

UNIVERSITÉS FRANCOPHONES

SAVOIR PLUS
UNIVERSITÉS

J. MORAND-DEVILLER

Droit
de
l'urbanisme



ESTEM



AUPELF-UREF

Droit de l'urbanisme

Droit de l'urbanisme

ISBN 2-909455-49-1

© 1996 Éditions ESTEM

Toute représentation ou reproduction, intégrale ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite (loi du 11 mars 1957, alinéa 1^{er} de l'article 40). Cette représentation ou reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivant du Code Pénal.

ESTEM Éditions Scientifiques, Techniques et Médicales

5, rue Rousselet, 75007 Paris

Tél. : 33 (1) 42 19 05 11 - Fax : 33 (1) 42 19 05 24

Droit de l'urbanisme

Jacqueline Morand-Deviller

La diffusion scientifique et technique est un facteur essentiel du développement. Aussi, dès 1988, l'Agence francophone pour l'enseignement supérieur et la recherche (AUPELF-UREF), mandatée par les Sommets francophones pour produire et diffuser revues et livres scientifiques, a créé la collection *Universités francophones*.

Lieu d'expression de la communauté scientifique de langue française, *Universités francophones* vise à instaurer une collaboration entre enseignants et chercheurs francophones en publiant des ouvrages, coédités avec des éditeurs francophones, et largement diffusés dans les pays du Sud, grâce à une politique tarifaire préférentielle.

Quatre séries composent la collection :

- Les usuels : cette série didactique est le cœur de la collection. Elle s'adresse à un public étudiant et vise à constituer une bibliothèque de référence couvrant les principales disciplines enseignées à l'université.
- Actualité scientifique : dans cette série sont publiés les actes de colloques organisés par les réseaux thématiques de recherche de l'UREF.
- Prospectives francophones : s'inscrivent dans cette série des ouvrages de réflexion donnant l'éclairage de la Francophonie sur les grandes questions contemporaines.
- Savoir plus Université : cette nouvelle série, dans laquelle s'inscrit le présent ouvrage, se compose de livres de synthèse qui font un point précis sur des sujets scientifiques d'actualité.

Notre collection, en proposant une approche plurielle et singulière de la science, adaptée aux réalités multiples de la Francophonie, contribue efficacement à promouvoir l'enseignement supérieur et la recherche dans l'espace francophone et le plurilinguisme dans la recherche internationale.

Professeur MICHEL GUILLOU
Directeur général de l'AUPELF
Recteur de l'UREF

AVANT-PROPOS

Ce manuel de droit de l'urbanisme est destiné principalement aux étudiants mais aussi aux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme, qui désirent connaître l'essentiel d'une matière dont l'importance est croissante pour la vie des individus et des sociétés.

Il analyse les données fondamentales du droit français de l'urbanisme et se présente comme une première approche, destinée à s'élargir en une dimension comparatiste plus large des droits des différents pays de l'espace francophone.

Le droit français de l'urbanisme est, au fil des années, devenu de plus en plus sophistiqué. Les textes se sont succédés, enrichissant un Code qui accueille désormais près de 2 000 articles. Ceci a pour résultat heureux l'encadrement rigoureux par le droit à la fois de la planification des sols, de l'urbanisme opérationnel et des autorisations de construire et pour effet plus regrettable l'encombrement et l'enchevêtrement des textes parfois facteur d'obscurité.

La jurisprudence tient un rôle essentiel. Intellectuellement, elle est à l'origine de "grands arrêts" ; en pratique, les annulations contentieuses et la mise en cause de la responsabilité de l'administration ont des conséquences graves et sont au cœur d'un débat de plus en plus vif.

Constituée il y a une dizaine d'années, l'Association française de droit de l'urbanisme (AFDRU) a à son actif de nombreux colloques et travaux de recherche. Elle s'est élargie en une Association internationale de droit de l'urbanisme (AIDRU) dont le but est de susciter, dans un grand nombre de pays, des associations nationales que l'AIDRU confédérerait. Dirigée par des

universitaires, professeurs de droit public, elle a son siège à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

La mise en place de l'AIDRU est en cours et le réseau AUELF-UREF devrait être une structure privilégiée d'impulsion pour la création et l'animation des associations des pays francophones, lesquelles accueilleront, autour des universitaires, tous ceux : magistrats, notaires, avocats, élus, architectes, fonctionnaires de l'équipement ou de l'environnement... qui ont besoin de confronter leurs expériences sur le terrain du droit.

Le Réseau électronique francophone pour l'enseignement et la recherche (REFER), récemment mis en place par l'AUELF-UREF, sera un instrument efficace pour la collecte des données et la fédération des initiatives francophones.

Puisse ce Manuel, au-delà de l'aide qu'il apportera à la connaissance du droit français de l'urbanisme, être la première étape d'une réflexion stimulante, à partir de travaux élargis à l'ensemble de l'espace juridique francophone.

JACQUELINE MORAND-DEVILLER

Présidente de l'Association française et de l'Association
internationale de droit de l'urbanisme

Mes remerciements vont à Dominique Moreno, docteur en droit, pour l'aide apportée à la mise en forme de cet ouvrage.

INTRODUCTION

Branche spécialisée du droit public, le droit de l'urbanisme se définit comme **l'ensemble des règles concernant l'affectation de l'espace et son aménagement**. Longtemps limité à des mesures de police administrative, il s'est adapté à la mutation contemporaine de civilisations et de modes de vie de plus en plus urbains, accélération qui connaît un rythme précipité depuis un demi siècle.

L'importance des enjeux **économiques, financiers, sociologiques et surtout humains** sont tels que ce jeune droit, comme son cadet : le droit de l'environnement, se sont vus d'emblée hissés aux premiers rangs des préoccupations du législateur, de celles de la jurisprudence de plus en plus sollicitée et de la réflexion doctrinale.

Le droit de l'urbanisme présente les caractères suivants :

– **C'est un droit empirique**, oscillant entre flexibilité et stabilité. Il ne peut en être autrement car il se doit d'épouser les fluctuations des conjonctures, lesquelles depuis la décentralisation, n'ont cessé de se diversifier. Cette instabilité ne doit cependant pas devenir chronique car les citoyens ont droit à la sécurité juridique, souvent menacée par la remise en cause frénétique des règles locales (instabilité des P.O.S.) ou nationales (cf. le « harcèlement textuel », mal de nos Parlements contemporains).

– **C'est un droit complexe**, qui semble construit de bric et de broc, au gré de la conjoncture, sans cohésion, ni idées-forces. La stratification des règles nationales, régionales, inter-régionales, départementales, communales, intercommunales sans parler des règles applicables à des aires géographiques spécifiques, donne le

vertige aux responsables de la mise en œuvre des documents. Surchargé de plus de 2 000 articles, le Code de l'urbanisme appelle des refontes et des simplifications.

– **C'est un droit patrimonial** où s'affrontent divers modes d'usage de la propriété, usage dans l'intérêt particulier mais aussi dans l'intérêt commun . Le territoire français a été proclamé, par la loi du 7 janvier 1983, *patrimoine commun de la nation* mais l'abus, le fructus et l'usus sont parfois dissociés. La propriété n'étant, selon la Déclaration des droits de l'homme de 1789, absolue dans son usage que si celui-ci n'est pas prohibé par les lois et règlements, ces réserves légitiment les règles contraignantes que le droit de l'urbanisme lui impose.

La logique de ce droit, à cause de la multiplicité des acteurs, en situation souvent conflictuelle, est **plus fonctionnelle que réelle**. Idéalement le droit de l'urbanisme est un droit de **l'équilibre**, de **l'harmonie**, du **juste** souvent contraint d'accueillir les nuances sinon les compromis.

Même si **l'histoire**, dès la plus Haute Antiquité, s'est intéressée au droit de l'urbanisme, la prise en compte globale du phénomène urbain est récente (Section 1). Spatialisées, et désormais décentralisées pour beaucoup d'entre elles, sont les **sources** et les **institutions** de ce droit (section 2 et 3).

SECTION I : L'HISTOIRE DU DROIT DE L'URBANISME

Dès l'Antiquité, l'urbanisme inspira les réflexions d'Aristote, de Platon (*Les Lois*, livre V) ou de Vitruve, architecte romain (*Les dix livres d'architecture*). L'origine du droit de l'urbanisme, au sens moderne du terme, remonte au XVII^e siècle et à l'*Édit de Sully*. Pendant longtemps, les prémices de ce droit se sont limitées à des préoccupations d'**ordre public** se traduisant par des prescriptions de **police administrative** traditionnelle imposées aux propriétés privées. Le droit de l'urbanisme ne s'inscrit dans la perspective contemporaine de **planification et d'aménagement** qu'après les première et seconde guerres mondiales, alors que la reconstruction du pays et l'explosion urbaine exigeaient une réflexion globale.

Parallèlement à cet essor de l'urbanisation, les aspects qualitatifs et protecteurs de l'environnement devinrent progressivement prédominants.

1. Les prémices du droit de l'urbanisme et les préoccupations d'ordre public

• Aménagement des voies publiques

L'article 5 de l'Édit de Sully de 1607 impose aux constructeurs de respecter les principes de l'alignement et donne à l'administration le pouvoir de les y contraindre. Des *plans d'alignements* seront établis sous la Révolution (loi de 1791), le Premier Empire (loi de 1807) et dans la loi municipale du 5 avril 1884.

• Police de la sécurité

Des règles permettent le contrôle, par voie d'autorisation ou de déclaration préalable, des *établissements dangereux, incommodes, insalubres*. Un décret impérial de 1810 prévoit trois classes selon le degré de dangerosité. Les lois de 1917 et 1976 modifieront ce régime sans toucher à l'essentiel. Le contrôle des installations classées est désormais annexé par le droit de l'environnement.

La loi du 21 juin 1898, toujours en vigueur, prend en considération les *immeubles menaçant ruine* : le maire peut (et même doit) prescrire la démolition d'un immeuble présentant des dangers pour la sécurité des voisins ou des passants.

• Police de la salubrité

Le décret-loi du 26 mai 1852, inspiré par Haussmann, oblige les constructeurs à l'aménagement de *réseaux d'évacuation* des eaux. Le champ d'application qui ne concernait que Paris, à l'origine, pouvait être étendu. La loi du 15 février 1902 sur l'hygiène publique, prévoit l'élaboration, dans chaque commune, d'un *règlement sanitaire* : aucune construction dans les villes de plus de 20 000 habitants ne pouvait être entreprise sans un permis constatant la conformité au règlement.

• Protection de l'esthétique et conservation du patrimoine

En réaction contre Haussmann le « *démolisseur* » et Violet le Duc le reconstruteur « *à l'identique* », de grandes lois protectrices, toujours en vigueur

pour l'essentiel de leurs dispositions, interviennent : lois des 30 mars 1887 et 31 décembre 1913 pour les **monuments historiques** ; lois des 21 avril 1906 et 2 mai 1930 pour les **sites**.

Dans l'ensemble, ces règles ne se dégagent pas encore du droit de la construction et des objectifs de la police administrative traditionnelle.

2. Les premières ébauches de planification

• Projets communaux d'aménagement de la loi du 14 mars 1919

A l'imitation des pays voisins dotés d'une législation de planification urbaine : cf. Suède (loi de 1874), Pays-Bas (loi de 1901), Grande-Bretagne (loi de 1909), et pressé par les nécessités de la reconstruction des villes du Nord et de l'Est, le Parlement adopte, le **14 mars 1919** une loi dite « **loi Cornudet** » du nom de son rapporteur. Cette loi prescrivait l'établissement, dans un délai de 3 ans, de *projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes*, dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles sinistrées, pittoresques ou en extension rapide. La modernité de ces dispositions apparaît à plusieurs points de vue, sans oublier la finalité d' « embellissement » qui préoccupe, enfin, les pouvoirs publics.

L'élaboration des plans était à *la charge des communes*, et le maire choisissait les urbanistes et architectes. La commune avait la responsabilité des projets dont elle devait prendre l'initiative, faute de quoi le préfet pouvait se substituer à elle.

Les plans ne concernent plus seulement l'alignement et la voirie, comme les précédents, mais les espaces verts, les emplacements réservés, les servitudes, la nature des constructions selon les zones. Le Conseil d'Etat admit la légalité des *zonages* et des affectations du sol à des usages différents : C.E. 23 février 1934, « *Lainé* ».

Déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État, les plans s'imposaient aux constructeurs qui, avant d'entreprendre un projet devaient obtenir une autorisation attestant de sa compatibilité. Ce *permis de construire* restait cependant peu élaboré.

Ancêtres directs des P.O.S., qui leur emprunteront leurs principaux traits, les **plans d'aménagement** ne connurent pas le succès escompté. La procédure était trop lourde et contraignante pour des communes dépourvues des moyens d'y faire face. En 1940, 273 projets seulement avait été décrétés d'utilité publique alors que près de 2 000 communes étaient en principe tenues d'avoir un plan. La planification décentralisée, choix politique irréversible, devra attendre un demi-siècle pour entrer réellement en application.

• **Réglementation des lotissements**

La loi de 1919 avait prévu que les lotissements devaient aussi être dotés d'un plan d'aménagement, mais cette mesure, faute de sanctions, ne fut pas appliquée. C'est la loi du 10 juillet 1924 qui permit de soumettre les lotissements à un véritable contrôle en imposant une *autorisation préalable* portant sur le plan d'aménagement, le programme d'exécution des travaux de viabilité, le cahier des charges. Entièrement privée à l'origine, l'opération se publicisait peu à peu afin de garantir les « mal lotis » et d'éviter le désordre des constructions.

• **Projets régionaux d'aménagement**

La supracommunalité fait aussi son apparition. Une loi du 14 mai 1932 décide l'établissement d'un projet d'aménagement de la *région parisienne* (auquel seraient soumis les projets d'aménagement de 656 communes). La possibilité d'établir de tels projets régionaux est élargie à l'ensemble du territoire par un décret-loi du 25 juillet 1935.

La grande **loi sur l'urbanisme du 15 juin 1943** perfectionnera la formule et la généralisera en prévoyant des projets intercommunaux établis dans le cadre de groupements d'urbanisme avec lesquels les projets communaux devront être compatibles, formule proche de celle des S.D. et des P.O.S.

3. L'essor de l'urbanisme prospectif et opérationnel

En trente ans : 1945-1975, la population urbaine augmente de 14 millions d'habitants, soit autant qu'entre 1789 et 1950. Baby-boom et exode rural

expliquent ce phénomène. L'explosion urbaine : quasi-doublement des mises en chantier, qui avoisinent les 500 000 par an dans les années 1970, appelle une politique d'envergure.

De 1950 à 1960, les textes se succèdent dans le but de faciliter les opérations d'urbanisme : régime *d'aide financière à la construction* (loi du 21 juillet 1950) ; élargissement des possibilités *d'expropriation* afin d'en faire bénéficier les constructeurs privés (loi du 6 août 1953 et ordonnance du 23 octobre 1958) ; mise au point, par les décrets du 31 décembre 1958, du statut de deux opérations spécifiques d'aménagement : les *zones à urbaniser en priorité (Z.U.P.) et la rénovation urbaine*.

Les procédures de *restauration immobilière* (loi Malraux du 4 août 1962) et celles des *zones d'aménagement différé (Z.A.D.)* (loi du 26 juillet 1962) complètent le système et le modifient fort opportunément : une politique de sauvegarde et de réhabilitation se substitue à celle des démolitions brutales et des grands ensembles décriés.

L'idée d'étendre à l'ensemble du territoire l'application de documents d'urbanisme prospectif se développe. Ils doivent permettre la maîtrise de l'utilisation des sols et de l'évolution des agglomérations. Une distinction est établie selon leur fonction et leur portée :

— Les uns auront une dimension supracommunale, ils auront un rôle de **prévision et d'orientation générale** et leurs règles seront incitatives : il s'agit des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (**S.D.A.U.**).

— Les autres seront élaborés dans un cadre communal, ils auront une **fonction de réglementation** et la plupart de leurs règles seront impératives : il s'agit des plans d'occupation des sols (**P.O.S.**).

C'est l'importante *loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967* qui a tracé leur régime. Ces documents qui concernaient surtout les aires métropolitaines se « régularisèrent » par la suite. Directement opposables aux particuliers, les P.O.S. ont pris une importance croissante parmi les sources du droit de l'urbanisme.

4. Vers un urbanisme concerté et incitatif

La **concertation**, c'est-à-dire la rencontre et le débat organisé entre les divers partenaires intéressés par une opération d'urbanisme préalablement à la prise de décision, a d'abord été favorisée pour atténuer le caractère technocratique et centralisé des décisions : élaboration « conjointe » des S.D.A.U. et des P.O.S., création d'une opération d'aménagement d'un type nouveau, les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.), prévues par la L.O.F. du 30 décembre 1967 et promises à un grand succès. Après 1983, une relance des procédures de concertation intervient afin de tempérer les nouveaux pouvoirs transférés aux élus municipaux en matière d'urbanisme. La loi du 18 juillet 1985 rend obligatoire la concertation avant l'engagement de certains projets d'aménagement.

La récente *loi sur le renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995* accentue encore cette tendance en instituant une *Commission nationale du débat public* pour les grandes opérations d'aménagement.

La place faite aux **associations de défense** s'affermi, surtout après les lois des *10 juillet* (environnement) et *31 décembre* (urbanisme) 1976. La *loi du 9 février 1994* dispose que les associations agréées sont consultées, à leur demande pour l'élaboration des S.D. et des P.O.S. (**art. L. 121-8** nouveau).

Une autre forme de concertation avec une intégration plus poussée est recherchée dans la formule des **associations foncières urbaines (A.F.U.)** permettant la réalisation des opérations d'urbanisme par les propriétaires eux-mêmes. Cette nouvelle formule dynamique, inspirée des associations syndicales de propriétaires, trouve son origine dans la L.O.F. de 1967.

Les pouvoirs publics marquent leur préférence pour le **faire faire** plutôt que pour le faire. Au lieu de prendre directement en charge l'aménagement, ils poursuivent une politique **d'incitation** à l'égard d'organismes publics ou para-publics autonomes : établissements publics (E.P.), sociétés d'économie mixte (S.E.M.) d'aménagement et à l'égard du secteur privé. Des aides économiques et financières sont octroyées et les acquisitions foncières sont facilitées.

Par ailleurs, des incitations sont faites pour rendre plus aisés l'achat ou la location des constructions par les particuliers. Leurs règles complexes occupent près de la moitié, en volume, du Code de la construction et de l'habitation (C.C.H.). Il s'agit entre autres, des *prêts pour l'accession à la propriété* (P.A.P.), des *prêts conventionnés*, des *prêts pour l'amélioration de logements à usage locatif*, de *l'aide personnalisée au logement* (A.P.L.).

