut légitimement se poser la question de savoir si cette mesure

symbolique de la loi Alur sans disposition transitoire n'est pas une fausse bonne idée ?

I. — LE CHAMP D'APPLICATION DU TEXTE ET SES CONSÉQUENCES

La loi Alur modifie l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme et supprime le COS. La suppression du COS concerne les PLU et les plans de sauvegarde et de mise en valeur (Psmv). Cette suppression de base légale ne s'applique pas en revanche aux plans d'occupation des sols (POS) qui restent régis, en vertu de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, par l'article L. 123-1 dans sa rédaction antérieure à la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). Ces documents étant appelés à disparaître dans un délai maximal de trois ans après la publication de la loi Alur, le maintien de ces dispositions dans les POS permet aux collectivités concernées de se consacrer à l'élaboration d'un PLU pour aboutir à un document d'urbanisme plus abouti que le POS et qui formalise une véritable réflexion sur les formes urbaines dans le règlement, en combinant les règles de hauteur, gabarit, volume, emprise au sol, ou implantation par rapport aux limites séparatives (6).

Cette suppression doit être prise en compte dans les procédures en cours, y compris lorsque le projet de plan local d'urbanisme a été arrêté. D'ores et déjà il appartient à l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme d'en écarter systématiquement l'application lors de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire ou permis

d'aménager) ou d'une demande de certificat d'urbanisme qui a été déposée avant l'entrée en vigueur de la loi Alur (7), soit le 27 mars 2014 et de ne se

et les secteurs de l'est parisien, qui ont vu de nombreux emplois industriels et artisanaux disparaître au fil des années. La perte de près de 126 000 emplois parisiens au cours de la décennie 1990 nécessite en effet l'adoption de règles davantage en harmonie avec les objectifs d'amélioration des équilibres entre l'habitation et l'emploi exprimés à la fois dans les orientations du Padd et dans le schéma directeur de la région Île-de-France. Dans le rééquilibrage régional de l'emploi au profit de l'est, la capitale doit jouer un rôle moteur. Les règles de l'article 14 sont donc plus favorables à l'emploi dans l'est que les règles précédentes du POS qui, même dans les secteurs à faible taux d'emploi, privilégiaient nettement l'habitation » (extrait du rapport de présentation PLU de Paris).

(5) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur): *JO* 26 mars 2014.

(6) Ministère du logement et de l'égalité des territoires: *Loi Alur: suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles*, mars 2014.

(7) Art. 158 IV: « L'article L. 123-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi, demeure applicable aux demandes de permis et aux déclarations préalables accompagnées d'une convention de transfert de coefficient d'occupation des sols conclue avant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Aux termes de l'avis « Marangio » (CE 9 mai 2005, req. n° 277280: *Juris-Data* n° 2005-068594) et de l'article 16-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il apparaît, d'une part, que les services instructeurs devant écarter l'application de ces règles lors de l'instruction des demandes d'autorisations d'occupation des sols, d'autre part, que les collectivités territoriales devront opérer un véritable « toilet-

baser que sur les autres règles fixées par le PLU notamment en matière de hauteur, gabarit, volume, emprise au sol, ou implantation par rapport aux limites séparatives.

La suppression du COS se répercute sur les outils qui pouvaient être mis en œuvre sur la base du COS, savoir :

■ Le dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle (ou contrôle des divisions de terrain bâti) prévu par l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme disparaît, y compris pour les plans d'occupation des sols. Les plans de sauvegarde et de mise en valeur n'étaient pas concernés par cette disposition.

■ Le transfert de COS prévu à l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme disparaît.

L'objectif de protection de la qualité paysagère est toutefois préservé puisque les transferts de constructibilité dans les zones les plus sensibles pourront continuer de perdurer selon d'autres règles que le PLU fixera lui-même.

Les conventions de transfert de COS prises en application de l'article L. 123-4 conclues avant l'entrée en vigueur de la loi demeurent applicables aux demandes de permis et aux déclarations préalables.

■ Les bonus de constructibilité respectivement accordés par les articles L. 123-1-11 pour les bâtiments à usage d'habitation, L. 127-1 pour les logements locatifs sociaux et L. 128-1 pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique

élevée ne peuvent plus se baser sur le COS.

■ Le seuil minimal de densité (SMD) fixé pour le calcul du versement pour sous-densité (VSD) prévu aux articles L. 331-35 et suivants du code de l'urbanisme ne peut plus se baser sur le COS.

