GRIDAUH
Groupement de Recherche sur les Institutions
et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

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

2024

Textes
Jurisprudence
Doctrine et pratiques

Editions Le Moniteur

Sommaire

Le retour du rural dans l'urbanisme
Norbert Foulquier et Frédéric Rolin _____ 9

1re partie. ÉTUDES

Le ministère chargé de l'urbanisme et les réformes du droit de l'urbanisme depuis 10 ans
Damien Botteghi _____ 13

Les stratégies contentieuses des requérants en urbanisme : mythe et réalité
Nathalie Marcon _____ 25

L'instruction des recours en droit de l'urbanisme. Le point de vue du juge
Francis Polizzi _____ 43

Le contentieux de l'urbanisme : avant-garde ou déviance ?
Xavier de Lesquen _____ 59

2e partie. CHRONIQUES

Généralités
Gridauh (Paris)
Marion Chapouton _____ 69

Administration et acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme
Institut de recherche juridique interdisciplinaire François Rabelais (Tours)
Bénédicte Delaunay, Nicole Lerousseau, Corinne Manson _____ 81

Aménagement du territoire
CRDT (Reims)
Jean-Michel Bricault, Fabrice Thuriot, Jean-Claude Némery _____ 127

Planification et règles d'urbanisme
SAGE (Strasbourg), CRDFED (Caen)
Jean-Philippe Strebler, Vincent Le Grand _____ 163

Protection de la nature, risques et environnement
CREDECO-GREDEG (Nice)
Anne Rainaud, Florence Nicoud, Cécile Laporte _____ 221

Protection et mise en valeur du patrimoine culturel immobilier
TRANSVERSALES (Lyon 2)
Pascal Planchet 281

Expropriation pour cause d'utilité publique et droit de préemption
DCS (Nantes)
René Hostiou, Jean-François Struillou 317

Fiscalité et participations d'aménagement et d'urbanisme
IMH (Toulouse)
Vincent Dussart 371

Opérations d'aménagement
MIL (Paris XII)
Soazic Marie 387

Autorisations d'urbanisme
LIEU (Aix-Marseille), SERDEAUT (Paris I)
Norbert Foulquier, Mansour Kada-Yahya, Frédéric Rolin 409

Contentieux de l'urbanisme
IRENEE (Metz), CDEDys (Perpignan)
Éléonore Gigon, Rémi Radiguet 455

Habitat et politique de la ville
Centre de recherche juridique Pothier (Orléans)
Francine Albert, Paule Quilichini 569

Actualité de l'outre-mer
CRJP (Antilles-Guyane)
Dominique Blanchet 605

3e partie. VARIA

L'opération d'aménagement vue par un administrativiste du XIXe siècle : Léon Aucoc (1828-1910)
Vivian Laugier 617

Tables
- Textes, table chronologique 631
- Jurisprudence, table chronologique 641
- Jurisprudence, table des noms des parties 648
- Doctrine, table des auteurs 651

Index thématique 653

English summary 665

Le ministère chargé de l'urbanisme et les réformes du droit de l'urbanisme depuis 10 ans

DAMIEN BOTTEGHI
Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Une approche globale et rétrospective des réformes entreprises depuis 10 ans permet de tracer les grandes caractéristiques des évolutions entreprises et d'en tirer un constat, si ce n'est un bilan, même si d'autres sujets doivent encore être abordés à l'avenir.

Les réformes sont nombreuses, probablement trop du point de vue des praticiens comme des avocats ou des juges. Elles ont été, en tout cas, régulières : le droit de l'urbanisme est marqué, comme d'autres pans du droit, par des modifications continues, de plus en plus précises et techniques. C'est au gré de demandes et d'impulsions ponctuelles que le droit s'adapte.