5. Vers un urbanisme protecteur et qualitatif

Le droit de l'environnement *progressé* à partir des années 70 : création du premier Ministère de l'Environnement en 1971, *loi d'orientation générale sur la protection de la nature du 10 juillet 1976* qui inspire certaines dispositions de l'importante loi portant réforme de l'urbanisme du 31 décembre 1976 : freins à l'urbanisme dérogatoire, renforcement des systèmes de protection des espaces naturels, création des zones d'environnement protégé (Z.E.P.). La *loi du 2 février 1995* renforce la protection de l'environnement notamment quant à la prévention des risques naturels.

La protection est recherchée aussi dans l'élaboration de **mesures coercitives à l'égard de la propriété privée**.

Elles sont destinées :

— d'une part à maîtriser l'usage des sols : extension du droit de préemption, institution du *plafond légal de densité* (P.L.D.) « au-delà duquel le droit de construire appartient à la collectivité » ;

— d'autre part à exercer un contrôle sur les droits de construire : le *permis de construire se généralise* et se trouve encadré par un nombre croissant de règles qui protègent à la fois les tiers, les constructeurs (contre leurs propres abus) et l'administration (contre les risques d'arbitraire) ;

— le législateur *protège aussi le futur occupant* contre les constructeurs malhonnêtes ou défaillants : contrats spéciaux incluant de nombreuses garanties (contrats de vente d'immeuble à construire, contrat de promotion immobilière, contrat de maison individuelle), lois sur la responsabilité des constructeurs et des

maîtres d'ouvrage : loi du 3 janvier 1967 remplacée par la loi du 4 janvier 1978, dite : « loi Spinetta ».

6. L'urbanisme décentralisé

En opérant au profit des communes un **large transfert de compétences** affectant à la fois l'élaboration des documents d'urbanisme, l'instruction et la délivrance des autorisations de construire et la réalisation des projets d'aménagement, **les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 et du 18 juillet 1985** ont considérablement modifié les sources et les institutions du droit de l'urbanisme.

L'importance de ces réformes a encore accentué **l'inflation galopante des textes** (on a calculé que 85 % environ des articles du Code de l'urbanisme ont été modifiés ou supprimés entre 1974 et 1984). On essaya ensuite de « purifier » ce droit, ce que les premières tentatives, cf. la loi du 6 janvier 1986, dite de « simplification », ne sont guère parvenues à réussir.

Un renversement de tendance se rencontre s'agissant des options politiques fondamentales. Les années 70-80 furent marquées par un climat de suspicion à l'égard des constructeurs, ce qui n'empêchait pas de les encourager par ailleurs (« quand le bâtiment va... »). La crise de la construction, après un âge d'or qui s'achève en 1975, incite à la *libéralisation du droit de l'urbanisme*. Afin de relancer l'offre foncière, la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 réduit — modestement — le champ d'application du droit de préemption et du P.L.D. et prévoit à nouveau des mécanismes d'anticipation dans l'application des règles.

7. Le « retour de l'Etat », le droit à la ville et l'aménagement du territoire

L'urbanisme des années 1990 tente de s'offrir une « **pause** » dans le marathon textuel disputé sans discontinuer depuis vingt ans. Mais la relance d'une politique sociale de l'habitat et la nécessité d'une réflexion plus « globale » génèrent de nouvelles et ambitieuses réformes marquées par le « retour de l'Etat ». Les préoccupations sociales deviennent indissociables des préoccupations économiques et environnementalistes. Un *Ministère de la Ville* est créé en 1991

qui fait voter la **loi d'orientation sur la ville** le 13 juillet 1991. Pour faire échec à une urbanisation subie plus que maîtrisée, pour décroïsonner l'espace urbain et remplacer la ségrégation et l'exclusion par la cohésion sociale, la dimension **habitat** devient prédominante. La *diversité* et la *solidarité* entre les classes sociales et entre les activités économiques sont encouragées par une meilleure complémentarité dans les affectations de l'espace et par la solidarité financière entre les communes. De nombreuses dispositions du Code de l'urbanisme s'en trouvent modifiées.

Un rapport demandé au Conseil d'Etat par le Premier Ministre et adopté en janvier 1992, dit **Rapport Labetoulle** du nom de son rapporteur général, insiste sur la nécessité d'un droit plus efficace.

Prenant en compte certaines propositions de ce rapport la **loi du 9 février 1994** apporte diverses réformes d'importance inégale. On ne manquera pas d'observer qu'elle revient sur les dispositions de cinq lois récentes et infirme trois arrêts du Conseil d'Etat : l'instabilité reprochée aux communes dans leurs réglementations d'urbanisme prend ses modèles en haut lieu.

Saisi de la constitutionnalité de ce texte, le *Conseil constitutionnel* invalide trois dispositions et a le mérite d'élever le débat (cf. Recours à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme) au-delà de controverses d'ordre essentiellement technique : *décision du 21 janvier 1994*.

Par certains de ses aspects, la *loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995* renforce le rôle régulateur de l'Etat : création de **Directives Territoriales d'Aménagement** encadrant les documents d'urbanisme décentralisés, **effet suspensif des déferés préfectoraux** assortis de demandes de sursis à exécution des actes des collectivités locales...

Le droit de l'urbanisme fut à ses origines destiné à des projets spécifiques localisés. Il devint, après la seconde guerre mondiale, une « **affaire d'Etat** » à dimension prospective opérationnelle. Le grand souffle décentralisateur des années 1982-1983 lui donne à nouveau une **dimension locale** primordiale, limitée cependant par de nombreuses strates réglementaires d'application nationale, que

les services de l'Etat ont pour mission de faire respecter. Proche des préoccupations quotidiennes des citoyens en leur cadre de vie, l'urbanisme est aussi « **l'affaire de tous** » et si les progrès de la démocratie semi-directe sont dérisoires, les progrès de la participation sont, en principe encouragés, tant il semble préférable de convaincre plutôt que de contraindre.

SECTION II : LES SOURCES DU DROIT DE L'URBANISME

1. Réglementations nationales

• *Les lois*

— Elles jouent un rôle essentiel. L'article 34 de la constitution attribue au législateur la détermination des principes fondamentaux touchant au **droit de propriété**.

— Les meilleures, aux effets les plus durables, sont celles qui se donnent pour objet la mise au point de **grands systèmes d'orientation**. En font partie la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (aménageant les P.O.S. et les S.D.A.U.), la loi foncière du 31 décembre 1975 (créant le P.L.D. et les Z.I.F.), la loi portant réforme de l'urbanisme du 31 décembre 1976 (réaménageant les P.O.S. et le permis de construire), les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ainsi que la loi du 18 juillet 1985 sur les principes de l'aménagement.

— Il est logique que des problèmes d'envergure nationale ne soient pas traités par des textes de rang inférieur : *la loi montagne*, du 9 janvier 1985, *la loi sur le voisinage aux abords des aérodromes* du 11 juillet 1985 et *la loi littoral* du 3 janvier 1986 ont très opportunément pris le relais d'anciennes directives d'aménagement. Décriées par certains comme trop imprécises, les lois littoral et montagne ont le mérite d'avoir posé de grandes orientations mobilisatrices, destinées à être complétées par des décrets d'application qui, pour certains, tardent à intervenir.

• **Les règlements à portée nationale**

On en donnera comme exemple les *règles générales d'urbanisme* prévues par divers décrets, en particulier celui du 30 novembre 1961 portant règlement national d'urbanisme (R.N.U.).

• **Les circulaires et les réponses ministérielles**

— Elles n'ont pas de valeur juridique en principe, sauf pour les circulaires présentant un caractère réglementaire : cf. jurisprudence *N.D. du Kreisker*, C.E. 29 janvier 1954.

— Traduisant la doctrine de l'administration, expliquant des textes souvent amphigouriques, elles ont une grande importance pratique. La place prise par ces sources méta-juridiques, et la *déviante* parfois, dans la hiérarchie des normes ont souvent été dénoncées : la « doctrine administrative » ne peut donner que ce qu'elle a.

2. La jurisprudence

— Le droit de l'urbanisme, au sens large, incluant le droit de l'expropriation, a fourni au juge administratif l'occasion de *grandes créations prétoriennes*, concernant en particulier le contrôle du pouvoir discrétionnaire : théories de l'erreur manifeste (C.E. 29 mars 1968, « *Soc. lotissement plage de Pampelonne* »), et du « bilan » (C.E. 28 mai 1971, « *Ville Nouvelle Est* »), appliqué aux dérogations : (C.E. 5 juillet 1973, « *Ville de Limoges* »).

— Il lui a offert l'opportunité de constructions jurisprudentielles *sophistiquées* : retrait des décisions implicites d'octroi, notion de publicité complète, intérêt à agir, détournement de pouvoir, lien entre les autorisations individuelles et les normes réglementaires...

— Quelque peu essoufflée dans les années 80, cette jurisprudence a retrouvé une *vigueur et un intérêt nouveau* avec les réformes issues de la décentralisation : contentieux de la légalité des P.O.S., des Z.A.C., contentieux de la responsabilité...

— *Le caractère flexible*, d'aucuns diront incertain, de nombreuses règles : rapport de « comptabilité », « prise en compte » ou en « considération » conviennent à la jurisprudence traditionnellement prudente et nuancée du juge administratif qui n'hésite pas cependant quand l'administration dépasse la mesure à en faire une application rigoureuse.

— Cet impressionnisme sied mal au contraire au *juge pénal* qui, avec le *juge civil*, intervient aussi pour faire appliquer le droit de l'urbanisme.

3. Réglementations locales

Entre 1943 et 1983, l'urbanisme fut une **affaire d'Etat**. Les représentants de l'Etat : préfet et D.D.E. avaient la responsabilité principale des documents d'urbanisme et des autorisations de construire délivrées « au nom de l'Etat ».

La situation s'est inversée **en 1983**. Les communes sont devenues responsables de l'élaboration de leur P.O.S. et les autorisations de construire, lorsque la commune s'est dotée d'un P.O.S., sont délivrées en son nom.

Les sources locales sont plus précises que les règles nationales mais sont, en général, perçues comme plus malléables. Le **déféré préfectoral** peut être un moyen sûr de contrôler leur légalité mais son usage demeure beaucoup trop limité : trois par an et par département en moyenne dans le domaine de l'urbanisme (cf. Rapport Labetoulle précité).

SECTION III : L'ENCADREMENT INSTITUTIONNEL

Un nouveau partage du pouvoir, une redistribution des rôles sont intervenus qu'exprime, en des termes lyriques non dépourvus d'élégance, l'**article L. 110**, réécrit en 1983, qui ouvre le Code de l'urbanisme. L'article 5 de la loi du 13 juillet 1991 l'a « surchargé » inutilement.

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux

populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publique et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

Complémentarité, solidarité, équilibre, harmonie devraient inspirer les relations entre les diverses administrations, les organismes aménageurs et les associations qui constituent l'armature institutionnelle de l'urbanisme.

1. Les administrations d'Etat

• *Le Ministère de tutelle*

— « Affaire d'Etat », l'urbanisme se voit enfin doté par la loi du 15 juin 1943 de *services propres*. Auparavant le Ministère de l'Intérieur avait ce domaine en charge. A l'origine, il n'y a pas de Ministère à part entière mais seulement une Délégation à l'équipement national avec une direction de l'urbanisme. Les services extérieurs, sous l'autorité d'un Inspecteur général, sont aménagés au niveau régional.

— Le premier ministère spécifique, celui de la *Reconstruction et de l'Urbanisme* apparaît en 1944. Il est qualifié Ministère de la Construction en 1959 et devient le Ministère de l'Équipement, en 1966, lorsque les Travaux publics lui sont adjoints.

— Entre 1978 et 1981, la brève expérience d'un *super Ministère* regroupant l'Équipement et l'Environnement prouve combien il est illusoire de vouloir concilier les « protecteurs et les aménageurs » en regroupant les structures, ce qui prive le plus fragile de ses pouvoirs d'opposition à l'égard du puissant rival sans encourager vraiment la coopération.

— Depuis, un *Ministère de l'Équipement et du Logement* (terme préféré à celui de Construction) a en charge l'Urbanisme, auquel sont adjoints parfois d'autres domaines d'intervention, cf. Transports.

— De nombreux *Ministères* sont concernés par les questions d'urbanisme : Environnement, Culture, Agriculture, Commerce et Industrie.

— En 1991, un *Ministère de la ville*, devenu peu après secrétariat d'Etat, puis rattaché à un autre Ministère, a été mis en place chargé d'animer et coordonner l'action du gouvernement pour la préparation et la mise en œuvre d'une « politique nationale de la ville et du développement social urbain ». Son existence et sa place au sein du gouvernement varient depuis.

• **Les directions centrales**

— Celle qui a le plus directement en charge les problèmes d'urbanisme est la *Direction de l'aménagement et de l'urbanisme (D.A.U.)*. Elle résulte de la fusion en 1985 de la Direction de l'urbanisme et des paysages et de celle de l'Architecture. Réorganisée en 1987, elle accueille désormais une sous-direction horizontale chargée de l'assistance juridique et du contentieux.

— Une autre direction intervient fréquemment, celle de la *Construction*, chargée de la politique du logement et de l'habitat.

— En 1989, ces services se sont installés à l'Arche de la Défense.

• **Les structures de coordination**

— Certaines sont anciennes et concernent plus largement l'aménagement du territoire : *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.)*, *Comité interministériel pour les problèmes d'aménagement du territoire et d'action régionale (C.I.A.T.)*.

— D'autres, récentes, issues d'un décret du 28 octobre 1988, visent à regrouper autour du Premier ministre, qui préside ces organismes nouveaux, un dispositif missionnaire opérationnel prenant en compte non seulement l'aspect économique mais la dimension sociale du phénomène urbain. Un *Conseil national des villes et du développement social urbain*, un *Conseil interministériel* et une *Délégation interministérielle* composent ce dispositif. Ils suivent la préparation et l'exécution des « *contrats de ville* », prévus en 1992 et destinés à devenir l'unique cadre contractuel de la politique de la ville du IX^e Plan (1994-1998).

— Enfin, certains organismes ont une vocation plus spécifique et technique et jouent un rôle consultatif important : *Conseil national des Ponts et Chaussées, Commission nationale d'urbanisme commercial, Commission nationale des secteurs sauvegardés, Groupe central des villes nouvelles, Délégation à la rénovation des banlieues...*

• **Les services déconcentrés de l'Etat**

On les rencontre à l'échelon régional et départemental :

— **Les structures régionales** sont légères. Les *Directions régionales de l'Équipement (D.R.E.)* ont des tâches de réflexion et programmation.

Deux autres directions spécialisées peuvent être amenées à intervenir : celle des *Affaires culturelles (D.R.A.C.)*, celle de l'*Environnement (D.I.R.E.N.)*. Les premières ont en charge les monuments historiques, les secondes les sites et depuis la réforme du décret du 4 novembre 1991 des missions élargies dans le cadre de plans municipaux et départementaux de l'environnement.

— **Les Directions départementales de l'Équipement (D.D.E.)** sont au contraire dotées de moyens puissants à la mesure de leurs compétences étendues : urbanisme, logement, mais aussi grands travaux d'infrastructure, constructions publiques, transports. On distingue généralement un groupe d'étude et de programmation (G.E.P.) chargé de l'étude des documents d'urbanisme et un groupe d'urbanisme opérationnel et construction, responsable des autorisations d'occupation du sol. Des antennes déconcentrées se rencontrent au niveau de l'arrondissement et dans un cadre pluricantonal.

— Les D.D.E. conservent leur mission traditionnelle d'aide technique rémunérée à la gestion communale.

— Dans les lois de décentralisation un autre mode de collaboration a été prévu. Il s'agit de la *mise à disposition* gratuite de leurs services et de leur savoir-faire au profit des collectivités locales qui en feront la demande à la fois pour l'élaboration des documents d'urbanisme (art. L 121-2) et pour l'instruction des demandes d'autorisation d'utilisation du sol (art. L 421-2-6). Des *conventions de mise à*

disposition passées entre le préfet et le maire officialisent cette collaboration. Les textes sont muets et la jurisprudence encore incertaine sur les *partages de responsabilité* dont la charge principale incombera vraisemblablement aux collectivités locales et non aux services de l'Etat, lesquels interviennent gratuitement et à la demande des autorités décentralisées.

— La jurisprudence précise peu à peu comment doit s'opérer le partage de responsabilité entre les communes et les services de l'Etat. Bien que ces derniers interviennent gratuitement et à la demande des autorités décentralisées, ils ne peuvent être déchargés de toute responsabilité s'ils commettent des erreurs dans les avis qu'ils délivrent.

Une faute simple devrait suffire, la mission de conseil n'étant pas particulièrement délicate à exercer (cf. *C.A.A. Bordeaux, 8 avril 1993* ; responsabilité partagée par moitié entre l'Etat qui n'a pas délimité une zone de risque et la commune qui a délivré dans ce secteur à risque un permis de construire).

2. Les administrations locales décentralisées

• Les structures régionales et départementales

— S'ils possèdent peu de compétences décisionnelles propres, les départements et les régions peuvent d'une part allouer des *aides financières* aux communes pour leurs acquisitions foncières et leurs opérations d'aménagement, d'autre part demander à être *associés à l'élaboration* des S.D. et des P.O.S., les régions étant obligatoirement consultées sur la mise en place des S.D. dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, ainsi que sur le contenu des schémas de mise en valeur de la mer.

— Par ailleurs, les départements disposent d'importants pouvoirs d'intervention foncière s'ils décident de la délimitation d'*espaces naturels sensibles*, zones à l'intérieur desquelles ils bénéficieront du droit de préemption et de ressources fiscales propres (taxe départementale des espaces naturels sensibles) pour financer les acquisitions.

— La loi du 3 janvier 1977 a institué des *Conseils départementaux d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.)* ayant pour mission de promouvoir la qualité de l'architecture, d'informer et conseiller gratuitement les particuliers et les collectivités locales quant à la qualité urbanistique et architecturale. Le caractère, dans certains cas, obligatoire de cette consultation a été supprimé.

• **Les structures communales**

— Dépositaires depuis 1983-1985 de très larges pouvoirs leur permettant de maîtriser la planification de leur sol, la délivrance des autorisations de construire, les opérations d'aménagement et les interventions foncières par l'usage du droit de préemption, les communes d'une certaine importance se sont dotées de *services spécialisés* qui, sous l'autorité d'un ingénieur, regroupent généralement un service de l'action foncière, un service des opérations d'urbanisme et un service des permis de construire.

— Certaines agglomérations ont une **Agence d'urbanisme**, organisme parapublic à caractère mixte rassemblant des représentants des communes (en majorité) et des représentants de l'Etat. Ces agences réalisent des études préalables à l'élaboration des documents d'urbanisme et à la réalisation des opérations d'aménagement. Une trentaine sont en activité.