■ La répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement ne pourra désormais être fixée qu'au regard de la combinaison des autres règles de densité. Quant à la superficie de plancher attribuée à chaque lot, elle sera répartie librement par le lotisseur lors du permis d'aménager ou lors de la vente ou de la location des lots.

II. — LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DU COS À PARIS

Rappelons qu'à Paris, en l'état actuel du PLU approuvé en juin 2006, le règlement de la zone UG prévoit que la constructibilité est contrôlée par un coefficient d'occupation des sols fixé à 3 et par la règle dite « du coefficient d'occupation des sols de fait » (8). Le coefficient d'occupation des sols ne s'applique pas dans quelques secteurs dont la constructibilité globale est encadrée soit par des orientations d'aménagement localisées, soit par des programmes spécifiques, soit par des dispositions réglementaires établies graphiquement de manière détaillée (secteurs de maisons et villas).

Le PLU de Paris a pour objectif le rééquilibrage et la diversité des fonctions urbaines. Pour assurer cet

objectif, il a été mis en place, notamment en son article 14 sur le COS, un dispositif qui distingue principalement deux secteurs :

- au centre-ouest, le secteur de protection de l’habitation ;
- dans un vaste croissant est, le secteur d’incitation à la mixité, qui inclut, à sa périphérie, et autour des gares, un sous-secteur d’incitation à l’emploi.

Il convient de noter que dans le secteur de protection de l’habitation, le total des surfaces de plancher des destinations liées à l’emploi (bureau, commerce, artisanat, industrie, entrepôt) ne doit pas excéder un coefficient de 1. Par ailleurs, les constructions existantes dont les surfaces — liées à l’emploi — dépassent ce seuil bénéficiaient d’un droit acquis au COS de fait mais ne pouvaient pas le dépasser même de façon minimale (sauf pour travaux de sécurité ou d’accessibilité). En outre, les surfaces de logements et de constructions nécessaires au service public ou d’intérêt collectif ne pouvaient pas être diminuées.

La ville de Paris a utilisé l’outil COS comme un outil lui permettant de mettre en œuvre les objectifs de sa politique de l’urbanisme.

La suppression du COS à Paris va avoir plusieurs conséquences :

■ Première conséquence : elle va permettre de densifier dans la volumétrie existante les immeubles existants qui étaient sur-densitaires (c’est-à-dire dépassant le COS de fait).

Ainsi, des transformations irrégulières de surfaces vont pouvoir faire

l’objet d’autorisations d’urbanisme permettant leur régularisation.

Trois hypothèses sont possibles : l’opération :

- ne sera soumise à aucune formalité (projets inférieurs à 5 m²) (art. R. 421-17),
- sera soumise à déclaration préalable (projets compris entre 5 et 20 m² ou 40 m² 13) (art. R. 421-17),
- sera soumise à permis de construire (projets supérieurs à 20 m² ou 40 m²) (9) (art. R. 421-14).

tage » de leur document d’urbanisme. Ce principe a été réaffirmé par une jurisprudence récente du Conseil d’État, qui l’a indiqué très clairement dans son arrêt du 2 août 2011, « Commune de Meyreuil » (7^e et 2^e ss-sect. réunies, req. n° 334287), pour un sujet très proche : les règles de contrôle de la constructibilité résiduelle des terrains rendues possibles par l’ancien article L. 111-5 abrogé par la loi SRU doivent être écartées pour l’instruction des permis de construire si les POS qui les contiennent ne les ont pas supprimées.

(8) Rapport de présentation du PLU de Paris : « Le PLU a repris la possibilité, en application du code de l’urbanisme, d’autoriser, pour des motifs d’urbanisme ou d’architecture, la reconstruction ou l’aménagement de bâtiments existants avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles du COS. Ce dispositif, connu sous le nom de “COS de fait” a été assorti de conditions plus exigeantes portant sur le respect du patrimoine et l’intégration des projets dans le site. »

(9) Ces seuils sont portés à 40 mètres carrés pour les projets situés en zone urbaine d’un PLU sauf lorsque cette création conduit au dépassement du seuil de 170 mètres carrés de surface de plancher.

Par ailleurs, cette suppression du COS va permettre d'assouplir les règles d'évolution des immeubles : création de mezzanine, aménagement des combles permettant notamment d'augmenter les surfaces de logement.