I. — Stabilisation du cadre fondamental du droit de l'urbanisme

Les grandes réformes ont été déployées durant la décennie précédente :

– La réforme structurelle de 2005 des autorisations d'urbanisme, qui a porté ses fruits et est désormais un acquis solide (ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et son décret d'application du 5 janvier 2007). Une récente étude du Gridauh, en lien avec la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), a montré que l'équilibre était bon et qu'il n'était pas jugé souhaitable de la faire évoluer.

– La mise en cohérence de la hiérarchie des documents d'urbanisme, avec le rôle intégrateur du SCoT, par la réforme de 2010 (loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010). Les outils de planification ont été améliorés, mieux mis en concurrence, mais sans une réforme de la même portée.

II. — Consolidation des procédures existantes

La décennie passée semble plutôt marquée par l'accent mis, d'une part, sur la consolidation des procédures existantes et leur réorientation vers les objectifs contemporains de l'urbanisme et de l'aménagement (densité raisonnable, sobriété foncière) et, d'autre part, la sécurisation des procédures et leur raccourcissement, avec l'impératif d'accélération.

Ainsi, les outils du droit de l'urbanisme ont surtout été mobilisés en vue d'atteindre l'objectif prioritaire de la production de logement et d'une densité adaptée aux enjeux de la sobriété foncière, pour permettre le recyclage urbain au détriment de l'étalement.

Ont pris le dessus du débat les enjeux d'accélération des procédures, devant le constat (toujours difficile à objectiver) ou au moins la demande des acteurs de la production de logement, d'accélérer les recours contentieux.

Cette période est marquée par deux grands textes et une série de textes plus ponctuels, mais qui ressortent de logiques comparables.

A. – Deux textes structurants

1° La loi ALUR pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové de 2014

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 vise à réguler les marchés immobiliers et encadrer les pratiques abusives, favoriser l'accès au logement, en protégeant les populations les plus vulnérables, lutter contre l'étalement urbain et agir en faveur de la maîtrise foncière publique, permettre des dérogations au plan local d'urbanisme (PLU) pour favoriser la construction, dans un objectif de mixité sociale et lutter contre l'étalement urbain et œuvrer pour la maîtrise foncière.

Sur ce dernier point, la lutte contre l'étalement urbain fait elle aussi l'objet de mesures pour renforcer le rôle des commissions compétentes en matière de consommation d'espace. Les outils de maîtrise foncière sont quant à eux améliorés grâce à la clarification du droit de préemption et l'extension au bénéfice du préfet en communes carencées, à la possibilité de créer des zones d'aménagement différé intercommunales, à l'enrichissement du contenu des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) pour permettre à la collectivité ou à l'État d'évaluer plus rapidement l'intérêt d'acquérir le bien.

La loi ALUR promeut également la couverture totale du territoire par des établissements publics fonciers (EPF) locaux ou d'État, en simplifiant notamment les règles d'adhésion des collectivités. Pour les établissements publics

fonciers d'État, la loi affirme la priorité en matière de construction de logements et renforce le caractère stratégique du plan pluriannuel d'intervention.

Des dérogations au PLU sont également adoptées. Afin de favoriser la construction de logements, particulièrement dans un objectif de mixité sociale, des dispositions sont introduites dans le Code de l'urbanisme (ancien article L. 123-5-1 devenu l'article L. 152-6), afin de permettre à l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire d'autoriser des dérogations au règlement du PLU, dans les zones dites « tendues ». Ces zones recouvrent les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du Code général des impôts et les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

Ainsi, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée et dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger :

– aux règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale ;

– aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de 2 ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement ;

– aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;

– aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la transformation de bureaux en logements, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant.

2° Loi ELAN de 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 limite désormais les pièces exigibles pour les permis de construire et prévoit de dématérialiser leur instruction d'ici 2022 dans les communes de plus de 3 500 habitants.

La loi simplifie les procédures applicables aux opérations d'aménagement, notamment en matière de concertation. Elle crée en outre un dispositif de Projet partenarial d'aménagement (PPA) entre État et collectivités, associé à un nouvel outil juridique, la Grande opération d'urbanisme (GOU), qui permet à une commune de confier la réalisation d'équipements publics à l'intercommunalité ou encore de rendre les documents d'urbanisme et les normes supérieures compatibles avec l'opération au moyen d'une procédure intégrée.