— L'émiettement communal appelle des structures de *regroupement*. La mise en place des communautés de ville et des communautés de commune, prévues par la *loi du 6 février 1992* sur l'administration territoriale de la République devrait faciliter l'intercommunalité.

• **Les structures intercommunales de coopération**

— Cette coopération peut intervenir dans le cadre de structures traditionnelles : *S.I.V.O.M., districts, communautés urbaines*, regroupés sous la dénomination générique d'établissements publics de coopération intercommunale : **E.P.C.I.**

— Elle peut faire appel à une structure, créée en 1983, nouvelle catégorie d'E.P.C.I. : **le syndicat intercommunal d'études et de programmation**,

organisme temporaire plus spécialisé qui a compétence pour élaborer ou modifier les S.D.

— Elle aide à la résolution des conflits pouvant survenir lors de l'élaboration d'un S.D. ou d'un P.O.S. La loi du 7 janvier 1983 a prévu dans chaque département une **Commission de conciliation** en matière d'urbanisme, composée de 6 élus communaux et de 6 personnalités qualifiées. Sur saisine des autorités publiques « associées » à l'élaboration des documents d'urbanisme qui auraient émis un avis défavorable au projet, ces commissions ont pour mission la recherche d'un accord, médiation amiable qui exclut un pouvoir de décision. Les cas de saisine demeurent rares.

3. Les aménageurs

Lorsqu'elles ne réalisent pas elles-mêmes, en régie, les opérations d'aménagement ou lorsqu'elles n'en confient pas l'exécution à des sociétés privées, les collectivités locales peuvent s'adresser à des **organismes publics ou para-publics**. Elles peuvent aussi favoriser les actions entreprises par les propriétaires, regroupés en associations foncières urbaines (A.F.U.).

• *Les organismes publics ou para-publics*

Déléataires de l'aménagement et des interventions foncières, ils bénéficient souvent, lorsqu'ils sont concessionnaires, de prérogatives de puissance publique tels que le droit de préemption et d'expropriation.

– **Les établissements publics d'aménagement urbain (art. L. 321-1 à L. 321-9)**

Prévus dès 1954 avec un statut d'*E.P.I.C.*, ils sont créés par décret en Conseil d'Etat et accueillent, pour moitié au moins, dans leur conseil d'administration des représentants des collectivités locales intéressées. Les études, travaux, acquisitions foncières envisagés sont inscrits dans une convention passée entre la collectivité et l'établissement. Le recours à cette formule a été rendu *obligatoire* par le législateur pour toutes les *agglomérations nouvelles*. Les autres créations sont demeurées rares et réservées à des opérations d'une envergure particulière : E.P. d'aménagement de la Défense (E.P.A.D.) créé en 1958, Agence foncière et

technique de la Région d'Ile-de-France créée en 1962, E.P. de la Basse-Seine créé en 1958, E.P. de la Métropole lorraine créé en 1973.

– Les sociétés d'économie mixte d'aménagement

Leur développement remonte au décret du 20 mai 1955 qui les autorisait à participer financièrement à des entreprises réalisant « des travaux présentant un intérêt public ».

Elles sont désormais soumises au droit commun des *S.E.M. locales* réformé par la **loi du 7 juillet 1983** qui, tout en cherchant à favoriser leur liberté d'action, a voulu améliorer le *contrôle exercé par les collectivités locales*. Dotées du statut de société anonyme, 50 à 80 % de leur capital social est désormais détenu par les collectivités locales qui ont la majorité des voix dans les organes délibérants.

— Des *conventions*, qui peuvent prendre la forme d'un traité de concession, contiennent un certain nombre de rubriques obligatoires fixant avec précision l'objet de l'aménagement, sa durée, les obligations des parties, les modalités du contrôle technique et financier, les conditions de rachat ou de résiliation.

— Cette association de compétences et de capitaux publics et privés, formule souple et dynamique, bien adaptée à la décentralisation, a connu un réel succès.

— Une société de « services » : la *Société centrale pour l'équipement du territoire (S.C.E.T.)*, créée en 1955 par la Caisse des dépôts et consignations, joue un rôle d'assistance technique auprès des S.E.M. et même d'assistance financière, encore que sa participation directe au capital des S.E.M. ait pu être remise en cause lors de la réorganisation de la Caisse de dépôts intervenue en 1984.

– Les établissements publics fonciers (art. L 324-1)

Créés par la *loi d'orientation pour la ville* du 13 juillet 1991, sur proposition des 2/3 des conseils municipaux, ce sont des E.P.I.C. chargés de réaliser, pour le compte de leurs membres ou celui de l'Etat, les acquisitions foncières et immobilières en vue de préparer les opérations d'urbanisme répondant aux finalités de la loi (cf. *D. 17 septembre 1992*).

Ils n'ont aucune compétence en matière d'aménagement.

- Les organismes d'H.L.M

— La loi du 18 juillet 1985 (art. 29) et celle du 13 juillet 1991 ont renforcé leurs compétences en matière d'aménagement en élargissant leur mission traditionnelle de construction et gestion de logements sociaux.

— Les *Offices publics d'aménagement et de construction (O.P.A.C.)*, au statut d'E.P.I.C., disposent de pouvoirs étendus, pouvant réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers « toutes les interventions foncières ou opérations d'aménagement prévues par le Code de l'urbanisme ».

— Les *Offices publics d'H.L.M. ordinaires*, au statut d'E.P.A., peuvent, s'ils sont autorisés par leur collectivité territoriale de rattachement, exercer tout ou partie de ces compétences.

— Quant aux *sociétés anonymes privées d'H.L.M.*, elle peuvent, lorsqu'elles ont été agréées à cet effet, réaliser des opérations d'aménagement mais non des interventions foncières.

La prise en charge de l'aménagement par les propriétaires : les associations foncières urbaines (A.F.U.) (art. L. 322-1 à L. 322-11)

— Les **A.F.U.** sont une variante récente des *associations syndicales de propriétaires* nées au XIX^e siècle (loi de 1865) afin de permettre le regroupement de propriétaires fonciers en vue de la réalisation de travaux d'intérêt collectif dont ils étaient les bénéficiaires (cf. lutte contre l'érosion, contre les incendies de forêts...).

— Prévues pour des opérations de reconstruction et de remembrement après les deux guerres mondiales, elles se développèrent lorsque la L.O.F. du 30 décembre 1967 leur donna leur statut actuel d'associations foncières urbaines et lorsque la loi aménagement du 18 juillet 1985 assouplit leur régime.

— Comme toutes les associations syndicales de propriétaires, elles peuvent prendre trois formes : **libres**, avec un statut de droit privé, leur création supposant le consentement unanime des propriétaires concernés ; **autorisées**, à la suite d'une entente entre les 2/3 au moins des propriétaires détenant les 2/3 au moins de la

superficié ; ou **forcées**, dont il n'existe encore aucun exemple. Dans ces deux dernières hypothèses, les A.F.U. ont le statut d'*établissement public*, selon la célèbre jurisprudence T.C. 9 décembre 1899, « *Ass. Syndicale du canal de Gignac* ». Elles peuvent percevoir des taxes — dont le recouvrement intervient comme en matière de contributions directes — et bénéficier du pouvoir d'exproprier.

— Les A.F.U. peuvent poursuivre quatre objets : **le remembrement de parcelles** favorisant en milieu urbain le remodelage d'une configuration défectueuse de terrains ; **le groupement de parcelles** « en vue soit d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, soit d'en faire apport ou d'en faire la vente à une société de construction ou d'aménagement » ; **la construction, l'entretien ou la gestion** d'ouvrages d'intérêt collectif ; **la restauration immobilière**.

— Les *avantages* de ce système associatif sont évidents : participation directe des propriétaires fonciers à l'aménagement de leurs terrains, concertation souple avec les pouvoirs publics, avantages fiscaux tel le non-assujettissement à la T.V.A. immobilière et la non-imposition de certaines plus-values.

— Pourtant la formule ne connaît qu'un *succès relatif*. Le nombre des A.F.U. reste faible : 430 environ, dont 280 concernent les A.F.U. de remembrement. Il faut cependant signaler un essor remarquable depuis la réforme de 1985.

PREMIÈRE PARTIE

La réglementation de l'urbanisme

Les sources du droit de l'urbanisme trouvent leur principal fondement dans des documents de *planification* désormais décentralisés pour les sources les plus immédiates. Intégré dans les perspectives d'aménagement du territoire, ce droit est nécessairement **prospectif** et **évolutif**.

Une tendance, au demeurant pernicieuse, entraîne depuis quelques années les pouvoirs publics à multiplier les strates réglementaires lesquelles entremêlent leurs effets verticalement et horizontalement. Si cette **sophistication** est lestée de bonnes intentions : protéger le plus efficacement possible l'intégration harmonieuse des constructions dans l'espace, l'excès de documents de planification, généraux ou spécifiques, risque non seulement de compliquer inutilement les tâches des responsables de la mise en œuvre de ces textes mais de favoriser les licences prises à leur égard.

Il convient donc, une fois franchi l'obstacle du décryptage de dispositions souvent obscures et éparées, de dégager les grandes lignes directrices d'un droit au demeurant riche, ce qui est l'objet de cet ouvrage.

Les contraintes apportées à l'utilisation des sols résultent soit de **règles nationales** (Chapitre I), soit de **règles décentralisées** d'origine le plus souvent communale (Chapitre II).

Chapitre I

Les règles nationales

I - LES RÈGLES APPLICABLES A L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

1. Les règles générales d'urbanisme

A- Notion et objet

Ces règles très diverses sont issues principalement du **Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.)** et portent sur l'aspect extérieur des constructions et leur impact sur l'environnement, à l'exclusion de leur aménagement interne qui est régi par les *règles générales de construction* visées aux **article R. 111** et suivant du code de la construction et de l'habitation.

Sur le fondement législatif de l'article **L. 111-1** du code de l'urbanisme, elles ont été fixées par décret, en particulier par celui du 7 juillet 1977, et sont codifiées aux articles **R. 111-1** à **R. 111-27** du même code.

Afin de garantir leur application uniforme à l'ensemble du territoire national, ces règles se caractérisent par leur flexibilité.

La plupart ne sont que **supplétives** et ne s'appliquent que dans les *communes non dotées d'un P.O.S.* Seules certaines concernant la sécurité et la salubrité sont d'ordre public.

A l'exception des règles de prospect qui sont **impératives** mais qui peuvent faire l'objet de dérogations, la plupart sont **permissives** et confèrent aux autorités compétentes un large pouvoir discrétionnaire pour refuser les permis de construire ou ne les accorder que sous réserve de prescriptions spéciales, elles-mêmes librement appréciées.

Par conséquent, s'agissant des règles permissives, le juge administratif exerce un *contrôle restreint* sur les octrois de permis et un contrôle normal sur les refus ; s'agissant des règles impératives, il exercera un contrôle normal aussi bien sur les octrois que sur les refus.

Le R.N.U. distingue 3 catégories de règles concernant :

• **La localisation et la desserte des constructions**

Ces règles sont pour la plupart permissives.

– **La salubrité et la sécurité publique**

Le permis de construire pourra être refusé ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales si les constructions « par leur situation ou leurs dimensions » sont de nature à leur porter atteinte (**art. R. 111-2**). Sont visés les risques spéciaux tels que les inondations ou les avalanches (**art. R. 111-3**), les nuisances graves telles que le bruit (**art. R. 111-3-1**), les servitudes non aedificandi à proximité des voies publiques (**art. R. 111-5 et 6**) : hors agglomération 50 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes et 35 mètres de part et d'autre de l'axe des grands itinéraires.

D'autres règles concernent l'assainissement et la distribution d'eau (**art. R. 111-8 à 12**).

– **La protection du patrimoine écologique et culturel**

Il s'agit d'éviter le « mitage » et les atteintes aux activités agricoles et forestières causées par des constructions de nature « à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants » (**art. R. 111-14-1**). Ce souci de protection concerne aussi les atteintes à la conservation ou à la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques (**art. R. 111-3-2**). Et toutes conséquences dommageables pour l'environnement (**art. R. 111-14-2**).

– **La réalisation d'équipements collectifs**

Les constructeurs doivent participer à la réalisation de certains équipements collectifs, sauf à se heurter à un refus de permis de construire. Il peut s'agir de travaux de voirie ou d'installation de réseaux divers (**art. R. 111-8 à 12**), de la

création de voies de desserte ou d'aires de stationnement (**art. R. 111-4**), de jeux, de loisirs ou d'espaces verts (**art. R. 111-7**).

Dans un but de protection des deniers publics, l'article **R. 111-13** vise les constructions qui nécessiteraient des équipements publics trop coûteux ou hors de proportion avec les ressources actuelles de la commune ou qui entraîneraient un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics.

– L'aménagement du territoire

Aux termes de l'article **R. 111-15**, le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que réserve de prescriptions spéciales si les constructions objet du permis compromettent la politique d'aménagement du territoire définie par des directives nationales approuvées par décret.

On peut s'étonner que cet article soit toujours inclus dans le R.N.U., alors que des lois d'aménagement et d'urbanisme dotées d'une autorité législative spécifique se sont substituées à ces directives, celles-ci ayant cessé d'être en vigueur le 1^{er} octobre 1987.

• L'implantation et le volume des constructions

Il s'agit de dispositions impératives énoncées aux articles **R. 111-16 à 19**. Elles sont susceptibles de dérogation et relatives au prospect.

Elles présentent un caractère technique : les distances à respecter entre les bâtiments sont de 4 mètres minimum sur un même terrain et de 3 mètres minimum par rapport aux fonds voisins ; la distance par rapport aux voies publiques doit être supérieure ou égale à la hauteur du bâtiment.

Le but recherché est la préservation de l'ensoleillement et de la vue par le respect d'un minimum de distance entre les constructions et d'une proportionnalité entre leur hauteur et les limites séparatives des voies et propriétés voisines.

• L'aspect des constructions

Si les articles **R. 111-22 à 24** contiennent des dispositions secondaires (hauteur, harmonie des façades, aspect des murs séparatifs), l'article **R. 111-21** mérite une

attention particulière. Il s'agit de la disposition d'ordre public la plus permissive du R.N.U. qui confère à l'autorité compétente un large pouvoir d'appréciation dans un domaine sensible. Cet article dispose que « *le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

Les sites visés n'ont pas à faire l'objet d'une protection particulière au titre des monuments historiques ou des sites. Il est à noter que le « volet paysager » de la demande de permis de construire résultant de la *loi « paysages » du 8 janvier 1993* et de son décret d'application du 18 mai 1994 devrait permettre à l'autorité compétente de mieux apprécier **l'insertion du projet dans le site**. Le dossier de demande doit en effet comporter, en particulier, la production de vues en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au terrain et le traitement des espaces extérieurs, deux documents photographiques visant à situer le terrain dans le paysage proche et lointain, un document graphique mettant en évidence l'insertion de la construction dans l'environnement, son impact visuel et le traitement des accès et abords, et une notice explicative de l'impact visuel du projet.

En raison du large pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité compétente, l'article **R. 111-21**, article le plus « esthétique » du code de l'urbanisme, permet au juge administratif de sanctionner les erreurs manifestes d'appréciation commises dans l'appréciation d'une condition légale flexible liée à l'esthétique, notion imprécise sur le plan juridique. Pour des exemples d'annulation : C.E. 9 mai 1979, « *S.C.I. Résidence de Castellon* » : erreur manifeste dans l'octroi d'un permis pour 300 logements au bord d'un lac artificiel dont l'aspect sauvage devait être préservé ; C.E. 27 décembre 1984, « *Virag* » ; erreur manifeste dans l'autorisation de 147 logements en zone urbaine mais à proximité d'un site inscrit ; C.E. 21 juillet 1989, « *Syndicat de défense du Cap d'Antibes* » : erreur manifeste dans

l'octroi d'un permis pour un immeuble de 20 000 m² près du site exceptionnel du Cap d'Antibes ; C.E. 3 février 1992, « *Commune de Saint-Pierre d'Oléron* » : erreur manifeste dans l'autorisation d'une dizaine de maisons individuelles dans un site littoral protégé.

Les annulations de permis demeurent moins fréquentes que celles des refus de permis, qui font l'objet d'un contrôle normal permettant au juge de ne pas limiter ses pouvoirs à la sanction de l'erreur manifeste d'appréciation.

En tout état de cause, l'article *R. 111-21* ne peut être utilisé pour refuser un permis sur le fondement de motifs étrangers à l'insertion dans le site tels que des motifs économiques ou d'intérêts privés : C.E. 11 janvier 1981, « *Allard* », C.E. 14 novembre 1984, « *Paillard* » et C.E. 29 décembre 1993, « *Montagne* » : des inconvénients de voisinage (privation de vues pour les propriétés riveraines) ne constituent pas une atteinte aux lieux avoisinants au sens de l'article *R. 111-21*.

B- Mise en œuvre

Sous l'empire du droit applicable antérieurement aux lois de décentralisation, certaines communes (surtout les communes rurales) se dotèrent de **cartes communales** qui précisaient les modalités d'application du R.N.U. Cette demande ayant été encouragé par le Ministère, le nombre de ces cartes passa de 2 500 en 1977 à plus de 6 000 en 1982. Dans un arrêt du 29 avril 1983, « *Ass. de défense des espaces ruraux et naturels de la commune de Regny* », le Conseil d'Etat leur reconnut la valeur de **directives** : dépourvues de caractère réglementaire, ces cartes ne pouvaient faire directement l'objet de recours mais leur contenu pouvait être opposé à l'administration à l'occasion d'une mesure d'application individuelle (autorisation de construire notamment).

La *loi du 7 janvier 1983* a lié ces documents à la **règle de la constructibilité limitée**. Celle-ci avait pour finalité d'inciter les communes à se doter d'un P.O.S. en énonçant le principe d'inconstructibilité en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune. Ce principe était assorti de nombreuses exceptions et avait ses effets suspendus dans les territoires couverts par les **M.A.R.N.U.**

(Modalités d'application du R.N.U.), nouvelle dénomination des cartes communales, et dotées d'une nature et d'effets juridiques identiques à ceux des cartes. Toutefois, les M.A.R.N.U. ne pouvaient être établies que dans les communes ayant prescrit un P.O.S.

La loi du 19 août 1986 a supprimé ce lien avec la règle de constructibilité limitée et les M.A.R.N.U. peuvent être élaborées même en l'absence de P.O.S. Seule la renonciation aux M.A.R.N.U. entraîne le retour à cette règle. Une pérennité est même permise puisque le conseil municipal peut tous les 4 ans confirmer les M.A.R.N.U. Comme le précise la circulaire du 9 novembre 1987, les M.A.R.N.U. ne sont plus une étape préparatoire à l'adoption d'un P.O.S. mais des règles du jeu volontaires afin de faciliter la tâche des communes et des services de l'Etat dans l'instruction des autorisations individuelles.