■ Deuxième conséquence : elle va porter atteinte aux objectifs du PLU de Paris, à savoir la préservation du logement et des constructions et installations nécessaires aux services publics d'intérêt collectif (Cinaspic), puisque notamment la diminution de ces surfaces ne sera plus contrôlée par le COS de fait. La réglementation sur l'usage permettra de préserver le logement. Il n'en sera pas de même en ce qui concerne les Cinaspic. Par ailleurs, dans le cas d'opération en COS de droit, dans le secteur de protection de l'habitation, les dispositions qui permettent la construction de logements au profit de bureaux n'existent plus.

Dans le cadre de la modification du PLU de Paris en cours, la ville de Paris réfléchit à réintroduire des mécanismes de protection des destinations.

• • •

En conclusion, il convient de noter qu'étonnamment la loi Alur a créé des mécanismes très proches du COS. Ainsi l'article L. 123-1-11 prévoit que :

■ Dans les secteurs bâtis des zones urbaines issus d'une opération d'aménagement d'ensemble d'un domaine boisé, antérieure au XX^e siècle, et ayant conservé leur caractère remarquable de parc, le plan local d'urbanisme peut comporter des dispositions réglementant la surface de plancher des

constructions en fonction de la taille des terrains si la préservation de la qualité des boisements et espaces verts le justifie.

■ Par ailleurs, le règlement peut déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines délimitées par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. L'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante.

En outre, l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme sur les ZAC est maintenu. Il est toujours possible en ZAC de déterminer la surface de plancher de construction de chaque îlot en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments.

Enfin on peut regretter que le législateur n'ait pas traité d'autres outils empêchant la densification : cahier des charges autre que le lotissement, servitudes mixtes...

qu'un seul mur et des fondations. Un autre arrêt de la CAA de Bordeaux n° 05BX01811 du 17 décembre 2007 précise que dès lors qu'un cinquième des murs du bâtiment sur lequel porte le projet et la moitié de sa toiture sont détruits, le bâtiment litigieux présente le caractère d'une ruine et ne peut dès lors être regardé comme une construction existante.

Rép. min. n° 37112: JOAN Q 17 déc. 2014,
p. 13289.

Régime des autorisations

■ Jurisprudence

INSTRUCTION

718. Permis de construire. Demande. Qualité du pétitionnaire.

Indivision.

Sous réserve de la fraude, un pétitionnaire attestant remplir les conditions de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme a qualité pour déposer une demande d'autorisation d'urbanisme dans une copropriété (CE 15 févr. 2012, M^{me} Quennesson, req. n° 333631 : *Rec. CE*, p. 41) et il en est de même, comme vient de le juger sans surprise le Conseil d'État, s'il s'agit d'un terrain en indivision. Une éventuelle contestation par les autres propriétaires devant le juge judiciaire, seul compétent, ne caractérise pas à elle seule la fraude du pétitionnaire et ne permet pas à l'autorité compétente de fonder un refus. [MCMS]

Considérant qu'il résulte de ces dispositions [R. 423-1, R.431-5, R. 431-4, R. 423-38, A. 428-1] que, sous réserve de la fraude, le pétitionnaire qui fournit l'attestation prévue à l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme selon laquelle il remplit les conditions fixées par l'article R. 423-1 du même code doit être regardé comme ayant qualité pour présenter sa demande ; qu'il résulte également de ces dispositions, notamment du b) de l'article R. 423-1, qu'une demande d'autorisation d'urbanisme concernant un terrain en indivision peut être régulièrement présentée par un seul co-indivisaire, alors même que les travaux en cause pourraient être contestés par les autres propriétaires devant le juge judiciaire ; qu'il appartient au seul juge judiciaire, le cas échéant, de se prononcer sur le bien-fondé d'une telle contestation, qui ne peut, en tout état de cause, caractériser, par elle-même, une fraude du pétitionnaire ; qu'il suit de là qu'en jugeant que l'existence d'une contestation de la part de propriétaires co-indivisaires ne pouvait, alors même que l'autorité compétente avait été saisie de courriers des intéressés, légalement fonder la décision d'opposition à la déclaration de travaux, le tribunal administratif de Versailles n'a entaché son jugement d'aucune erreur de droit.

CE 17 oct. 2014, C^{ne} de Jouars-Pontchartrain, req. n° 360968 ;
Rec. CE ; BJDU 2015, p. 33, concl. Von Coester ; *RD imm.* 2014,
p. 657, obs. Soler-Couteaux ; *AJDA* 2014, p. 2031 ; *JCP Adm.* 2014,
act. 832, veille Erstein.