Par ailleurs, la loi ELAN a renforcé les possibilités de dérogation offertes à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme et l'attractivité de la transformation de bureaux en logements en complétant les dispositions s'y rapportant par un bonus de constructibilité de + 30 %, et par la dérogation de la règle de mixité sociale dans les zones qui ne sont pas en carence.

On notera aussi et notamment :

– l'article 49 qui porte sur la cristallisation des règles d'urbanisme applicables au lotissement pendant 5 ans à compter de la délivrance d'une non-opposition à la déclaration préalable ou à compter de l'achèvement des travaux ayant fait l'objet d'un permis d'aménager.

– l'article 57 qui limite les pièces du dossier d'une demande d'autorisation d'urbanisme.

B. – Les autres textes participent d'objectifs congruents

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques porte sur l'usage du droit de préemption urbain (DPU) pour la construction de logements locatifs sociaux (LLS). Il permet au titulaire du DPU de déléguer son droit à des acteurs du logement social (une société d'économie mixte agréée mentionnée à l'article L. 481-1 du Code de la construction et de l'habitation, à l'un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus à l'article L. 411-2 du même code ou à l'un des organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2) lorsque l'aliénation porte sur un des biens ou des droits affectés au logement. Les biens ainsi acquis ne peuvent être utilisés qu'en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en matière de logements sociaux.

Et évidemment, en 2021, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience, issue de la convention citoyenne, avec la lutte contre l'artificialisation des sols et l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) à horizon 2050 et l'étape intermédiaire de diminution de moitié de la consommation d'Espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) pour 2031.

On note aussi, c'est important, le renforcement de l'aménagement public d'État : dans la foulée de la loi ELAN, la loi n° 2022-217 dite 3DS de 2022 renforce les PPA et les GOU. C'est encore le cas avec la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Aménagement du territoire

CRDT
Centre de Recherche Droit et Territoire de l'Université de Reims Champagne-Ardenne

JEAN-MICHEL BRICAULT
Maître de conférences HDR en droit public, CRDT

FABRICE THURIOT
Docteur en droit public HDR, chercheur au CRDT

JEAN-CLAUDE NÉMERY
Professeur émérite, chercheur au CRDT

Sommaire

Généralités
Planification stratégique et grands équipements
Aménagement numérique
Zones
Île-de-France
Outre-mer
Europe

125. Présentation de l'année 2023.

Sans nul doute, l'année 2023 aura été marquée par une activité normative importante dans le domaine des « grands équipements » et de la « planification stratégique » écologique. Une loi du 10 mars 2023 veut faciliter l'installation d'énergies renouvelables pour permettre de rattraper le retard pris dans ce domaine. Elle est d'un apport notable. Elle reste toutefois très en retrait de ce qu'il faudra faire dans les années à venir compte tenu des dispositions de la directive (UE) d'octobre 2023 dite « Red III ». Une loi du 22 juin 2023 se fixe pour objectif de faciliter le développement de l'énergie nucléaire pour sortir des énergies fossiles et atteindre la neutralité carbone en 2050 (construction de six réacteurs EPR2 et possibilité de huit autres réacteurs). Relevons également la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte. Au menu de ce texte, on note l'insertion d'un volet planification du foncier industriel *via* les SRADDET qui devront intégrer un objectif en matière de développement des activités industrielles. Enfin, une loi du 27 décembre 2023 pose le cadre

nécessaire au développement d'ici dix ans d'un réseau de RER métropolitains dans dix grandes agglomérations, hors Île-de-France, les services express régionaux métropolitains (SERM). Il s'agit à la fois de désenclaver certains territoires et de décarboner les transports. La « Société des grands projets » (SGP) pilotera ce chantier.