Résultant d'une concertation volontaire entre les communes et l'Etat, les M.A.R.N.U. ont été considérées par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 22 juillet 1992, « Syndicat viticole de Pessac » comme des actes faisant grief, opposables aux tiers.

2. Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol

Visées à l'article **L. 126-1**, ces servitudes administratives de droit public limitant, dans l'intérêt général, le droit de propriété et d'usage du sol, résultent de textes spécifiques. Mises en œuvre par l'Etat, elles doivent figurer en annexe des P.O.S. Depuis la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, le préfet est tenu (il ne s'agit plus d'une simple faculté) de mettre en demeure le maire d'annexer ces servitudes au P.O.S. et en cas de refus d'y procéder d'office.

Ces servitudes sont très diverses, l'article **R. 126-1** en donne une liste non limitative :

- **Servitudes relatives à la conservation du patrimoine naturel, culturel et sportif.** Elles rassemblent les servitudes de protection des forêts, les

servitudes de passage sur le littoral, les réserves naturelles, les parcs nationaux, la protection autour des monuments historiques et des sites.

- **Servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements.** Elles concernent, en particulier, la pose des canalisations de transport et de distribution de gaz, d'électricité, d'eau, des produits chimiques, des hydrocarbures ; la servitude de halage le long des cours d'eau, les servitudes d'alignement, celles de dégagement et balisage pour la circulation aérienne, celles attachées aux réseaux de télécommunication.
- **Servitudes relatives à la défense nationale,** telles celles établies autour des champs de tir et autour des entrepôts de munitions.
- **Servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publique,** telles les protections établies autour des établissements de conchyliculture et celles relatives aux cimetières.

Le contenu de ces servitudes est précisé dans différents textes, souvent codifiés : Code forestier, Code des communes, Code rural, Code minier... auquel l'article R. 126-1 renvoie.

La loi du 2 février 1995 ajoute les **plans de prévention des risques naturels prévisibles** établis et approuvés par l'Etat après enquête publique et qui peuvent prévoir des conditions restrictives d'utilisation des sols dans les zones à risques.

Les **servitudes d'utilité publique** doivent être distinguées des **servitudes d'urbanisme** qui résultent des documents d'urbanisme et en particulier des P.O.S. et des documents en tenant lieu.

Les servitudes d'utilité publique donnent souvent lieu à indemnisation : alors qu'en vertu de l'article **L. 160-5** les servitudes d'urbanisme n'ouvrent **droit à indemnité** que dans deux hypothèses très restrictives : atteinte à un droit acquis et modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.

Ce principe de non-indemnisation, parfois perçu comme une limitation abusive du droit de propriété, se justifie par l'intérêt général visé par la servitude d'urbanisme et par la préservation des deniers publics.

3. Les lois d'aménagement et d'urbanisme fixant des dispositions nationales

Elles ont pour origine les anciennes **directives d'aménagement national** prises sur le fondement de l'article **R. 111-15** résultant du *décret du 7 juillet 1977*, lequel prévoyait qu'elles devaient être approuvées par décret.

Ces directives comportaient des normes d'orientation qui, comme la plupart des dispositions du R.N.U., avaient un caractère permissif, et s'imposaient aux autorités compétentes en matière de permis de construire. En revanche, elles n'étaient pas opposables aux autorités chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Trois directives ont été ainsi approuvées concernant respectivement les zones de bruit des **aérodromes** (décret 22 septembre 1977), la protection et l'aménagement de la **montagne** (décret 22 novembre 1977) et celle du **littoral** (décret du 25 août 1979). Après un régime transitoire qui a pris fin le 1^{er} octobre 1987, ces directives ont cessé d'être en vigueur et ont été remplacées par les lois d'aménagement et d'urbanisme.

• L'article L. 111-1-1

La rédaction de l'article **L. 111-1-1** issue de la loi du 7 janvier 1983 était confuse : étaient visées deux catégories de règles qui se recoupaient partiellement : les lois d'aménagement et d'urbanisme et les prescriptions d'aménagement d'origine soit législative (contenues dans les lois d'aménagement et d'urbanisme) soit réglementaire.

La loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 ne fait plus référence à la notion de prescriptions et simplifie la rédaction de l'article L. 111-1-1 qui dispose désormais : « *Des lois d'aménagement et d'urbanisme*

fixent des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire ».

Cette nouvelle loi introduit par ailleurs des *Directives territoriales d'aménagement* qui ont un caractère réglementaire, ne concernent que certaines parties du territoire (cf. infra) et dont certaines peuvent fixer les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme.

Sous l'empire de la loi de 1983, la première application de l'article L. 111-1-1 fut le **principe d'équilibre** entre l'aménagement et la protection dans l'utilisation de l'espace (article L. 121-10), principe qui doit inspirer les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs documents d'urbanisme. L'illégalité d'une carte communale a d'ailleurs été reconnue par voie d'exception sur le fondement de ce principe : T.A. Poitiers 11 mars 1987, « *Association de défense de la Boulonnie* ».

L'article L. 111-1-1 a, par ailleurs, été appliqué aux secteurs couverts par les anciennes directives : *loi du 9 janvier 1985 sur la montagne, loi du 11 juillet 1985 sur les zones de bruit des aérodromes, loi du 3 janvier 1986 sur le littoral.* (cf. infra).

• **Portée juridique**

Les lois d'aménagement et d'urbanisme sont des lois ordinaires et de portée **impérative**. Elles s'imposent aux autorités chargées de l'établissement des nouvelles directives territoriales d'aménagement, des schémas directeurs, des P.O.S. et de tous documents en tenant lieu.

En principe, les lois d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les nouvelles directives territoriales d'aménagement ne sont pas opposées aux autorisations d'occupation des sols mais deux séries d'exceptions sont prévues :

- **dans les communes non dotées d'un P.O.S.** ou d'un document en tenant lieu, les articles L. 111-1-2 (constructibilité limitées) et L. 111-1-3 (M.A.R.N.U.) prévoient que les projets d'occupation des sols qui peuvent être autorisés ne

doivent pas être contraires aux lois Montagne et Littoral ou aux directives territoriales d'aménagement prises pour leur application ;

- les lois d'aménagement et d'urbanisme **peuvent prévoir l'opposabilité aux autorisations individuelles** de tout en partie de leurs dispositions.

Tel est le cas des trois lois précitées.

II - LES RÈGLES SPÉCIFIQUES A CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE

Le principe d'équilibre de l'article L. 121-10 inspire des régimes très divers où se côtoient les préoccupations d'aménagement, de mise en valeur et de protection.

1. Les lois d'aménagement et d'urbanisme applicables à certains espaces

A- La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

Menacée par l'implantation, au cœur de ses plus beaux massifs, de stations de sports d'hiver ou de tourisme estival nécessitant de lourds aménagements, la montagne appelle une réglementation d'urbanisme spécifique. La directive d'aménagement national du 22 novembre 1977 dota les zones de montagne de règles d'urbanisme propres, régime qui fut remodelé par *la loi du 9 janvier 1985*, texte complexe mêlant, comme la loi littoral, de simples déclarations d'intention à des réglementations précises et des considérations économiques et sociales à des règles purement juridiques.

On observera que la finalité de protection cède le pas devant celle du développement dans l'intitulé de la loi.

Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 145-1 à L. 145-13 et sont, pour la plupart, opposables aux utilisateurs du sol. Les P.O.S. et autres documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elles.

A la différence du littoral qui permet une approche plus globale, la délimitation des espaces montagneux se fait par zones, définies par arrêté ministériel. Les zones de montagne ont été regroupées en 8 *massifs* : Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central, Jura, Vosges, Pyrénées, Réunion. Ils ont reçu en 1991, 200 millions de francs de crédits de la part du FIDAR (Fonds Interministériel de développement d'aménagement rural). On estime que 1/5 du territoire national, 43 départements et 5 400 communes sont concernés par la loi mais seulement 7 % de la population.

La loi « Montagne » a créé deux institutions nouvelles. L'une intervient au niveau national : le *Conseil national*, présidé par le Premier Ministre, qui regroupe des parlementaires et des représentants des diverses organisations socio-économiques ; les autres interviennent au niveau local : les *Comités de massif*. Ces organismes n'ont pas de compétence décisionnelle et se contentent de faire des propositions et d'émettre des avis sur les priorités d'intervention, les aides financières, les projets d'U.T.N. et sur l'élaboration des directives territoriales d'aménagement. Mais le rôle des *comités de massif* a été accru par la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 qui a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques interrégionales en faveur de la montagne. Les massifs s'étendant sur plusieurs régions **font** l'objet (la rédaction est impérative) de politiques interrégionales pouvant prendre la forme d'un **schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif**, élaboré et approuvé par les conseils régionaux après consultation des comités de massif. Ces politiques s'inscrivent dans le cadre des orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire tiennent compte de ces politiques interrégionales.

En l'absence de schéma interrégional, le comité de massif peut saisir les conseils régionaux d'un projet de schéma.

Il est associé par ses propositions et avis à l'élaboration, outre du schéma interrégional de massif, des dispositions relatives au développement économique,

social, culturel du massif contenues dans le plan régional qui a pour objet d'arrêter, sur une durée de 5 ans, les priorités à mettre en œuvre pour la réalisation du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Ces nouveaux documents d'aménagement n'ont toutefois pas d'effet juridique direct sur les documents d'urbanisme et sur les autorisations individuelles.

• **L'aménagement**

– **Extension de l'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (art. L. 145-3-III).**

Disposition que l'on retrouve dans la loi littoral, elle tend à éviter le « mitage » et à circonscrire l'habitat dans un tissu urbain homogène.

La loi d'aménagement et de développement du territoire a précisé que, « sous réserve de la défection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants ».

La notion d'intégration à l'environnement des « hameaux nouveaux » appelle des précisions jurisprudentielles. Une conception trop extensive sera sanctionnée : C.E. 14 décembre 1992, « *Commune de Saint-Gervais-les-Bains* ».

– **Prise en compte des communautés d'intérêt et de l'équilibre des activités économiques et de loisirs (art. L. 145-3-IV).**

Le développement touristique doit prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées, favoriser l'équilibre entre les différentes activités économiques et de loisirs et l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti pour un taux d'occupation le plus élevé possible. Le périmètre des S.D. tient compte de cette communauté d'intérêts économiques et sociaux (art. L. 145-4).

• **La protection**

– **Préservation des activités traditionnelles (art. L. 145-3-I)**

Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, appréciées selon la situation, le relief, la pente,

l'exposition et au regard du rôle qu'elles jouent dans les systèmes d'exploitation locaux doivent être préservées. Mais des exceptions sont prévues pour les constructions utiles à ces activités ou liées à la pratique du ski et de la randonnée.

– Préservation du patrimoine naturel et culturel montagnard (art. L. 145-3-II)

Les documents d'urbanisme et les décisions relatives à l'occupation des sols comportent des dispositions propres à favoriser cette préservation.

– Protection des plans d'eau

– *L'article L. 145-5* dispose que les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1 000 hectares sont protégées sur une distance de **300 mètres** à partir de la rive. Les constructions, installations, affouillements, routes nouvelles y sont interdits.

– Mais, comme sur la bande littorale des 100 mètres (*cf. infra*), des *exceptions* sont susceptibles de venir affaiblir la portée de cette interdiction. Outre les dérogations autorisant les bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier et certaines installations touristiques et scientifiques, les P.O.S. peuvent autoriser l'« *extension mesurée* » d'une agglomération existante dans le respect du paysage et des caractéristiques propres à cet espace sensible.

– *La jurisprudence* a donné une interprétation rigoureuse de cette notion : Affaire du lac de Fabrèges (C.E. 20 janvier 1988 : « *SEPANSO* ») ce qui devrait inciter les maires à ne pas tenter de tourner l'interdiction.

– Face à la pression de certains parlementaires un amendement avait été discrètement inséré dans la loi sur la réforme de la fiscalité locale en juillet 1990. Considéré comme un « cavalier budgétaire », il fut invalidé par le Conseil constitutionnel.

– *La loi du 9 février 1994* revient à l'offensive. Son article 7 ajoute à l'article L. 145-5 un alinéa permettant d'autoriser l'implantation sur les rives d'un plan d'eau artificiel d'une opération d'urbanisation « *intégrée à l'environnement* » dont

la surface n'excède pas 30 000 m² (ce qui correspond à la surface de l'opération de Fabrèges qui peut ainsi être régulièrement achevée).

Des garanties contre les abus peuvent être trouvées dans l'obligation de l'avis de la commission départemental des sites et dans la double compétence des Ministres de l'Urbanisme et de l'Environnement pour accorder l'autorisation.

– Interdiction des routes panoramiques

– *L'article L. 145-6* interdit la création de routes nouvelles, de vision panoramique, de corniche ou de bouclage au-dessus de la limite forestière. Quelques exceptions justifiées par le désenclavement ou des considérations de défense nationale sont prévues.

• Les unités touristiques nouvelles (U.T.N.)

La formule est reprise de la directive de 1977 et renforcée. Il s'agit d'une procédure qui contraint les élus locaux à raisonner en terme d'équilibre général du massif à moyen et long terme.

Est considérée comme U.T.N. toute opération de *développement touristique* en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet : de créer une urbanisation soit dans un *site encore vierge* de tout équipement, soit en *discontinuité* avec les aménagements existants, ou d'entraîner une *augmentation de la capacité d'hébergement touristique* de plus de 8 000 m² ou une extension significative des remontées mécaniques (**art. L. 145-9**).

Les U.T.N. ne peuvent être créées que dans les communes disposant d'un P.O.S. opposable aux tiers ou lorsqu'un S.D. ou un schéma de secteur les a mentionnées.

La demande d'autorisation est faite par la collectivité locale concernée. Le dossier de réalisation est mis à la disposition du public et soumis pour avis au Comité de massif. L'autorisation est délivrée par le *préfet*. Elle est un préalable aux autorisations de construire.

Le contrôle juridictionnel de la création d'une U.T.N. quant au respect des sites et des équilibres est un contrôle normal ; C.E. 15 mai 1992, « *Commune de*

Cruseilles ». (La Haute Juridiction estime légale la création de l'UTN. Le T.A. de Grenoble avait pris une position contraire.)

B- La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

Objet d'une convoitise encore plus précoce que la montagne, le littoral français avait déjà subi les méfaits d'une urbanisation sauvage lorsque la directive d'aménagement du 25 août 1979 tenta de mettre en œuvre les premières mesures significatives de protection. **La loi du 3 janvier 1986** qui a valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme a repris et renforcé ces dispositions figurant aux articles **L. 146-1 à L. 146-9**.

On ne manquera pas d'observer que la finalité « aménagement » intensifiée par celle, ambiguë, de « mise en valeur » a été placée avant celle de protection dans l'intitulé de la loi.

Il n'existe pas de définition juridique du littoral et le législateur a pris en compte trois catégories de communes : celles *riveraines* des mers, océans, étangs salés et plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; celles riveraines de certains estuaires et deltas et, à *leur demande*, celles proches des précédentes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste en est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Le littoral français accueille environ 1/12^e de la population française répartie en un millier de communes. Compte tenu du « mitage », plus de la moitié de ses 7 000 km est déjà urbanisée. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres avait acquis 35 981 hectares en 1991.

Comme pour la « loi Montagne », la loi d'aménagement et de développement du territoire a prévu de faciliter les politiques interrégionales mais en des termes moins impératifs. Les conseils régionaux des régions limitrophes **peuvent** coordonner leur politique du littoral et élaborer un **schéma interrégional du littoral**. Ce schéma veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions de l'Etat, des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement et

la protection du littoral. Ce document doit bien évidemment respecter les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire et celles des schémas régionaux.

• ***L'aménagement***

Il s'agit d'enrayer la densification déjà forte en localisant les constructions nouvelles et en les éloignant du rivage.

– **Non-remise en cause des espaces déjà urbanisés (L. 146-2)**

La reconstruction et même l'extension des constructions récentes sont autorisées ainsi que les opérations de réhabilitation de l'habitat.

– **Extension de l'urbanisation en continuité ou en hameaux nouveaux (art. L. 146-4-I)**

Ne pourront être autorisées que les constructions réalisées « soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».

Les notions de continuité, c'est-à-dire de solidarité du tissu urbain, et celle d'agglomération qui exclut les constructions nouvelles dans les zones d'habitat dispersé sont peu à peu précisées par le juge.

– **Extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (art. L. 146-4-II)**

La proximité du rivage ne fait pas entièrement obstacle à l'urbanisation. Mais celle-ci doit se fonder sur des justifications précises :

– Il peut tout d'abord s'agir de constructions compatibles avec un *S.M.V.M.* ou conformes aux dispositions d'un *S.D.* ou d'un schéma d'aménagement régional.

– La justification peut être recherchée dans le *P.O.S.* mais à condition que les constructions soient rendues *nécessaires* par la configuration des lieux ou par l'accueil d'activités économiques *exigeant la proximité immédiate de l'eau.*

– En l'absence de l'un ou l'autre de ces documents l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord préalable du préfet et après avis de la commission départementale

des sites. Ce mécanisme de *co-décision* limite opportunément les pouvoirs des élus communaux et les préfets qui n'auraient pas été saisis ont à leur disposition l'arme du déféré.

– La jurisprudence a précisé la notion d'« **espaces proches du rivage** ». Ils peuvent s'étendre au-delà d'une colline : C.E. 12 février 1993, « *Commune de Gassin* », et ne sauraient accueillir des aménagements trop importants tels le vaste ensemble immobilier entourant le golf de Gassin (arrêt précité) ou un ensemble de 1 500 logements et 11 000 m² de superstructures : C.E. 29 mars 1993, « *Commune d'Argelès-sur-mer* ». Dans les deux cas, les Z.A.C. furent annulées.

• **La protection**

– **Inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres (art. L. 146-4-III)**

« En dehors des espaces urbanisés, les constructions sont interdites sur une bande littorale de *100 mètres* à compter de la limite haute du rivage ».

La protection spéciale de la bande des 100 mètres avait été érigée en principe dès la directive de 1979. Plus précise dans sa rédaction, la loi a cependant affaibli la portée de l'inconstructibilité par un double régime d'exception :

– d'une part l'inconstructibilité ne s'applique qu'« *en dehors des espaces urbanisés* ». Selon la jurisprudence, cette urbanisation ne s'apprécie pas seulement par référence au zonage des P.O.S., mais en fonction de la situation réelle du terrain ;

– d'autre part, elle ne s'applique pas aux « constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques *exigeant la proximité de l'eau* », ce qui conduit à des interprétations au cas par cas : cf. un centre de thalassothérapie ou d'isothérapie n'exige pas cette proximité immédiate alors que des entreprises de réparation navale et des activités d'aquaculture l'imposent.