719. Permis de construire. Demande. Qualité du pétitionnaire. Copropriété. Fraude.

L'attestation selon laquelle un pétitionnaire remplit les conditions de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme pour déposer une demande d'autorisation d'urbanisme ne suffit pas en cas de fraude. Constitue une telle manœuvre frauduleuse le fait pour la commune d'instruire et de se délivrer un permis de construire dans une copropriété sans avoir les autorisations nécessaires alors qu'elle sait qu'elle est fortement opposée au projet. [MCMS]

Que [...] la commune était [...] non seulement l'autorité délivrant ledit permis, mais aussi la personne morale qui l'a sollicité ; qu'en cette qualité elle devait s'assurer au préalable, avant de déposer sa demande, de la nécessité d'obtenir le cas échéant les autorisations nécessaires pour ce faire auprès de l'assemblée générale de la copropriété dont dépend l'immeuble objet des travaux projetés ; que comme le tribunal administratif l'a retenu dans son jugement qui n'est pas utilement contesté sur ce point, d'une part l'immeuble « la Rotonde » appartient à la copropriété communauté immobilière « le Bristol », et d'autre part, la réalisation des travaux projetés, compte tenu de leur nature, nécessitait l'accord des copropriétaires ; qu'il ressort également des pièces du dossier que la commune, qui ne pouvait ignorer ces circonstances, avait aussi connaissance d'une forte opposition des copropriétaires à son projet ; que son maire a donc volontairement rempli l'attestation sus-mentionnée en ne disposant pas de l'habilitation nécessaire au sens des dispositions de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme et doit ainsi être regardé comme s'étant livré à une manœuvre constitutive d'une fraude.

CAA Marseille 4 juin 2014, C^{ne} de Beaulieu-sur-Mer, req. n° 12MA04858.

720. Permis de construire. Demande. Divisibilité.

Un ensemble fonctionnel indissociable a le caractère d'une seule construction (CE 20 juin 2012, Richard, req. n° 344646 : *Rec. CE*, tables p. 889). Une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire. Mais, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome peuvent faire l'objet de permis distincts, sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés (CE 17 juill. 2009, C^{ne} de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, req. n° 301615 : *Rec. CE*, p. 270). La décision de la cour administrative d'appel reprend cette jurisprudence, pour un permis de construire délivré pour plusieurs bâtiments d'un village de vacances situés dans plusieurs secteurs distincts du village et ayant chacun une vocation fonctionnelle autonome. [MCMS]

Considérant qu'une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire ; [...] en dépit de la circonstance que les demandes de permis présentées par la société [...] en 2007 et 2008 font toutes deux référence à un ensemble

de treize parcelles situées rue des Calculots couvrant une superficie totale de 23 459 m² correspondant à l'ensemble du village de vacances existant comme aux deux secteurs mentionnés ci-dessus, il n'existe pas de lien physique et fonctionnel entre l'implantation de deux bâtiments sur le premier de ces secteurs et celle d'un bâtiment sur le second, ces deux secteurs étant distants d'une centaine de mètres et séparés par de nombreuses constructions constituées de longères de faible hauteur accueillant des maisons de vacances ; que les projets concernant ces secteurs ont, chacun, une vocation fonctionnelle autonome ; qu'ainsi, l'agrandissement de ce village de vacances ne formant pas un ensemble immobilier unique, le permis de construire contesté en date du 23 juin 2008 n'a implicitement mais nécessairement rapporté le permis du 25 septembre 2007 qu'en tant que ce dernier concernait le secteur situé au sud de l'actuel village ; qu'il en résulte que les requérants ne sont fondés à prétendre ni que la demande de permis déposée le 29 avril 2008 aurait dû porter sur les deux secteurs de construction et non seulement le secteur sud, ni que le maire, saisi de cette demande, n'aurait pu porter son appréciation que sur un projet couvrant tant le secteur situé au nord que celui situé au sud du village existant.

CAA Nantes 17 janv. 2014, Delalande et a., req. n° 12NT00692.