Rendu public au printemps 2023, un bilan d'étape effectué par les inspections générales sur les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) est très mitigé. Rappelons que ces contrats signés entre l'État et les EPCI ambitionnent d'accompagner le déploiement du plan de relance et de faciliter la transition écologique au cours de la mandature municipale 2020-2026. Ils ont globalement manqué leur cible.

Doté de 2 milliards d'€, le « Fonds vert », annoncé à l'été 2022, vise à aider les collectivités territoriales à accélérer la transition écologique dans les territoires. L'ANCT accompagne les collectivités dans cette démarche en apportant un appui en ingénierie. Sa gestion est déconcentrée au niveau des préfets de région et de département… et son contenu est souvent lié aux CRTE qui deviennent les « contrats pour la réussite de la transition écologique ». En avril 2023, furent connus les 150 premiers lauréats du Fonds vert. Le total des subventions accordées aux 150 premiers bénéficiaires s'élève à 60 millions d'€.

Estimant que le programme Action Cœur de Ville a démontré sa pertinence pour accompagner certains territoires, le Gouvernement a décidé de sa prolongation et de son évolution. Le programme « ACV 2 » est enrichi de nouvelles priorités stratégiques, notamment la transition écologique.

Sur la question des déserts médicaux, la ministre déléguée chargée de la Santé, a détaillé, le 13 juin 2023, un nouveau plan pour lutter contre la désertification médicale et une loi du 27 décembre 2023 vise à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels. Rappelons que le territoire est à 87 % un désert médical, situation qui touche autant les grandes agglomérations que le secteur rural.

Relevons cet intéressant rapport de la Cour des comptes daté de février 2023 concernant les liens entre « Universités et territoires ». À rebours d'une logique dérégulée du cas par cas, préjudiciable au déploiement équitable d'un service public de qualité sur l'ensemble du territoire national, la mise en place de nouveaux cadres de référence par l'État s'impose selon la Cour.

Au titre de l'aménagement numérique, le Conseil d'État (req. n° 464349, *Société Orange*) valide le régime des engagements d'Orange en matière de déploiement de la fibre dans les zones moyennement denses (zones « appel à manifestation d'intention d'investissement ») et refuse une QPC en ce sens. Cette décision rassure les acteurs et les élus de ces territoires (soit, pour la partie Orange, près de 3 000 communes représentant plus de 13 millions de

locaux). De son côté, l'ARCEP inflige à l'opérateur une sanction historique de 26 millions d'€ pour n'avoir toujours pas respecté ce à quoi il s'était engagé pour décembre 2020.

Au chapitre de la ruralité, on relève le passage de « l'Agenda rural » à « France Ruralités ». Présentée par la Première ministre le 15 juin 2023, France Ruralités constitue une nouvelle feuille de route présentée à travers quatre axes : les Villages d'Avenir, la dotation biodiversité et aménités rurales, 50 mesures en faveur de la ruralité et une réforme des ZRR. La loi de finances pour 2024 (art. 73) introduit une réforme des ZRR, celles-ci devenant le dispositif « France Ruralités Revitalisation » (FRR). Ce dernier sera issu de la fusion de trois zonages : les ZRR, mais aussi les bassins d'emploi à redynamiser (BER) et les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (Zorcomir). L'exonération FRR entre en vigueur le 1er juillet 2024.

Un rapport parlementaire d'information (AN n° 1073) estime que la situation s'est globalement améliorée en matière d'accès aux services publics dans les territoires ruraux (Agenda rural), mais de nombreux chantiers restent à mener et « le sentiment d'abandon sur le terrain continue de croître ». Principal point noir selon le rapport, l'accès aux soins reste très dégradé en secteur rural. Parmi les 2 600 Maisons France Services (MFS) en activité à l'automne 2023, 67 % sont gérées par une collectivité territoriale ou leur groupement, 15 % par La Poste, 13 % par une association locale ou un réseau d'association, 2 % par la Mutualité Sociale Agricole (MSA), 1 % par les sous-préfectures et 2 % seulement résultent d'un co-portage entre plusieurs organismes. Elles accompagnent chaque mois un total de 800 000 démarches.