– La loi du 9 février 1994 est revenue sur un arrêt du Conseil d'Etat qui estimait, à propos de la station d'épuration de la ville de Toulon localisée en bord de mer, qu'une station d'épuration n'exigeait pas la présence immédiate de l'eau.

Son article 8 autorise, à titre exceptionnel, les stations d'épuration dans la bande littorale, par arrêté conjoint des Ministres de l'Urbanisme et de l'Environnement.

On ne manquera pas de regretter cet appel au législateur pour résoudre deux affaires particulières : *Fabrèges* et la station d'épuration précitée, et ces atteintes — hélas trop fréquentes — à la majesté de la loi.

– Protection renforcée des espaces littoraux fragiles (art. L. 146-6)

– Notion d'espaces fragiles protégés.

La formule est extensive. Seront protégés « les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ». Le décret du 20 septembre 1989 en a donné la liste : forêts et zones boisées proches du rivage, dunes, landes, plages, lidos, estrans, falaises, marais, vasières, récifs coralliens, lagons, mangroves dans les D.O.M... (art. R. 146-1).

– Étendue de la protection.

Dans ces espaces seuls en principe peuvent être installés des équipements légers nécessaires à leur mise en valeur ou à leur ouverture au public. Ces dispositions s'appliquent aux documents d'urbanisme et les autorités compétentes devront en tenir compte lors de leur élaboration.

– Biens culturels maritimes. Loi du 1^{er} décembre 1989.

La loi du 1^{er} décembre 1989 a soumis à un régime proche de celui des fouilles archéologiques terrestres les fouilles marines : *autorisation de prospection*, obligation de laisser sur place et de déclarer à l'administration (avec éventuellement la remise d'une « récompense ») la découverte des gisements, épaves, vestiges et généralement de tout bien présentant un intérêt archéologique ou historique, situés sur le domaine public maritime ou au fond de la mer dans la zone contiguë.

C- La loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes

Remplaçant et codifiant les dispositions d'une directive approuvée par décret du 22 septembre 1977, cette loi a pour objectif d'interdire ou limiter les constructions aux alentours des aérodromes, afin d'améliorer les conditions de vie des riverains agressés par les nuisances sonores (**art. L. 147-1 à L. 147-6**).

La loi s'applique aux aérodromes classés selon le Code de l'aviation civile en trois catégories : services à grande distance (A), moyenne distance (B) et courte distance (C). 350 communes sont concernées regroupant 6 millions d'habitants dont 1 million de riverains.

Plans d'exposition au bruit (art. L. 147-3 et 4).

Ils sont élaborés *obligatoirement* autour des aérodromes par les services de l'Etat. La procédure reste *centralisée* et les communes concernées ne sont que consultées. Les plans sont soumis à enquête publique puis annexés au P.O.S. dont les dispositions doivent être compatibles avec les prescriptions de ces plans.

Interdictions de construire.

– Le classement

Selon divers indices, mesurant la gêne due au bruit, trois zones de bruit décroissant sont distinguées, en tenant compte des perspectives de développement de chaque aérodrome. Des prescriptions particulières peuvent intervenir.

– Effets (art. L. 147-5)

Le principe général d'*interdiction* d'extension de l'urbanisation et des équipements publics risquant d'exposer de nouvelles populations aux nuisances de bruit est assorti des précisions suivantes :

Les constructions à usage d'habitation, interdites en principe, seront exceptionnellement autorisées :

Si elles sont nécessaires à l'activité aéronautique. Il en est de même pour les équipements publics.

S'il s'agit de constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés dès lors qu'elles n'entraînent qu'une *faible capacité nouvelle d'accueil*. Il en est de même pour les opérations de *rénovation* de l'habitat existant.

Ces dispositions sont modulées en fonction du classement en zones et de la gêne due au bruit.

Enfin, toutes les constructions qui seront autorisées en vertu de ces exceptions feront l'objet de mesures d'isolation acoustique selon un régime spécial.

2. Les Directives territoriales d'Aménagement (D.T.A.)

La création de D.T.A. relevant de la compétence de l'Etat avait été préconisée dès 1992 dans le rapport du Conseil d'Etat : « *L'urbanisme, pour un droit plus efficace* » et avait été insérée dans le projet de loi BIANCO portant réforme générale du code de l'urbanisme, projet qui n'avait pu être mené à terme en raison des élections législatives de mars 1993.

Ces D.T.A. étaient en 1992 envisagées en « réaction » aux schémas directeurs intercommunaux (cf. infra chapitre 2) qui remplissaient difficilement leur rôle d'encadrement des P.O.S. puisqu'ils avaient en pratique été détournés de leur but prospectif initial et édictaient des prescriptions très détaillées ; ainsi ils se substituaient aux P.O.S. plus qu'ils ne les encadraient. De surcroît, la lourdeur et la complexité de la procédure de révision de ces schémas n'incitaient pas les collectivités locales à les réviser.

Toutefois, la suppression progressive des schémas directeurs intercommunaux et leur remplacement par des D.T.A. risquaient d'être perçus par les élus locaux comme une "recentralisation" de l'urbanisme et un « **retour de l'Etat** » dans le domaine de l'aménagement.

De plus, la mise en révision de plusieurs de ces documents à la faveur de *la loi sur l'administration de la République du 6 février 1992*, qui a renforcé l'intercommunalité, limitait la pertinence des critiques précédemment adressées aux schémas.

Il a donc été décidé de créer des D.T.A. tout en maintenant les schémas directeurs, ce qui n'est pas sans effet quant à l'aggravation de la sédimentation du droit de l'urbanisme et à sa complexité, phénomène particulièrement fâcheux en cas de contentieux.

Définition

L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme modifié dispose :

« Des lois d'aménagement et d'urbanisme fixent des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire ».

« Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Elles prennent en compte les orientations générales du schéma national d'aménagement et de développement du territoire ».

Ces directives peuvent préciser en outre les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme.

Centralisation de la procédure d'établissement

Les D.T.A. sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative.

Toutefois, toute concertation avec les collectivités locales n'est pas absente. Les projets de D.T.A. sont élaborés en association avec les régions, les départements, les comités de massif, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes.

Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de 3 mois à compter de leur saisine.

Les D.T.A. éventuellement modifiées pour tenir compte de ces avis sont approuvées par décret en Conseil d'Etat.

Effets juridiques

Afin d'assurer la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire, les D.T.A. prennent en compte le schéma national.

La loi d'orientation établit une chaîne de compatibilité entre les lois nationales d'aménagement et d'urbanisme, les D.T.A. et les documents d'urbanisme locaux (schémas directeurs et schémas de secteurs, P.O.S. ou documents en tenant lieu).

Cette chaîne de compatibilité est fondée sur le **principe de subsidiarité**, selon lequel un document d'urbanisme ne doit être compatible qu'avec le document ou la norme qui lui est **immédiatement supérieur**.

Ainsi la nouvelle loi dispose : *« les schémas directeurs et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les D.T.A. et en l'absence de ces directives avec les lois d'aménagement et d'urbanisme. Les P.O.S. et les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur. En l'absence de ces schémas, il doivent être compatibles avec les D.T.A. et en l'absence de ces dernières avec les lois d'aménagement et d'urbanisme ».*

Les D.T.A. qui ont pour objet de préciser les modalités d'application des lois Montagne et Littoral sont directement opposables aux autorisations individuelles.

3. Les opérations d'intérêt national

Il s'agit de **vastes opérations** inscrites dans la politique **d'aménagement** du territoire et dont la réalisation, de par les enjeux en cause, échappe au droit commun de l'utilisation des sols. L'Etat peut ainsi imposer des opérations d'intérêt national en dépit de la réticence sinon de l'hostilité des collectivités locales.

Leur régime a été précisé par la loi du 7 janvier 1983 qui les légalise, les fait échapper à la règle de la constructibilité limitée et décide que les autorisations de construire dans leur périmètre continueront à être délivrées *au nom de l'Etat* même si la commune est dotée d'un P.O.S. approuvé.

La liste est dressée à l'article **R. 490-5**. Il s'agit des périmètres d'urbanisation concernant les agglomérations nouvelles, de l'aménagement du quartier de la Défense, des domaines industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque (dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque) et de l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer.

4. Les opérations d'aménagement dans les agglomérations nouvelles

Inspirée d'*expériences étrangères*, cette formule a été adoptée en France dans les années 1965-70 lorsque la croissance économique et démographique autorisait d'ambitieux projets d'aménagement du territoire et d'urbanisation.

En réaction contre les cités-dortoirs, il s'agissait d'intégrer dans la nouvelle agglomération les activités économiques et l'habitat et de créer *ex nihilo* des villes de grande envergure (l'objectif initial était de 500 000 à 1 million d'habitants) à la périphérie d'une grande agglomération et dans un site d'ordinaire rural.

Le choix de 9 villes nouvelles fut décidé, 5 en région parisienne : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Évry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart ; 4 en province : Villeneuve-d'Ascq près de Lille, Le Vaudreuil près de Rouen, l'Isle-d'Abeau près de Lyon, Fos-Étang de Berre près de Marseille. En 1987, le secteur IV de Marne-la-Vallée a été érigé en agglomération distincte.

• Structures administratives

– La loi du 10 juillet 1970

Les études et les premiers aménagements furent confiés à des *missions* puis à des *établissements publics*. La loi de 1970 mit au point les structures de coopération intercommunale chargées d'administrer les villes en gestation.

Les communes, concernées avaient le choix entre trois formules : *communauté urbaine*, *ensemble urbain*, *syndicat communautaire d'aménagement*. C'est ce dernier système qui fut le plus utilisé. Deux agglomérations nouvelles ont perdu leur spécificité et rejoint le droit commun : Lille-Est (décret du 27 décembre 1983) et Le Vaudreuil (décret du 24 décembre 1987).

– La loi du 13 juillet 1983

Elle prévoit une évolution « vers le droit commun de l'administration communale » mais maintient le particularisme initial et un régime encore fortement *centralisé*.

Les communes concernées, qui se voyaient offrir le choix entre plusieurs structures, ont écarté celle de la commune unique par fusion, ainsi que celle de la communauté urbaine pour préférer, comme par le passé, celle du *syndicat d'agglomération nouvelle*, qui s'est substitué au syndicat communautaire urbain dont il est très proche.

• Opérations d'aménagement

Il a été créé au niveau national un « *Groupe central des villes nouvelles* », placé auprès du Ministre chargé de l'urbanisme qui émet des avis, fait des propositions et a en charge la coordination des opérations.

Au niveau local des *établissements publics* sont responsables des opérations d'aménagement. Les collectivités locales disposent de la majorité des sièges au conseil d'administration mais l'Etat y est fortement représenté. Ces E.P.I.C. ont de très larges pouvoirs d'intervention foncière.

Les ressources sont *partagées* entre le syndicat d'aménagement à qui revient la taxe professionnelle et qui bénéficie des subventions de l'Etat ou de la région et entre les communes à qui revient la taxe foncière et d'habitation ainsi que les dotations globales d'équipement et de fonctionnement.

Le président du syndicat a le pouvoir de délivrer, au nom de l'Etat les autorisations d'occupation du sol, lotissement ou opérations groupées de plus de 30 logements. Les opérations d'aménagement des villes nouvelles constituent des projets d'intérêt général.

Le bilan est plutôt satisfaisant.

Les agglomérations nouvelles ont accueilli plus de 40 % du flux démographique de la région d'Ile-de-France et l'équilibre entre les activités économiques et l'habitat est honnête. La loi de 1983 n'a pas fixé d'objectifs quantitatifs aux

logements nouveaux à construire, les ambitieux paris des années 70 n'ayant pas été tenus.

5. Les projets d'intérêt général

Il s'agit du dispositif le mieux adapté pour contrecarrer l'urbanisme décentralisé et l'opposition des communes à de grands projets d'utilité publique initiés par l'Etat, les établissements publics ou d'autres collectivités territoriales.

Créés par la loi du 7 janvier 1983, ils apparaissent comme l'indispensable **contrepoids** aux larges compétences transférées aux communes. Toutefois, en pratique l'objectif est plus de convaincre que de contraindre les communes. Comme les lois d'aménagement et d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique, ils représentent les intérêts collectifs supracommunaux devant lesquels les documents locaux d'urbanisme doivent s'effacer. Mais il s'agit de projets spécifiques diversifiés.

• Objet

Il s'agit de « tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique... et destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil des populations défavorisées, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ».

A titre d'exemple, on citera la réalisation de routes, ponts, centrales électriques, lignes ferroviaires, bâtiments scolaires..., les opérations de remembrement rural, de boisement, de réhabilitation des quartiers anciens. Les travaux peuvent n'intéresser que l'entretien ou les réparations.

• Utilité publique du projet

Le projet doit obligatoirement revêtir un caractère **d'utilité publique**. Le juge applique le contrôle du bilan au P.I.G : C.E. 9 février 1992, « *Commune de*

Soulom » et C.E., 30 octobre 1992, « *M. affaires étrangères c/Association de sauvegarde Alma-Marceau* ».

• **Initiative**

Il peut s'agir de projets de l'Etat, d'une région, d'un département, d'une commune autre que celle responsable du document d'urbanisme du territoire concerné, d'un groupement de communes, d'un établissement public et de toute autre personne ayant la capacité d'exproprier.

Le projet doit être **suffisamment élaboré** et avoir fait l'objet soit d'une inscription dans un document de planification soit d'une décision ou d'une délibération de l'intervenant mise à la disposition du public.

L'acte de l'intervenant peut être frappé de recours au même titre que les actes ultérieurs du préfet ou des autorités communales.

• **Qualification du P.I.G par le préfet**

L'intervenant transmet son dossier à la D.D.E. qui s'assure du respect des conditions fixées à l'article **R. 121-13**. Le **préfet** est seul compétent pour qualifier le projet de P.I.G. Il vérifie que ce projet est compatible avec les autres contraintes supracommunales, avec d'autres P.I.G. et avec les intérêts de la commune et ses choix d'aménagement (cf. *circulaire du 27 juin 1985*).

• **Prise en compte du P.I.G. par les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux**

Le P.I.G. ne produit d'effet qu'à travers un document de planification communal ou intercommunal, il n'est pas par lui-même une source du droit de l'urbanisme et n'est pas directement opposable aux autorisations individuelles.

Les collectivités locales responsables de la mise en œuvre des S.D. et des P.O.S. **doivent prendre en compte** les P.I.G. dans l'élaboration de ces documents. A défaut ces derniers seraient déclarés illégaux.

– Si le projet est décidé après l'approbation d'un S.D. ou d'un P.O.S. et n'est pas compatible avec eux, le préfet peut demander la *modification* du schéma

(art. L. 122-1-4) ou mettre en demeure la commune de modifier ou réviser son P.O.S. (art. L. 123-7-1).

– Le législateur a voulu inciter les communes à préparer, par *anticipation*, les règles juridiques facilitant la réalisation des P.I.G. : emplacement réservé dans un P.O.S. par exemple. Lors de l'élaboration des P.O.S. le préfet obtient souvent la prise en compte du projet sans devoir le formaliser dans un véritable P.I.G.

Les P.I.G. peuvent avoir une envergure exceptionnelle tel le projet « Euro Disney Land » (*décret du 24 mars 1987*) mais de nombreux projets d'utilité publique sont beaucoup plus modestes : établissement d'une ligne de distribution d'énergie électrique, déviation d'une route nationale, classement d'un site, projet de drainage ou d'irrigation, établissement d'une zone de protection autour d'une usine : C.E. 3 février 1992, « *Commune de Soulom* ».

– Pour vaincre la résistance de la Ville de Paris à modifier son P.O.S., le projet de construction du *nouveau Centre des conférences internationales*, dernier « grand chantier du Président », quai Branly, fut déclaré P.I.G.

Annulé par le T.A. de Paris le 28 juin 1992, ce projet fut estimé régulier par le Conseil d'Etat, quatre mois plus tard : C.E. 30 octobre 1992, « *Association de sauvegarde du site du Champs de Mars* ». Pour des raisons financières, le projet fut, peu après, abandonné.

6. Les schémas de mise en valeur de la mer

Ils ont succédé aux *schémas d'aptitude et d'utilisation* de la mer (S.A.U.M.) établis à partir de 1973 par les services de l'Etat dans certains sites du littoral afin de les valoriser. Trois seulement avaient été achevés : rade de Brest, Perthuis charentais, bassin d'Arcachon.

Les S.M.V.M. ont été légalisés par la *loi du 7 janvier 1983* (art. 57). Ils doivent être compatibles avec les dispositions de la loi littorale et les D.T.A. prises pour son application.

Afin de fixer les « orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral », ils devront déterminer « la vocation des secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime ».

Proche des schémas directeurs avec lesquels une superposition partielle est possible, ils s'en distinguent cependant par une **prise en compte globale de l'utilisation de l'espace terrestre et maritime** du littoral, par leur procédure de création restée centralisée et par des effets juridiques supérieurs.

Les S.M.V.M. sont instruits et élaborés sous l'autorité des préfets (préfet du département et préfet maritime).

Ils sont approuvés par décret en Conseil d'Etat. Ils ne sont soumis que pour avis aux communes, départements et régions dont les représentants ont cependant fait partie du groupe du travail chargé autour du préfet, de l'élaboration du schéma.

Ils ont valeur de directive territoriale d'aménagement, c'est-à-dire qu'ils s'imposent aux documents locaux d'urbanisme (S.D. et en leur absence P.O.S.) qui doivent être compatibles avec leurs dispositions.

Ils doivent être pris en considération lors de la création, de la gestion et de l'exploitation des ports.

Chapitre II

Les règles décentralisées

Comme les règles nationales, les règles décentralisées s'articulent autour :

- de **règles générales** qui résultent soit de **documents à caractère prospectif** : les *schémas directeurs* fixant les orientations fondamentales de l'aménagement et de l'urbanisme d'un ensemble de communes, soit de **documents de nature réglementaire** : les *P.O.S.* compatibles avec les orientations des S.D. et directement opposables aux administrés ;
- de **règles spécifiques** à certains espaces nécessitant une attention particulière.

I - LES SCHÉMAS DIRECTEURS

Les anciens **S.D.A.U.** (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) adoptés sur le fondement de la L.O.F. du 30 décembre 1967 revêtaient un caractère supracommunal et étaient limités aux zones urbaines.