721. Permis de construire. Demande. Droits d'accès sur la parcelle.

L'administration et le juge doivent, pour l'application des règles d'urbanisme relatives à la desserte et à l'accès des engins d'incendie et de secours, s'assurer de l'existence d'une desserte suffisante de la parcelle par une voie ouverte à la circulation publique et, le cas échéant, de l'existence d'un titre créant une servitude de passage donnant accès à cette voie (CE 9 mai 2012, Bartolo, req. n° 335932 : *Rec. CE*, tables p. 943), en prenant en compte les caractéristiques physiques de la voie d'accès (CE 26 févr. 2014, C^{ne} du Castellet, req. n° 356571 : *Rec. CE*, tables). En revanche, les dispositions de l'ancien article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme (devenu l'article R. 423-1) ne régissaient que la qualité du pétitionnaire pour demander une autorisation sur la parcelle d'assiette du projet et donc ses droits sur celle-ci. Elles n'imposaient pas au pétitionnaire de justifier du droit de passer sur les terrains donnant accès au terrain d'assiette, les conditions de desserte devant être examinées par ailleurs pour déterminer si, au regard des règles applicables sur ce point, l'autorisation peut être légalement accordée.

[MCMS]

que ces dispositions [ancien article R. 421-1-1] régissent la recevabilité de la demande d'autorisation au regard des droits sur la parcelle d'assiette de la construction qui fait l'objet de la demande, dont les conditions de desserte doivent par ailleurs être examinées pour déterminer si, au regard des règles applicables sur ce point, l'autorisation peut être légalement accordée ; qu'ainsi les dispositions précitées n'imposent pas au pétitionnaire de justifier du droit de passer sur les terrains donnant accès au terrain d'assiette ; que, dès lors, en déduisant des constatations [...] qu'était sans incidence sur l'issue du litige le moyen par lequel [le requérant] contestait la propriété de la commune [...] sur la parcelle [...], la cour n'a pas méconnu les dispositions de l'article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme.

CE 11 juin 2014, Blanchard, req. n° 346333 : *Rec. CE*, tables ;
AJDA 2014, p. 1237 ; RD imm. 2014, p. 477, obs. Soler-Couteaux ;
BJDU 2014, p. 463, concl. Hedary.

722. Aménagement d'une piste de ski. Demande.**Domaine public.**

Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique est constitué de biens lui appartenant qui sont, soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'ils fassent alors l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (art. L. 2111-1 CGCT). Font également partie du domaine public les biens des personnes physiques qui en constituent un accessoire indispensable (art. L. 2111-2 CGCT). Lorsque la construction était destinée à occuper le domaine public ou nécessitait un aménagement permanent d'une dépendance domaniale, une autorisation d'occupation du domaine public devait être jointe au dossier de permis de construire (ancien art. R. 421-1-1), le nouvel article R. 431-13 issu du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 n'exigeant plus que l'accord du gestionnaire pour engager cette procédure d'occupation domaniale. La décision, qui reprend ces critères pour les différentes parcelles du projet pour en déduire leur appartenance ou non au domaine public, précise que si la construction nécessite seulement une autorisation d'occupation pour les besoins des travaux, une telle autorisation ne constitue pas une condition de légalité du permis de construire. [MCMS]

qu'une piste de ski alpin qui n'a pu être ouverte qu'en vertu d'une [...] autorisation [de l'ancien article L. 445-2, désormais repris à l'art. L. 473-1] a fait l'objet d'un aménagement indispensable à son affectation au service public de l'exploitation des pistes de ski ; que, par suite, font partie du domaine public de la commune qui est responsable de ce service public les terrains d'assiette d'une telle piste qui sont sa propriété ; qu'en vertu de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques, le sous-sol de ces terrains fait également partie du domaine public de la commune s'il comporte lui-même des aménagements ou des ouvrages qui, concourant à l'utilisation de la piste, en font un accessoire indissociable de celle-ci ; [...] que, pour l'application des dispositions de l'article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme alors en vigueur [...], une construction est subordonnée à une autorisation appropriée d'occupation du domaine public, laquelle doit alors être jointe à la demande de permis de construire, lorsqu'elle est destinée à occuper le domaine public ou nécessite un aménagement permanent d'une dépendance du domaine public ; qu'en revanche, lorsque la construction nécessite seulement une autorisation d'occupation pour les besoins des travaux, une telle autorisation ne constitue pas une condition de légalité du permis de construire ; [...] que la réalisation de la construction autorisée nécessitait seulement des travaux d'affouillement provisoire du sol au niveau de la piste de ski mais aucun aménagement permanent du domaine public, la piste de ski devant être remise dans un état identique à celui existant avant les travaux ; que, par suite, la légalité des permis de construire attaqués n'était pas subordonnée à la production, à l'appui du dossier de demande, d'une autorisation d'occupation du domaine public.