Quant au service universel de La Poste, un nouvel arrêté a été pris en septembre 2023 pour définir les objectifs pour la période 2023-2025. De son côté, le contrat d'entreprise État-La Poste 2023-2027 a été signé le 26 juin 2023. Il intègre notamment la perspective d'un réexamen approfondi de l'architecture des missions de service public en vue de la future loi postale de 2025.

Au chapitre francilien, un rapport public thématique de la Cour des comptes explore la qualité de service du RER en Île-de-France. La Cour recommande notamment « de définir une organisation nouvelle, adaptée à une logique de ligne, sans attendre l'ouverture à la concurrence en 2040 ».

La liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville a été revue par décrets et des circulaires portent sur leur mixité sociale et l'élaboration des contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains. Le Comité interministériel des villes du 27 octobre 2023 a donné lieu à plus d'annonces que prévu, mais à des nouveautés moins conséquentes qu'espéré par l'AMF, après un bilan rétrospectif des six dernières années.

Un bilan des contrats de redressement outre-mer (COROM) propose douze pistes d'amélioration.

Enfin, les zones d'aide à finalité régionale (AFR) et d'aide à l'investissement des PME ont été ajustées suite à leur approbation par la Commission européenne, qui a publié son rapport sur la mise en œuvre des programmes soutenus par les fonds structurels en 2014-2020.

Généralités

■ Textes

126. Contenu et élaboration des conventions France services.

Décret n° 2023-1052 du 17 novembre 2023 relatif aux conventions France Services, *JO* du 18 novembre 2023.
Inscrit initialement comme une priorité de l'Agenda rural avec pour ambition de faciliter l'accès aux services publics pour tous les usagers, et repris depuis à travers France Ruralités, le réseau France Services qui porte les « Maisons France Services » (MFS), créé en 2019 (V. *DAUH*, 2020), résulte en partie de la structuration au niveau national d'initiatives locales antérieures. Ce décret est pris en application de l'article 27 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dans sa rédaction issue de l'article 160 de la loi 3DS du 21 février 2022. Cet article dispose qu'afin « d'améliorer, pour tous les usagers, la qualité des services au public et leur accessibilité, en milieu rural et en milieu urbain, des conventions, dénommées conventions France Services, peuvent être conclues aux niveaux départemental et infra-départemental entre l'État, des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ou concourant à la satisfaction des besoins de la population ». Il est précisé que « la convention, qui doit respecter un référentiel approuvé par arrêté […] ainsi que le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public prévu à l'art. 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, définit l'offre de services proposée, qui peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés, ainsi que la nature des prestations fournies ». L'ensemble des services ainsi offerts « porte le label France Services ». Les modalités de cet article sont fixées par le décret du 17 novembre 2023. Il définit le contenu des conventions France Services et précise leurs modalités d'élaboration, d'adoption et de suivi. Le total de 2 600 MFS en activité à l'automne 2023 sur le territoire inclut les structures fixes, les

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

Textes
Jurisprudence
Doctrine et pratiques

Publié chaque année depuis 28 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 échue, le *DAUH* constitue un recueil incontournable pour maîtriser l'actualité en la matière.

Cette 28e édition, comme les précédentes, est structurée en trois parties :
– la première propose un dossier consacré au contentieux de l'urbanisme en dressant le bilan de 10 ans de réformes ;
– la deuxième 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 est, cette année, consacrée à Léon Aucoc, administrativiste du XIXe siècle.

Ouvrage indispensable aux juristes et professionnels de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat, le *DAUH 2024* constitue un outil précieux et opérationnel pour comprendre les mutations que connaissent ces trois matières depuis plusieurs années.

GRIDAUH
gridauh
Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

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

ISBN 978-2-281-13672-2
9 782281 136722

EDITIONS LE MONITEUR