Les S.D. issus de la *loi du 7 janvier 1983* sont élaborés selon une procédure *décentralisée*, revêtent un caractère **intercommunal** et leur périmètre peut s'étendre aussi bien sur les zones urbaines que sur les zones rurales. Il s'agit toujours de documents *prévisionnels d'orientation*.

C'est sans doute cette liberté laissée aux communes et les difficultés de leur coopération qui explique le peu d'empressement avec lequel elles se sont engagées dans l'élaboration des S.D. L'inflation des autres documents supracommunaux dont les communes ont à tenir compte lors de l'élaboration de leur P.O.S. est une autre explication à cette inertie.

Les chiffres illustrent l'échec, peut-être provisoire, de la tentative de relance des S.D. Au 1^{er} juillet 1991, 196 S.D., étaient approuvés, couvrant 5 563 communes,

faible progression depuis 1983 ; dans le même temps le nombre des P.O.S. avait quasiment doublé. Près d'1/3 des S.D. sont en cours de modification.

Un *mouvement de reprise* s'est toutefois amorcé à la faveur du renforcement de l'intercommunalité par la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, mais les S.D. ne connaissent toujours pas le succès rencontré par les chartes intercommunales de développement créées en 1983 (cf. infra) : plus de 300 chartes couvrant près de 7 000 communes, succès dû à leur caractère souple et peu formalisé.

La complexité de la procédure d'élaboration des S.D. est, en effet, la principale cause de la lenteur de leur progression et de leur inévitable vieillissement.

1. Objet

Selon l'article **L. 122-1**, les S.D. « fixent les **orientations fondamentales de l'aménagement** des territoires intéressés, compte tenu de *l'équilibre* qu'il convient de préserver « entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains ». Ils « déterminent la *destination générale des sols* et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et des activités les plus importantes » ainsi que des zones préférentielles d'extension et de restructuration urbaine qui devront tenir compte « de l'équilibre entre emploi, habitat, ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ». Les schémas directeurs devront prendre en compte les « *programmes locaux de l'habitat* » (L. 13 juillet 1991).

La définition de ces orientations fondamentales est justifiée par la circonstance que les communes concernées présentent « une **communauté d'intérêts économiques et sociaux** » (**art. R. 122-1**).

Les S.D. peuvent être complétés par des **schémas de secteur** qui précisent leurs options et sont soumis au même régime.

Leur contenu reflète leur caractère prospectif :

- un **rapport de présentation** comporte une analyse de la situation existante et celle des perspectives d'évolution et indique le parti d'aménagement retenu ainsi que les principales phases de réalisation ;
- des **documents graphiques** représentent notamment la destination générale des sols et les sites à protéger, la localisation des principales activités et des équipements publics ;
- **il n'existe pas de règlement** puisque le S.D. expose des orientations et ne fixe pas de prescriptions opposables aux tiers.

L'amplitude des orientations fixées par les S.D. dans le temps et dans l'espace étant supérieure à celle des P.O.S., il eût été logique que l'élaboration des schémas *anticipe et précède* celle des P.O.S. chargés de les mettre en œuvre et de les préciser.

La **pratique** fut autre : beaucoup de communes couvertes par un P.O.S. ne sont pas comprises dans un S.D. et, lorsque le schéma existe, son adoption a souvent suivi et non précédé celle des P.O.S. Ce fut en particulier le cas dans les régions de forte vocation touristique où l'importance et la divergence des intérêts communaux rendait difficile l'adoption d'un S.D. alors que celle des P.O.S. s'avérait urgente. Mais il est tout à fait regrettable que 25 ans après la L.O.F. de 1967, seuls 20 % des P.O.S. soient encadrés par un S.D. approuvé.

2. Établissement et adoption

La loi du 7 janvier 1983 a, en principe, profondément innové en décentralisant, comme pour les P.O.S., la procédure. Alors qu'auparavant la décision appartenait en dernier ressort aux autorités étatiques, en dépit d'une qualification en trompe l'œil d'« élaboration conjointe », depuis 1983 c'est l'Etat qui est devenu un simple associé, l'initiative et la décision revenant aux *communes* regroupées dans un établissement public de coopération intercommunale (**E.P.C.I.**).

– Procédure normale d'établissement (art. R. 122-2 à R. 122-14)

Elle est lourde, complexe et se déroule en trois phases.

• *Initiative et mise à l'étude*

C'est aux *communes* qu'appartient l'initiative, laquelle peut ne résulter que d'une majorité d'entre elles : les 2/3 représentant au moins la moitié de la population ou inversement. Le périmètre du schéma est arrêté par le préfet qui, selon la doctrine ministérielle, n'a que la possibilité de le refuser mais pas de proposer un périmètre différent.

La décision d'engager la procédure de mise à l'étude est prise par l'organe délibérant de l'**E.P.C.I.** qui peut être soit un *syndicat mixte*, soit un *E.P. préexistant*, tel un district ou une communauté urbaine. La loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 a supprimé la structure spécifique des *syndicats intercommunaux d'études et de programmation*.

La procédure d'élaboration est conduite par le *président* de l'**E.P.C.I.** Certaines personnes publiques doivent être **associées** : l'Etat obligatoirement et, à leur demande, la *région*, le *département*, les autres **E.P.C.I.**, les *chambres consulaires*.

Le préfet *porte à la connaissance* de l'**E.P.C.I.** les Directives territoriales d'aménagement applicables sur le périmètre couvert par le **S.D.** et en l'absence de ces directives, les lois d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'aménagement d'intérêt national, régional et départemental, avec lesquels le **S.D.** doit être compatible.

L'**E.P.C.I.** a une grande liberté pour choisir les organes d'études publics ou privés chargés de la mise au point du projet. Il peut bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat.

• *Consultations et mise à la disposition du public*

Une fois adopté par l'organe délibérant de l'**E.P.C.I.**, le projet est soumis pour *avis* aux conseils municipaux des communes situées dans le périmètre du schéma ainsi qu'aux personnes publiques associées à son élaboration.

En cas d'avis défavorable, ces autorités peuvent saisir la **commission de conciliation** prévue par la loi du 7 janvier 1983, laquelle peut proposer des modifications au schéma. Cette commission est composée de 6 élus communaux et de 6 personnalités qualifiées. Sa saisine demeure en pratique exceptionnelle.

Parallèlement, le projet est mis, durant un mois, à *la disposition du public* qui peut présenter ses observations, procédure plus légère que l'enquête publique car elle ne requiert pas le concours d'un commissaire enquêteur.

• **Approbation (art. L. 122-1-3)**

C'est un régime complexe destiné à ménager l'autonomie des communes tout en permettant de sauvegarder les orientations intercommunales.

Le schéma, éventuellement modifié, est approuvé par l'organe délibérant de l'E.P.C.I. mais cette délibération n'est exécutoire qu'à l'issue d'un *délai de 60 jours* après transmission aux maires et au préfet.

Le préfet doit veiller à la compatibilité du S.D. avec les normes d'application nationale, en particulier les D.T.A. et en leur absence les L.A.U., les P.I.G., et si, dans un délai de 6 mois, l'E.P.C.I. ne procède pas à la modification d'une disposition jugée incompatible le préfet peut la modifier d'office.

Les communes peuvent, dans les 15 jours de l'approbation, faire savoir qu'elles estiment que le S.D. est « de nature à *compromettre l'un de leurs intérêts essentiels* en leur imposant notamment des nuisances ou des contraintes excessives ».

Le préfet notifie à l'E.P.C.I., s'il l'estime nécessaire, les modifications souhaitées par la commune. Il peut aussi saisir la commission de conciliation. Faute d'accord dans le délai de 6 mois avec l'E.P.C.I., le préfet constate le **retrait de la commune** et la non-application à son égard du schéma.

– **Procédure exceptionnelle : le schéma imposé**

La loi du 7 janvier 1983 a prévu des hypothèses où les autorités de l'Etat peuvent imposer l'élaboration d'un S.D.

C'est le cas lorsque l'application locale des D.T.A. ou en leur absence des L.A.U., des P.I.G. et des projets d'U.T.N. requiert l'existence d'un S.D.

Si le schéma n'a pu être élaboré selon la procédure normale décentralisée dans un délai de 2 ans, *le préfet peut*, par arrêté motivé, *décider de son établissement* selon l'ancienne procédure d'élaboration conjointe : l'approbation est donnée par arrêté préfectoral ou décret et les communes ne sont que consultées.

– **Adaptation**

Elle emprunte la même *démarche décentralisée* que l'élaboration associée et le préfet peut user de la procédure exceptionnelle pour les mêmes raisons et dans les mêmes conditions.

La procédure d'élaboration conjointe a été étendue par la loi du 18 juillet 1985 aux anciens S.D.A.U. approuvés avant le 1^{er} octobre 1983. Elle intervient facultativement lorsqu'un P.O.S. en cours d'élaboration contient des dispositions incompatibles avec l'ancien schéma et impérativement si cela est rendu nécessaire par l'application des D.T.A. ou en leur absence des L.A.U. ou si elle est susceptible de compromettre la réalisation d'un P.I.G.

3. Opposabilité

• **Aux autorités compétentes**

– **Doivent être compatibles avec le S.D.** : les P.O.S., les P.A.Z., les projets d'acquisitions foncières des collectivités, des établissements publics et de leurs concessionnaires, les grands travaux d'équipement.

La notion de **compatibilité** est plus souple que celle de **conformité**. Celle-ci interdit toute différence entre la norme supérieure et la norme inférieure alors que celle-là suppose l'absence de contrariété des documents d'urbanisme communaux avec les orientations fondamentales et la destination générale des sols prévues au S.D. (en ce sens : *Circulaire du 21 juillet 1987*, cf. aussi *Avis du C.E. du 5 mai 1991*). L'harmonie et la cohérence entre les grandes options communales et intercommunales sont ainsi recherchées.

– Le juge exerce un **contrôle restreint**, peu à peu renforcé, du respect de cette obligation.

S'il a pu paraître peu enclin à la sévérité en refusant d'annuler des déclarations d'utilité publique concernant des opérations non prévues au schéma ou s'en éloignant assez nettement : cf. C.E. 22 février 1974, « *Sieur Adam* », tracé d'autoroute en Alsace différent de plusieurs kilomètres du tracé prévu au S.D.A.U., il n'hésite pas à annuler des P.O.S. partiellement incompatibles avec les dispositions d'un S.D. : cf. première annulation, C.E. 17 décembre 1982, « *Chambre d'agriculture de l'Indre* », création d'une zone artisanale et industrielle par le P.O.S. d'une commune de l'agglomération de Châteauroux alors que les orientations du schéma directeur prévoyaient dans cet espace des zones rurales à habitat dispersé. Pour d'autres exemples d'annulation : cf. C.E. 11 février 1991, « *S.A. H.L.M. Artois logement* », P.O.S. ne respectant pas un espace vert-parc urbain prévu au S.D.A.U. ; C.E. 30 janvier 1991, « *Commune de Portets* », P.O.S. méconnaissant la protection des zones viticoles inscrite dans le S.D. de l'agglomération bordelaise et C.E. 7 décembre 1990, « *Commune de Lege-Cap-Ferret* », classement en zone N.A. de 160 hectares de terrains boisés par le S.D. en site naturel.

• **Aux administrés**

– L'arrêt « *Domat* » du 2 mars 1977 a, mettant fin à des controverses, décidé que le permis de construire « n'est pas au nombre des décisions administratives dont la légalité doit s'apprécier par référence aux dispositions des S.D.A.U. » lesquelles ne sont donc pas directement opposables aux demandes d'autorisation du sol. La contestation ne pourrait être qu'indirecte en excipant l'*exception d'illégalité* d'un P.O.S., d'un P.A.Z. ou d'une D.U.P. estimés incompatibles avec un S.D.

– Les seules hypothèses d'*opposabilité directe* concernent les autorisations de construire sur les espaces boisés classés et surtout les S.D. d'agglomérations nouvelles assimilés aux directives d'aménagement national.

• **Par anticipation**

A l'instar des P.O.S. les S.D. peuvent produire des effets avant que leur élaboration ait atteint son terme.

– D'une part, le préfet, **peut suspendre les effets** de l'acte de publication ou d'approbation d'un P.O.S. dont certaines dispositions pourraient « compromettre la réalisation » d'un S.D. en cours d'établissement (**art. L. 123-3-2**).

– D'autre part, depuis la loi du 18 juillet 1985, le préfet peut, en cas de modification des S.D., dont la plupart ont vieilli, décider l'**application anticipée** des orientations d'un nouveau schéma suffisamment avancé, afin de permettre la réalisation de certains programmes, à la seule condition que cette anticipation ne compromette pas la réalisation des P.I.G. ou l'application des D.T.A. et en leur absence des lois d'aménagement et d'urbanisme, (**art. L. 122-6**).

II - LES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS

Institués à l'origine par la *L.O.F. de 1967*, les P.O.S. ont succédé aux anciens plans d'urbanisme avec une **efficacité technique et juridique supérieure**. S'ils sont susceptibles d'être établis « *pour tout au partie d'un ensemble de communes* », ils couvrent en pratique généralement une seule commune.

Ils sont l'expression de la démocratie locale et de la souveraineté communale dans l'aménagement de son micro-territoire, d'autant plus que depuis la *loi du 7 janvier 1983*, leur procédure d'élaboration a été décentralisée, ce qui confère à la commune la maîtrise de sa politique d'urbanisme et donc du contenu et de l'application de ce document.

Les P.O.S. se sont **banalisés**, toutes les communes ont la liberté de s'en doter. A disparu l'ancienne distinction entre les communes où les P.O.S. étaient obligatoires (en particulier les communes de plus de 10 000 habitants) et celle où ils n'étaient que facultatifs.

La loi du 7 janvier 1983 incite toutefois fortement les communes à établir un P.O.S. Trois dispositifs permettent ce « *chantage* » au P.O.S.

D'une part, le lien entre la décentralisation des autorisations d'utilisation du sol et l'existence d'un P.O.S. qui implique que les **autorisations individuelles** sont

délivrées **au nom de la commune** et non plus au nom de l'Etat lorsque la commune est dotée d'un P.O.S.

D'autre part, la règle de la **constructibilité limitée** qui « en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune », règle ultérieurement assouplie, s'applique lorsque la commune ne s'est pas dotée d'un P.O.S.

Enfin, la possibilité d'établir un P.O.S. simplifié, offerte en particulier aux petites communes rurales.

Bien que perçus à l'origine par les élus locaux comme une nouvelle contrainte technocratique imposée par l'Etat, les P.O.S. se sont progressivement mis en place à partir de 1970, les communes ayant pris conscience qu'ils répondaient à une nécessité évidente.

Les *réformes décentralisatrices* ont relancé la procédure. Actuellement, près de 15 000 P.O.S. sont en vigueur sur plus de la moitié du territoire, intéressant plus des 4/5 de la population. Il n'en subsiste pas moins une grande différence entre les *communes rurales et urbaines*. 20 % des 28 000 communes de moins de 1 000 habitants étaient dotées d'un P.O.S. contre 90 % des communes de plus de 2 000 habitants.

1. Contenu

Le contenu du P.O.S. est à « *géométrie variable* ».

L'article L. 123-1 distingue entre des **dispositions obligatoires**, telles le zonage, les règles de prospect, la destination et la nature des constructions, la prise en considération des programmes locaux de l'habitat, lorsqu'ils existent. La loi « **paysage** » du **8 janvier 1993** contraint, de surcroît les P.O.S. à prendre en compte « la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution ». C'est le *contenu minimal* du P.O.S. qui accueille aussi des dispositions **facultatives** telles que le C.O.S., les **emplacements réservés**, les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions... Cette liberté de choix est de nature à inciter les petites communes rurales à entreprendre l'élaboration d'un

P.O.S. simplifié plus aisé à mettre en œuvre que les documents sophistiqués et complexes nécessaires aux grandes agglomérations.

Quel que soit son contenu, le P.O.S. se présente sous la forme d'un *dossier* comprenant : un rapport de présentation, des documents graphiques, un règlement et des annexes.

– Le rapport de présentation (art. R. 123-17)

– Sorte d'*exposé des motifs*, il expose à partir de l'analyse de la situation existante les « perspectives d'évolution démographique, économique et sociale... celles relatives à l'habitat, à l'emploi, aux équipements publics, aux services et aux moyens de transport ». Il doit justifier de la compatibilité du P.O.S. avec les diverses normes supracommunales, formalités considérées comme *substantielles*. Prospectif, il détermine les perspectives d'évolution des parties urbanisées et les conditions permettant à la commune de maîtriser son urbanisation.

– La jurisprudence a souligné l'importance de ce rapport et annulé des P.O.S. pour insuffisance des analyses sur l'état initial de l'environnement, cf. C.E. 17 juin 1983, « *Commune d'Avrillé* » ; C.E. 22 novembre 1985, « *Daniau* » ; C.E. 3 juillet 1992, « *Commune de Riedisheim* ». Ce contrôle rigoureux est d'autant plus nécessaire que les documents **échappent à l'obligation d'étude d'impact**.

La commune doit justifier ses choix d'urbanisme et expliquer en quoi ils servent l'intérêt général. Le rapport de présentation doit, en particulier, démontrer que le P.O.S. respecte les préoccupations d'environnement.

En dépit d'un vif débat, après le vote de la loi du 10 juillet 1976 dont l'article 2 introduisait l'**étude d'impact** dans notre droit, les P.O.S. échappent à l'obligation d'une telle étude.

Aux arguments des écologistes, il fut répliqué que l'« **étude d'environnement** », qui figure dans le rapport de présentation, en tient lieu.

Cette étude se présente comme une analyse de l'état initial du site et de l'environnement, des incidences de la mise en œuvre du P.O.S. sur leur évolution ainsi que des mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur.

– Les documents graphiques (art. R. 123-18)

Il s'agit de *cartes et tableaux* ayant pour fonction de localiser les divers secteurs et emplacements où s'appliquent les règles du P.O.S. Ils fixent en particulier des zones affectées à des usages différents et dont le découpage l'emporte, au besoin, sur le parcellaire foncier : un propriétaire peut voir son terrain découpé en plusieurs zones.

Les documents graphiques doivent faire apparaître au minimum, un découpage en zones urbaines et naturelles, lesquelles font souvent l'objet de nouvelles subdivisions.

• *Les zones urbaines*

Il s'agit des espaces où « les capacités des équipements publics existants ou en cours de réalisation permettent d'admettre immédiatement des constructions ».

En principe, le permis de construire ne peut être refusé pour défaut ou absence d'équipements publics encore que la jurisprudence exige parfois quelques garanties supplémentaires.