CE 28 avr. 2014, C^o de Val-d'Isère, req. n° 349420 : Rec. CE.

723. Permis de construire. Demande. Domaine public.**Éoliennes.**

Alors même que l'enfouissement des câbles reliant le poste de livraison du parc éolien au réseau électrique nécessiterait l'occupation du domaine public, la déli-

vance du permis de construire une éolienne qui n'est pas elle-même implantée en tout ou partie sur le domaine public n'est pas subordonnée à l'obtention préalable d'une autorisation d'occupation du domaine public en application de l'article R. 421-1-1 (alors en vigueur; v. nouvel art. R. 431-13, qui impose la seule production d'une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public). En effet, le raccordement d'une installation de production d'électricité aux réseaux de distribution et de transport d'électricité, qui incombe aux gestionnaires de ces réseaux (art. L. 321-6 du code de l'énergie), se rattache à une opération distincte de la construction de cette installation et est sans rapport avec la procédure de délivrance du permis de construire autorisant cette construction. [MCMS] *aux termes des dispositions de l'article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme [...] ; que la cour administrative d'appel de Douai a jugé que l'enfouissement des câbles électriques reliant le poste de livraison d'un parc éolien aux postes sources du réseau électrique nécessitait une occupation des ouvrages du réseau public de distribution implantés sur le domaine public et que, faute pour la société pétitionnaire de justifier de la délivrance à cette fin d'une autorisation d'occupation du domaine public, elle ne pouvait être regardée comme disposant d'un titre l'habilitant à construire ; qu'il résulte toutefois des articles 14 et 18, alors applicables, de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité que le raccordement des ouvrages de production d'électricité au réseau public de transport d'électricité ainsi qu'aux réseaux publics de distribution d'électricité incombe aux gestionnaires de ces réseaux ; qu'ainsi, le raccordement, à partir de son poste de livraison, d'une installation de production d'électricité au réseau électrique se rattache à une opération distincte de la construction de cette installation et est sans rapport avec la procédure de délivrance du permis de construire l'autorisant ; que la délivrance de ce permis n'est donc pas subordonnée, hors l'hypothèse où l'installation serait elle-même implantée, en tout ou en partie, sur le domaine public, à l'obtention préalable d'une autorisation d'occupation du domaine public ; qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen dirigé contre ce premier motif d'annulation retenu par la cour administrative d'appel de Douai, que la société Ferme éolienne de Tourny est fondée à soutenir que l'arrêt est entaché d'erreur de droit sur ce point.*

CE 4 juin 2014, S⁶ Ferme éolienne de Tourny, req. n° 357176 :
Rec. CE, tables ; AJDA 2014, p. 1185.

724. Permis de construire. Instruction. Sanction de l'absence de délivrance d'un récépissé.

Le maire doit délivrer un récépissé du dépôt de la demande de permis de construire ou de la déclaration préalable (R. 423-3 c. urb.), en affectant un numéro d'enregistrement (art. A. 423-1 et s. c. urb.). Si le formulaire adressé ne correspond pas à celui actuellement en vigueur (formulaire Cerfa) et qu'il manque des données obligatoires, il lui appartient d'adresser une demande de pièces complémentaires dans le délai d'un mois prescrit par l'article R. 423-19 dudit code (v. D. Gillig : Les incohérences et illégalités du formulaire Cerfa de demande de permis de construire, *Constr.-Urb.* 2014, alerte 75). À défaut de délivrer un récépissé et de présenter une telle demande de pièces, le juge pénal considère que

l'autorité compétente a implicitement et définitivement renoncé à s'opposer aux travaux. Il en résulte, en d'autres termes, que, à l'issue du délai d'instruction (qui court à compter de la réception d'un dossier complet), une décision tacite de non-opposition est intervenue. [MCMS]

que, pour condamner le prévenu des chefs d'infractions aux codes de l'urbanisme et de l'environnement, l'arrêt attaqué énonce qu'il n'a pas été délivré de récépissé au prévenu puisque sa déclaration ne pouvait être enregistrée, dès lors que le formulaire qu'il avait utilisé et transmis par courrier recommandé aux services de la mairie de [...] n'était plus en usage ; que les juges du second degré ajoutent que le délai d'un mois à l'expiration duquel se forme une décision implicite de non-opposition n'a donc pas commencé à courir, de sorte que M. Marc X... ne peut se prévaloir d'une autorisation tacite ; Mais attendu qu'en se déterminant ainsi, alors que l'administration qui, saisie d'une déclaration de travaux par lettre recommandée avec accusé de réception, n'avait ni délivré de récépissé ni demandé de pièces complémentaires, telles qu'un formulaire dont elle aurait eu l'usage, avait implicitement et définitivement renoncé à s'opposer aux travaux de M. X..., la cour d'appel a méconnu le texte susvisé ; D'où il suit que la cassation est encourue.