Les zones urbaines sont souvent différenciées en fonction de leur éloignement *par rapport au centre historique* de la ville, désigné par la qualification **U.A.** La zone **U.B** couvre l'espace d'habitat dense qui l'avoisine, la zone **U.C** concerne des terrains de plus faible densité d'habitat, la zone **U.G** des constructions individuelles, la zone **U.R** des bâtiments en rénovation, la zone **U.F** l'emprise ferroviaire...

• *Les zones naturelles*

Peu ou non équipées, elles ne doivent pas accueillir une urbanisation immédiate. L'article **R. 123-18-2** distingue quatre catégories :

– **Les zones N.A.**

Ce sont les *zones d'urbanisation future*. Encore insuffisamment équipées, elles sont destinées à être progressivement urbanisées soit à l'occasion de la modification du P.O.S. ou de la création d'une Z.A.C. soit, formule plus souple, à l'occasion de la réalisation d'opérations « compatibles avec un aménagement cohérent de la zone tel qu'il est défini par le règlement ».

Les maîtres d'ouvrage et les aménageurs ont un champ d'intervention privilégié en zone NA dont les terrains posent souvent de délicats problèmes d'évaluation.

– **Les zones N.B.**

Il s'agit de zones résiduelles destinées à une urbanisation individuelle *diffuse* car « desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer ».

– **Les zones N.C.**

Zones de *richesses naturelles*, elles doivent être protégées « en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol ». Les constructions autorisées sont celles liées à ces activités productrices.

– **Les zones N.D.**

Elles doivent faire l'objet d'une *protection spéciale* en raison de l'existence de risques ou de nuisances, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages, et de leur intérêt notamment au point de vue esthétique, historique ou écologique.

En principe inconstructibles, elles peuvent parfois accueillir les secteurs où est applicable un transfert des possibilités de construire conférées par C.O.S.

• **Les espaces soumis à statut spécial**

Les documents graphiques font apparaître, s'il y a lieu :

- le tracé et les caractéristiques des voies de circulation ;
- les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts, liste qui a un caractère limitatif ;
- les périmètres de réhabilitation, les secteurs sauvegardés, les Z.A.C. ;

- les espaces boisés classés ;
- les périmètres de préemption...

- Le règlement (art. R. 123-21)

Il fixe les règles applicables aux terrains compris dans les différentes zones.

• *Contenu obligatoire et contenu facultatif*

Le règlement doit *obligatoirement* prévoir les règles relatives à l'affectation dominante des sols, à l'implantation des constructions, à leur destination et à leur nature. Il *peut* contenir également des prescriptions concernant la hauteur ou l'aspect extérieur des constructions ; leur desserte, l'accès à la voirie, les équipements publics nécessaires, les coefficients d'occupation des sols. Il a ainsi été jugé qu'un P.O.S. qui ne comportait pas de règles de hauteur des bâtiments n'était pas entaché d'illégalité : C.E. 15 février 1993, « *Commune d'Épinay-sur-Seine* ».

• *Le cas particulier des C.O.S. (art. R. 123-21)*

- Définition

Facultatifs, le ou les C.O.S. déterminent, en fonction notamment de la capacité des équipements et de la nature des constructions à effectuer, la *densité de construction* admise dans chaque zone ou partie de zone.

L'article **R. 123-22** le définit ainsi : c'est « *le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre susceptibles d'être construits par mètre carré de sol* ». La multiplication du C.O.S. par la superficie du terrain donne la surface maximum de plancher susceptible d'être construite.

Exemple : Superficie du terrain : 1 000 m²

C.O.S. : 0,5

Surface de plancher hors œuvre constructible : 500 m².

– A la différence du P.L.D. le C.O.S. varie selon chaque P.O.S. et à l'intérieur de chaque zone selon son affectation : cf. le C.O.S. sera plus élevé en zone urbaine qu'en zone protégée ou sauvegardée.

– La *surface hors œuvre constructible nette (S.H.O.N.)* est égale à la surface brute après déduction des combles et sous-sols non aménageables, des balcons, surfaces non closes, espaces de stationnement. Si le terrain est déjà construit, la surface des bâtiments existants est prise en compte pour le calcul de densité.

– Les C.O.S. peuvent être soit *uniques*, soit *alternatifs*, soit *différenciés* selon la destination des constructions (habitat, bureaux, commerces...).

– **Dépassement**

Le C.O.S. fixe en principe la limite maximale de la S.H.O.N. constructible, mais il est prévu que cette limite puisse être dépassée sous certaines conditions, et moyennant le plus souvent contrepartie financière.

– Le règlement du P.O.S. (en principe en son article 15) peut prévoir ce **dépassement** mais pour des motifs limitativement énumérés : prescriptions d'architecture et d'urbanisme, renforcement de la capacité des équipements collectifs.

– Le constructeur bénéficiaire versera une **participation pour surdensité** « égale à la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le C.O.S. avait été respecté » (**art. L. 332-2**). A défaut d'entente amiable, le juge de l'expropriation est compétent pour déterminer la valeur vénale du terrain.

Les conditions de dépassement du C.O.S. ont donné lieu à une **jurisprudence rigoureuse** du Conseil d'Etat. Aux termes d'un arrêt de principe du 30 janvier 1991, « *Ville de Moulins* », l'article 15 du P.O.S. doit comporter les indications précises et détaillées sur les situations de fait susceptibles de justifier ce dépassement ainsi que l'énonciation de ses conditions et de ses limites, lesquelles peuvent parfaitement renvoyer aux règles de gabarit et de hauteur prévues par le

règlement. L'absence de ces mentions dans le P.O.S. de Paris a été sanctionnée par le Conseil d'Etat : C.E. 2 décembre 1991, « *M. et Mme Souillé* ».

Cette jurisprudence vise à éviter que les dispositions fixant les C.O.S. fassent l'objet d'une *dérogation permanente* par le biais de dépassements sans plafonnement réglementaire. Elle permet également d'atténuer certaines pratiques, telles que la fixation, par les auteurs du P.O.S., de C.O.S. faibles dans le but de faire financer une partie des équipements publics par la participation financière exigée des constructeurs contraints de solliciter un dépassement de C.O.S.

- Transfert

- *En zone urbaine*, une alternative existe à la participation pour surdensité : c'est le **transfert de C.O.S.** c'est-à-dire l'achat par un propriétaire des droits de construire conférés par le C.O.S. à un autre terrain que le sien. Le constructeur a le choix entre le paiement de la participation ou cet « **achat** » de la densité. C'est un transfert « **privé** ». Critiqué comme susceptible de favoriser des transactions de droits de construire fictifs, le transfert est soumis à des *conditions strictes* : prévision par le P.O.S., accord du conseil municipal, impossibilité de dépasser le P.L.D. Le transfert suppose la conclusion d'un accord entre les propriétaires concernés, une délibération municipale et un acte notarié.

- *En zone naturelle*, le transfert peut intervenir en vue de favoriser le regroupement des constructions et de protéger la qualité des paysages lorsque l'habitat est dispersé à l'excès. C'est un transfert « **public** », prévu à l'article L. 132-2 et limité à des secteurs de zone N.D. spécialement délimités dans le P.O.S.

- Les annexes

Plusieurs séries d'**annexes** sont énumérées à l'article R. 123-24 : liste des emplacements réservés, des opérations déclarées d'utilité publique, des *servitudes d'utilité publique*, des lotissements, éléments relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement, D.T.A., plans d'exposition au bruit des aérodromes.

2. Procédure d'établissement

Avant les lois de décentralisation, l'élaboration dite « **conjointe** » ou « **négociée** » laissait la maîtrise technique de l'instruction aux experts et aux services déconcentrés, D.D.E. en particulier, et la maîtrise des orientations et des arbitrages politiques au représentant de l'Etat : le préfet, qui avait compétence pour prendre l'initiative de prescrire un P.O.S., celle de le rendre public et de l'approuver.

– Cette maîtrise appartient désormais aux communes. L'article L. 123-3 dispose que le P.O.S. est *élaboré* « **à l'initiative et sous la responsabilité de la commune** ».

Si les **services de l'Etat** sont amenés à intervenir fréquemment soit au titre de procédure normale d'élaboration, soit au titre d'une *mise à disposition* de leurs moyens techniques à la demande des communes non dotées de structures suffisantes pour l'instruction du P.O.S., les décisions de prescription, de publication et d'approbation leur échappent.

La décentralisation n'a toutefois pas entraîné de changement dans les différentes *phases de la procédure* d'élaboration. La première s'ouvre avec la décision de doter la commune d'un P.O.S. et s'achève avec la publication. La seconde permet une concertation avec le public par le moyen de l'enquête publique et s'achève par l'approbation. Plus précisément cinq étapes peuvent être distinguées.

– Prescription et mise à l'étude

• *Prescription*

– L'établissement du P.O.S. est prescrit par une *délibération du conseil municipal* laquelle doit fixer les modalités de l'association des personnes publiques à l'élaboration : région, département, organismes consulaires. L'Etat est obligatoirement *associé*. L'association implique la participation effective à l'ensemble des travaux.

– Après *transmission* au préfet, cette délibération fait l'objet d'une *double publicité* : affichage en mairie durant un mois et insertion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

– Dans les trois mois suivant la transmission, le préfet doit « **porter à la connaissance** » du maire toutes les informations sur les contraintes *supracommunales* dont le P.O.S. doit tenir compte : D.T.A. et en leur absence L.A.U., servitudes d'utilité publique, P.I.G., objectifs minima à atteindre en matière de politique locale de l'habitat.

– Le maire, qui conduit la procédure, prend ensuite un *arrêté* récapitulant la liste des services de l'Etat et des personnes associées et indiquant les organismes chargés de la réalisation des études, arrêté qui fait l'objet des mêmes mesures de publicité que la délibération du conseil municipal (**art. R. 123-7**).

• *Mise à l'étude*

– Pour l'*établissement du projet*, la commune peut avoir recours à une agence d'urbanisme s'il en existe, à des bureaux d'études publics ou privés ou aux services extérieurs de l'Etat (D.D.E.) qui peuvent être mis gratuitement à sa disposition, à la demande du maire et sous son autorité, formule fréquemment retenue.

– La conception du P.O.S. relève en général d'un **groupe de travail** réunissant les représentants du conseil municipal et des diverses collectivités associées.

– Le maire peut recueillir l'*avis* de toute personne qualifiée ainsi que tout organisme ou association ayant compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement. Il doit entendre sur leur demande les présidents des associations locales agréées (**art. R. 123-8**).

Ces **consultations** ne sauraient être confondues avec l'**association à l'élaboration** du projet. Les P.O.S. de La Baule et de Fontainebleau, par exemple, furent annulés pour des excès de zèle municipal, un président d'association agréée de défense de l'environnement ayant été associé de manière trop permanente au groupe de travail : C.E. 5 janvier 1979, « *Association pour la protection de La Baule-Escoublac* ».

– L'*irrégularité* de la composition du groupe de travail fut souvent invoquée dans le passé à l'appui de l'annulation d'un P.O.S., ce qui permet au juge de ne pas avoir à statuer sur le fond. Actuellement, les élus locaux familiarisés avec la procédure d'élaboration la maîtrisent mieux. Par ailleurs, le juge administratif estime que la présence au sein de la « commission P.O.S. » de personnes n'ayant pas qualité à siéger ne constitue pas une irrégularité substantielle si la participation n'a été ni active ni effective.

– **Consultations sur le projet de P.O.S. « arrêté » (art. R. 123-9)**

Lorsque le projet est techniquement achevé, il est *arrêté par délibération du conseil municipal*. Il doit comporter l'ensemble des pièces réglementaires exigées dans le dossier. Cette délibération est une décision faisant grief susceptible de R.E.P.

– Les différentes *personnes publiques associées* ainsi que, sur leur demande, les communes limitrophes et les E.P.C.I. directement intéressés font connaître leur avis dans un délai de trois mois. En cas de désaccord, la commission de conciliation peut être saisie.

– Le préfet indique, éventuellement, les modifications à apporter pour qu'un *P.I.G.* puisse être réalisé.

– **Publication (art. R. 123-10)**

– Après modification éventuelle par le conseil municipal, le projet de plan est *rendu public par arrêté du maire* lequel fait l'objet de la double mesure habituelle de publicité.

– La publication rend le P.O.S. **opposable aux tiers**. L'arrêté du maire est donc étroitement contrôlé par le préfet.

– Lorsque la commune est *couverte par un S.D.*, le P.O.S. est immédiatement exécutoire et le préfet ne peut qu'exercer le contrôle *a posteriori* de légalité.

– Ce contrôle est beaucoup plus poussé *en l'absence de S.D.*, le préfet pouvant, dans le délai d'un mois au cours duquel l'opposabilité du P.O.S. est suspendue,

exiger la modification des dispositions illégales de nature à compromettre la réalisation d'un S.D. ou d'un S.M.V.M. en cours d'établissement, celles des dispositions insuffisantes pour permettre la maîtrise de l'urbanisation future et celles qui font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines (art. L. 123-3-2), prérogatives permettant au représentant de l'Etat d'imposer aux élus communaux le respect du principe « **d'équilibre** ».

– Enquête publique (art. R. 123-11)

– Le P.O.S. rendu public est soumis à *enquête publique* d'une durée qui ne peut être inférieure à un mois, enquête qui se déroule selon les règles fixées par **la loi du 12 juillet 1983** relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

– Le **commissaire enquêteur** ou le commission d'enquête, désigné (e) par le président du Tribunal administratif sur une liste d'aptitude établie pour chaque département, conduit l'enquête « *de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contrepropositions* ». Son rapport comprend, outre le résumé des observations du public, des conclusions motivées favorables ou défavorables, rapport transmis au maire et tenu à la disposition du public. Cette motivation doit être précise et ne doit pas se borner à des considérations générales.

– Le respect des règles de forme et de procédure est strictement *contrôlé par le juge*. Le Conseil d'Etat a annulé l'acte d'approbation d'un P.O.S. du fait d'une enquête antérieure à l'accomplissement des mesures de publicité propre à rendre le P.O.S. public : C.E. 26 janvier 1979, « *Époux Lorans* ». De même se montre-t-il exigeant quant à l'impartialité du commissaire-enquêteur : irrégularité d'une procédure diligentée par un commissaire-enquêteur trop directement intéressé à l'instruction du P.O.S. : C.E. 7 mars 1986, « *M. Fourel* », ou par un architecte ayant participé à l'élaboration d'un P.A.Z. dont le périmètre était inclus dans celui du P.O.S. soumis à enquête : C.E. 21 octobre 1992, « *Ville de Narbonne* » ; en revanche, peut être commissaire-enquêteur le maire-adjoint d'une commune

limitrophe à condition que celle-ci n'ait pas demandé à être consultée sur le projet de P.O.S. : C.E. 12 octobre 1992, « *Meulien* ».

– Approbation

Le P.O.S. peut être *éventuellement modifié* pour tenir compte des résultats de l'enquête et des propositions de la commission de conciliation.

– La jurisprudence considère qu'une nouvelle enquête publique est nécessaire lorsque ces modifications remettent en cause « **l'économie générale du plan** » : C.E. 1^{er} juin 1984, « *Ass. de défense des propriétaires de Saint-Gervais* » et C.E. 17 mars 1993, « *Godfryd* ».

Il a par ailleurs été jugé que des modifications dont l'utilité est apparue postérieurement à l'enquête sont possibles à condition qu'elles ne remettent pas en cause l'économie générale du P.O.S. : C.E. 21 septembre 1992, « *Association de défense de Juan-Les-Pins* ».

– **L'approbation** du P.O.S. intervient par *délibération du conseil municipal* et fait l'objet des mêmes mesures de publicité que la délibération le rendant public et du même contrôle du représentant de l'Etat. Le plan approuvé est tenu à la disposition du public ; un refus de communication autoriserait à saisir la commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.).

– Si l'approbation du P.O.S. qui a une portée définitive n'intervient pas *dans un délai de trois ans* à compter de la décision de publication, le P.O.S. rendu public cesse d'être opposable aux tiers.

3. Portée juridique

L'approbation des P.O.S. a des incidences directes sur le régime des autorisations de construire. L'entrée en vigueur du P.O.S. entraîne la *municipalisation de ces autorisations* lesquelles sont délivrées par le **maire, au nom de la commune** et non plus au nom de l'Etat.

Cette décentralisation concerne les permis de construire et de démolir, les certificats d'urbanisme, les certificats de conformité, les autorisations de lotir, les

déclarations en matière de clôture, les autorisations relatives au camping et au caravaning, les autorisations préalables de coupe et abattage d'arbres, les sursis à statuer, les Z.A.C.

Innovation majeure, ce transfert de compétence qui entraîne un *transfert* de **responsabilité** à la charge de la commune, est **définitif**. En approuvant son P.O.S. la commune acquiert d'office, sans pouvoir y renoncer la compétence d'instruction et de délivrance de ces autorisations transférée définitivement à son maire même si le P.O.S. vient à être annulé par la suite (**art. L. 421-2-1**).

Plus généralement, les P.O.S. engendrent des effets qui varient selon les étapes de la procédure d'élaboration et se manifestent, avant même que le contenu du P.O.S. soit définitivement arrêté.

– De la prescription

• *Sursis à statuer*

– *Mesure de sauvegarde* traditionnelle, le sursis à statuer permet de suspendre provisoirement la réalisation de travaux susceptibles de compromettre l'exécution d'un P.O.S. prescrit ou mis en révision.

– L'autorité administrative *peut* décider de **surseoir à statuer** sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations « qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan » (**art. L. 123-5**). La jurisprudence exige que l'état de ce plan futur soit *suffisamment avancé*.

– Le délai de *validité* du sursis est de *deux ans*, sous réserve d'une prorogation maximum d'un an. A l'expiration de ce délai, une décision doit être prise, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande d'autorisation.

– La décision de prescription entraîne une mesure particulière de sauvegarde à l'égard des coupes et abattages d'arbres qui ne pourront être effectués qu'après autorisation préalable (**art. L. 130-1**).

• *Application anticipée*

– En 1983, fut *supprimée* la possibilité accordée au préfet de délivrer des autorisations de construire pour des travaux non conformes au P.O.S. en vigueur

mais compatibles avec le futur P.O.S. tel que la révision le laissait prévoir. Cette faculté de dérogation-anticipation avait été à l'origine de nombreux abus et il fut donc envisagé d'y mettre fin, ce que fit la loi du 22 juillet 1983.

– **La loi du 23 décembre 1986** a rétabli cette procédure (**art. L. 123-4**) d'adaptabilité à des règles nécessairement évolutives mais elle l'a assortie de *conditions plus sévères* que par le passé : la décision d'application anticipée doit avoir fait l'objet d'une délibération du conseil municipal ; elle ne doit pas être incompatible avec les normes supracommunales ; les travaux du futur P.O.S. doivent être suffisamment avancés en ce qui concerne les perspectives d'évolution des territoires intéressés et l'affectation des sols.