Cass. crim. 9 sept. 2014, n° 13-85985 : Bull. crim. 2014, n° 183 ;
AJDA 2014, p. 1743 ; D. 2014, p. 1824 ; Constr.-Urb. 2014, comm.
126, obs. Couton ; RD imm. 2014, p. 577, obs. Roujou de Boubée.

725. Permis de construire. Instruction. Demande de pièces complémentaires.

Une demande de pièces complémentaires doit identifier les pièces requises et ne peut prendre parti sur le projet présenté. Si elle précise les motifs pour lesquels le projet ne peut être réalisé et invite à la délivrance d'un nouveau projet, il s'agit alors en réalité d'un refus de délivrance du permis sollicité, ce que rappelle l'arrêt de la cour. [MCMS]

qu'il résulte de l'examen du courrier du 26 mai 2010 adressé par les services municipaux à la société pétitionnaire que ce document comportait la mention « demande de pièces manquantes dans le dossier de demande de permis » et qu'il était indiqué « qu'en application de l'article R. 423-39 du code de l'urbanisme » la société devait adresser « la pièce manquante » à la mairie dans le délai de trois mois et qu'à défaut sa demande serait automatiquement rejetée ; que, toutefois, il résulte également de l'examen de ce courrier que, d'une part, ce dernier précise que le projet de construction tel qu'il ressort de la demande de permis de construire contrevient aux dispositions des articles 3.2.1, 10.2.1, 11 et 12 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune et, qu'en conséquence, la société pétitionnaire doit y apporter les modifications nécessaires à la poursuite de l'instruction et, d'autre part, alors qu'aucune pièce manquante précisément identifiée n'est réclamée, la société pétitionnaire est invitée à adresser aux services municipaux un nouveau projet de construction ; que, compte tenu de ces derniers éléments, c'est à bon droit que le tribunal administratif a estimé que la correspondance du 26 mai 2010, improprement dénommée « demande de pièces complémentaires » devait s'analyser comme un refus de délivrance du permis de construire sollicité par la société pétitionnaire.

CAA Marseille 27 mai 2014, SAS Equal Immobilier,
req. n° 12MA02646.

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

Textes
Jurisprudence
Doctrines et pratiques

Publié chaque année depuis près de 20 ans, le *DAUH* est la mémoire du droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat. Le *DAUH* est le seul inventaire annuel commenté des évolutions législatives, réglementaires, jurisprudentielles et doctrinales, ce qui en fait un recueil incontournable pour la maîtrise de la matière.

Ainsi, cette 19^e édition, comme les précédentes, comprend trois parties :

– la première partie comporte cette année une étude de la loi ALUR : sont notamment présentées les premières réflexions apportées par la loi au droit de l'urbanisme à travers la publication des actes d'un colloque organisé par le GRIDAUH en septembre 2014. Est également traité le dispositif des certificats de projet, créés à titre expérimental par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014, et qui vise à donner aux entreprises une plus grande visibilité sur les procédures et les règles auxquelles leurs projets seront soumis.

– la deuxième partie de l'ouvrage rend compte 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, politique foncière, fiscalité et participations, opérations d'aménagement, autorisations d'urbanisme, contentieux, habitat et politique de la ville, etc.

– enfin, la troisième partie, consacrée aux différents droits de l'urbanisme à l'étranger, fait le point sur les évolutions récentes intervenues en Espagne et en Italie, et présente le recueil des textes du droit libanais.

Ouvrage indispensable aux juristes et aux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme, le *DAUH* 2015 constitue un outil précieux et opérationnel pour comprendre les mutations majeures que connaissent ces deux matières depuis plusieurs années.

GRIDAUH
gridauh
Centre de Recherche sur les Interactions des Droits
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 978-2-281-13072-0



9 782281 130720