Valable durant *6 mois*, la décision d'application anticipée peut être renouvelée. Elle vise, en particulier, à permettre la réalisation rapide d'opérations de construction ou l'accueil de certaines activités interdites par le P.O.S. en vigueur mais qu'autoriserait le futur P.O.S. Elle n'est envisageable que dans l'hypothèse d'une révision non d'une modification.

– Ce qui devait rester l'exception est devenu pratique courante et de nombreux P.O.S. mis en révision font l'objet d'une application anticipée, ce qui explique le débat régulièrement repris sur la licéité de son maintien.

– De la publication

– *La publication*, bien que n'induisant que des effets provisoires (trois ans) est un des temps forts de la procédure d'élaboration puisqu'elle entraîne la pleine **opposabilité** des règles du P.O.S. à l'égard des collectivités publiques comme des particuliers.

– Le rapport entre les autorisations individuelles et les règles du P.O.S. rendu public est parfois qualifié de « *compatibilité* » (art. R. 123-31), parfois de « *conformité* » (art. L. 421-3). C'est cette dernière relation qui semble prédominer dans la mesure où les règles du P.O.S. étant généralement précises dès la publication le rapport de compatibilité lui-même peut s'apprécier rigoureusement.

– D'autres conséquences résultent de la publication : possibilité pour la commune de se doter du *droit de préemption urbain*, pour les propriétaires de bénéficier du droit de délaissement et possibilité de résilier les baux ruraux portant sur les parcelles dont la destination peut être changée par l'effet des dispositions du plan.

– De l'approbation

– Elle donne un **caractère définitif** à l'opposabilité des P.O.S. La non-approbation dans un délai de trois ans du P.O.S. rendu public n'entraîne pas sa caducité mais seulement la suspension de ses effets.

– L'effet principal depuis 1983 est le **transfert aux communes des compétences** relatives à l'utilisation du sol.

– Adaptations mineures

– L'administration disposait, à l'origine, de la possibilité d'accorder des dérogations aux règles imposées par les P.O.S. mais les excès de cet urbanisme dérogatoire, même tempérés par la jurisprudence, cf. *C.E. 18 juillet 1973, « Ville de Limoges »* : application du contrôle de proportionnalité, entraînèrent la réaction du législateur qui, en 1976, *interdit toute dérogation* aux règles et servitudes définies par le P.O.S. « **à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes** ». La légalité de l'adaptation suppose un *faible dépassement* de la norme et un motif fondé limitativement sur l'une de ces trois situations.

– L'adaptation mineure doit être distinguée des hypothèses où le P.O.S. lui-même envisage, à titre d'exception, l'assouplissement ou la mise à l'écart de certaines de ses règles : cf. dépassement de C.O.S., autorisation exceptionnelle de construire dans une zone normalement inconstructible..

– La jurisprudence sur les adaptation mineures est abondante. Elle concerne les hauteurs, les distances, la densité, l'emprise du sol... et repose essentiellement sur l'examen des circonstances de fait.

- Contentieux de la légalité

- *Acte réglementaire*, le P.O.S. ne confère pas de droits acquis aux particuliers.
- Ceux-ci peuvent former un recours en excès de pouvoir contre les différents actes faisant grief de la procédure, recours qui sont indépendants les uns des autres.
- *L'annulation* du P.O.S. rendu public entraîne l'illégalité du P.O.S. approuvé : C.E. 28 avril 1993, « *Consorts BO* ».
- L'annulation de l'acte d'approbation fait **revivre le plan rendu public** qui pourra s'appliquer jusqu'à l'expiration du délai de trois ans : C.E. 15 février 1980, « *Ass. pour la protection du site du Vieux Pornichet* ».

Un arrêt du Conseil d'Etat du 25 novembre 1991, « *Société des amis de Saint-Palais-sur-Mer* » avait causé quelque trouble. Il décidait que lorsque la résurrection du P.O.S. rendu public était impossible la règle d'urbanisme localement applicable était le R.N.U.

Le sort de nombreuses autorisations de construire était menacé et la *loi du 9 février 1994* revient sur cette jurisprudence ajoutant au Code de l'urbanisme un **article L. 125-5** qui précise que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme a pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur, sauf si, par délibération motivée le conseil municipal constate que ces documents sont illégaux par suite de changements intervenus dans les circonstances de fait ou de droit. Le R.N.U. redevient alors applicable.

- Le Conseil d'Etat exerce sur le contenu du P.O.S. un contrôle minimum de l'**erreur manifeste** d'appréciation qui peut entraîner une annulation seulement partielle. Le juge estime « qu'il est dans la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes ainsi que des zones inconstructibles » et que, sauf erreur manifeste, ce *zonage* « ne porte pas atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi ».

– En égard au « caractère irréaliste » de la pesée des avantages et des inconvénients appliquée au contenu des P.O.S., la théorie du **bilan** n'est pas retenue pour ce contrôle (V. concl. Labetoulle sur *C.E. 23 mars 1979, « Commune de Bouchemaine »*).

– Un P.O.S. ne peut être abrogé. En cas d'annulation, l'autorité compétente *est tenue d'élaborer sans délai un nouveau P.O.S. (art. L. 123-4-1)*.

– L'illégalité du P.O.S. peut aussi être constatée **par voie d'exception**. Le plan illégal subsiste et en attendant que la procédure de révision engagée pour corriger l'illégalité aboutisse, la commune doit s'abstenir d'appliquer la règle déclarée illégale.

Toutefois, on ne peut invoquer par voie d'exception l'illégalité ayant entaché l'acte rendant public le P.O.S. à l'encontre de l'acte l'ayant approuvé : *C.E. 7 juin 1991, « Préfet Corse du Sud c/ RACCAT »*.

Pour limiter les risques d'annulation contentieuse des autorisations de construire, l'article **L. 600-1 nouveau**, issu de la *loi du 9 février 1994* décide que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un S.D., d'un P.O.S. ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la prise d'effet de ce document.

Outre que cette exception à un des contentieux administratif traditionnels renforce l'aspect dérogatoire du droit de l'urbanisme, il n'est pas certain que cette réforme ait pour effet de réduire le contentieux de la légalité des P.O.S.

Les trois exceptions à cette exception à l'exception d'illégalité ne sont guère déterminantes : absence de mise à disposition du public des S.D. ; absence de rapport de présentation (hypothèses d'école sauf si on assimile l'insuffisance à l'absence ; méconnaissance substantielle ou violation des règles de l'enquête publique.

– Les conséquences de l'annulation d'un P.O.S. sur la légalité des permis de construire délivrés sur son fondement ont été précisées par la jurisprudence. Le permis de construire ne constitue pas un acte d'application du P.O.S. et il s'ensuit

que l'annulation d'un P.O.S. **n'entraîne pas de plein droit celle du permis**, sauf si ce dernier a été délivré en application de dispositions illégales spécialement édictées pour rendre possible l'opération de construction contestée : C.E. 12 décembre 1986, « *Société GEPRO* ». Cette jurisprudence a été étendue aux autorisations de lotir : C.E. 8 juin 1990, « *Ass. de sauvegarde du patrimoine martiniquais* ».

Les principes de l'arrêt « *Société GEPRO* » ont également été transposés : cf. annulation de l'**application anticipée** d'un P.O.S. : C.E. 29 juillet 1994, « *S.C.I. Baudin* ».

4. Procédures d'adaptation

Les règles du P.O.S. doivent pouvoir évoluer et s'adapter aux changements d'orientation des politiques communales en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Outre des mises à jour consistant à reporter de nouvelles servitudes et règles supracommunales, deux procédures ont été prévues que la loi de 1983 s'est contentée de reprendre en les décentralisant. Trop guidés par le court terme, les P.O.S. souffrent souvent d'une instabilité qui nuit à leur crédibilité.

– Révision (art. 123-35)

– Elle ne peut intervenir *qu'après l'approbation*. Elle est **totale ou partielle**. L'initiative est prise par le conseil municipal et la procédure est celle de l'élaboration associée assortie d'un allègement d'importance : la suppression de la phase intermédiaire de la publication. Le projet de révision est soumis directement à enquête publique et l'ancien plan reste en vigueur jusqu'à l'approbation du plan révisé.

– Le plan révisé est approuvé par délibération du conseil municipal. Une mise en application anticipée des dispositions suffisamment avancées du P.O.S. est possible.

– L'article L. 123-7-1 prévoit une procédure spéciale de révision imposée afin d'obliger les communes à adapter leur P.O.S. à des S.D., des D.T.A. ou des P.I.G. Après mise en demeure, le préfet peut prescrire d'office la révision.

– En 1991, près de **40 %** des P.O.S. approuvés des villes de plus de 10 000 habitants étaient en cours de révision.

– **Modification (art. R. 123-34)**

Procédure assouplie, elle ne peut être utilisée qu'à la conditions qu'il **ne soit pas porté atteinte à l'économie générale du plan**, et qu'elle ne concerne pas les espaces boisés classés ou ne comporte pas de graves risques de nuisance.

— La *jurisprudence* a dû préciser la portée de ces dispositions à l'origine de la distinction entre les procédures de révision et modification. **L'atteinte à l'économie générale du plan** sera constatée si les modifications remettent en cause une option fondamentale d'urbanisme ayant une incidence sur l'ensemble du plan : modification d'un nombre important de dispositions du P.O.S. dans le sens d'une inflexion sensible du parti d'urbanisme, les possibilités d'urbanisation étant nettement accrues : C.E. 7 janvier 1987, « *Pierre Duplex* » ; classement en zone constructible d'une zone inconstructible : C.E. 9 avril 1993, « *Commune de Coutamines* » ; augmentation de 25 % du C.O.S. en zone urbaine et suppression de tout C.O.S. pour une autre zone : C.E. 29 janvier 1994, « *Commune de Vitry-sur-Seine* ».

En revanche, ne constituent pas une atteinte à l'économie générale du P.O.S. : des dépassements limités en zone urbaine des hauteurs pour des projets importants : C.E. 25 mai 1983, « *Manufacture Alphonse Castex* » ; la fusion de deux zones en une zone unique à C.O.S. réduit : C.E. 10 octobre 1990, « *Arnaud* ».

Il s'agit donc d'une jurisprudence **pragmatique** et relativement **souple**.

– Le P.O.S. est « modifié par délibération du conseil municipal après enquête publique », processus allégé par rapport à la révision car l'intervention d'autres personnes publiques associées n'est pas requise, ce qui témoigne du rôle essentiel laissé au conseil municipal lorsqu'il désire modifier le P.O.S. de la commune.

- Le *sursis à statuer* et l'*application anticipée* ne peuvent être mis en œuvre lorsqu'il y a modification mais seulement lorsqu'il y a révision.
- Comme en matière de révision une *modification forcée* peut intervenir, destinée à l'adaptation du P.O.S. aux normes supracommunales.
- Une procédure diligentée par le préfet permet de modifier le P.O.S. à l'issue d'une *enquête et d'une déclaration d'utilité publique* (**art. L. 123-8**) lorsque l'opération d'utilité publique projetée n'est pas compatible avec le P.O.S. La D.U.P. emporte approbation des nouvelles dispositions du plan.
- Une modification *simplifiée* (sans enquête publique) est prévue pour la suppression ou la rédaction d'un emplacement réservé lorsque la commune n'est pas propriétaire des terrains réservés (**art. L. 123-4, al. 3**). Certains ont vu dans cette procédure accélérée une atteinte à la démocratie locale.
- L'annulation ou la déclaration d'illégalité de la modification remet en vigueur les dispositions correspondantes du P.O.S. antérieur : C.E. 3 juillet 1992, « *Commune de Riedisheim* » (annulation), C.E. 29 juillet 1994, « *M. Bruguier* » (déclaration d'illégalité).

SECTION III : LES RÈGLES SPÉCIFIQUES A CERTAINS ESPACES

Elles ont, d'une manière générale, pour objet l'aménagement et le développement d'une part, la protection du patrimoine d'autre part.

1. L'aménagement et le développement

A- Les schémas régionaux

Des schémas régionaux d'aménagement ont été établis dans les années 60 à la demande du C.I.A.T. Ils s'agissait des schémas d'orientation très générale au contenu technique et qui furent longtemps **dépourvus d'effets juridiques** : C.E. 31 janvier 1975, « *Société des magasins périphériques de l'Ouest Rallye* ».

Le plus ancien : le schéma directeur de la région Ile-de-France, faisait exception et était le seul à comporter des dispositions contraignantes.

Ces schémas ont été progressivement **décentralisés**, ceux de la Corse et des D.O.M. dès 1983, celui de la région Ile-de-France tout récemment par la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995.

• ***Le schéma directeur de la région Ile-de-France (art. L. 141-1 à L. 141-3)***

– Dans la région d'Ile-de-France plusieurs documents de portée juridique variable se sont succédés : projet d'aménagement de la région parisienne approuvé par une loi de 1941, plan d'aménagement et d'organisation générale (**P.A.D.O.G.**) à partir de 1960, élaboré dans une perspective de forte croissance : 14 millions d'habitants en l'an 2 000 et 2 millions d'emplois nouveaux. Ce plan sera revu à la baisse dans le schéma directeur *approuvé par le décret* du 1^{er} juillet 1976, *mis en révision dès 1979*. Il portait le nom de S.D.A.U.R.I.F. puis après 1983, de S.D.R.I.F.

La loi du 7 janvier 1983 et le décret du 19 août 1986 n'ayant pas décentralisé son régime, le S.D.R.I.F. était établi **sous la responsabilité du préfet de région** avec la participation des représentants du Conseil régional, du Comité consultatif économique et social et des préfets des départements ; les organismes consulaires étaient également consultés. Il était approuvé soit par décret simple après avis du Conseil de Paris, des Conseils généraux et du Conseil régional soit par décret en Conseil d'Etat lorsqu'un ou plusieurs conseils généraux représentant un quart au moins de la population totale du territoire concerné ou le Conseil régional faisaient connaître leur avis défavorable.

C'est dans ce cadre que le dernier S.D.R.I.F. a été approuvé par *décret du 26 avril 1994* après une procédure laborieuse (livre blanc, avant-projet, projet rejeté, autre projet adopté par décret en Conseil d'Etat).

Cette « centralisation » du S.D.R.I.F. fait l'objet de vives **critiques** de la part du conseil régional qui a revendiqué de façon pressante des pouvoirs accrus dans

l'élaboration de « son » schéma, lequel demeurerait le seul schéma régional échappant encore à la décentralisation.

La loi d'aménagement et de développement du territoire fait dans une large mesure droite à cette demande. Cette loi confère au S.D.R.I.F. les mêmes effets qu'une Directive Territoriale d'Aménagement tout en le dotant d'un statut particulier où la place de la région est davantage affirmée.

– Objet

L'objet du S.D.R.I.F. n'est pas modifié. Il est analogue à celui des D.T.A. « *Il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques* ».

– Élaboration et révision

Contrairement aux D.T.A. de droit commun, le S.D.R.I.F. est élaboré par la région Ile-de-France *en association avec l'Etat*. L'initiative de l'élaboration appartient à l'Etat ou à la Région. Le Conseil régional recueille les propositions des Conseils généraux des départements intéressés, du Conseil économique et social régional et des chambres consulaires.

A l'issue de l'élaboration, le projet leur est soumis pour avis.

Le projet assorti desdits avis est mis à la disposition du public pendant 2 mois.

Le S.D.R.I.F. est *approuvé par décret en Conseil d'Etat*. Cette procédure d'approbation est donc plus lourde que la précédente, toute adoption par décret simple est exclue même si l'ensemble des intervenants ont émis un avis favorable.

La procédure de révision est rigoureuse puisqu'elle doit être ouverte par décret en Conseil d'Etat qui détermine son objet. Elle est ensuite conduite dans les conditions sus-énoncées.

– Effets juridiques

Par rapport aux normes supérieures.

Le S.D.R.I.F. doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire, les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des Projets d'intérêt général de l'Etat et des opérations d'intérêt national.

Ces principes sont classiques, il est à noter toutefois qu'est visé ici un rapport de conformité et non de simple compatibilité.

Si le S.D.R.I.F. ne respecte pas une des règles précitées, il est prévu que l'Etat demande au président du Conseil régional de procéder à sa révision. Si celle-ci n'a pas abouti dans le délai d'un an à compter de cette demande, il y est procédé d'office par décret en Conseil d'Etat.

Par rapport aux normes inférieures

Le S.D.R.I.F. a les mêmes effets que les D.T.A. : les schémas directeurs de droit commun et en leur absence les P.O.S. ou les documents en tenant lieu (P.A.Z., P.S.M.V.) doivent être compatibles avec ses dispositions.

La jurisprudence antérieure invalidant des documents d'urbanisme, notamment des P.A.Z., pour incompatibilité avec le S.D.R.I.F. demeure valable : C.E. 5 octobre 1990, « *Commune de Levallois-Perret* » ; C.E. 31 janvier 1992, « *Commune de Croissy - Beaubourg* » ; C.E. 8 novembre 1993, « *Association de sauvegarde de l'environnement Maillot - Champperret* ».

• Les schémas régionaux d'aménagement de la région Corse et des départements - régions d'Outre-mer

Ils ont été largement décentralisés au profit du **conseil régional** (distinct du conseil général dans les D.O.M., lesquels ont un statut à la fois de département et de région).

– *Les lois du 30 juillet 1982 et du 13 mai 1991* relatives au statut particulier de la **Corse** et celle du *2 août 1984* relative à celui des quatre D.O.M. ont prévu

l'élaboration du schéma à l'initiative et sous l'autorité du **conseil régional** et de son président. L'Etat, le département et les communes ne sont qu'associés.

– Après que le projet ait été mis à la disposition du public, il est approuvé par *décret en Conseil d'Etat* mais le refus d'approbation ne peut intervenir que pour des motifs de légalité.

– Des *délais* avaient été fixés aux autorités régionales mais leur non-respect n'a pas déclenché immédiatement la procédure exceptionnelle de substitution des autorités de l'Etat. Des délais supplémentaires ont été accordés.

– Le schéma régional corse (**art. L. 144-1 à L. 144-4**) a été arrêté par l'Etat en 1991 mais son application rencontre des difficultés.

– En vertu de la loi d'aménagement et développement du territoire, ils doivent respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues du livre I du code de l'urbanisme.

– Ils ont les mêmes **effets** que les Directives Territoriales d'Aménagement et les documents d'urbanisme locaux doivent être **compatibles** avec leurs orientations.

– Par ailleurs, puisqu'ils concernent des territoires fortement liés à la mer, îles à l'exception de la Guyane, une attention toute particulière doit être portée aux grandes orientations de protection et d'aménagement du *littoral* et ils ont aussi valeur de *S.M.V.M.* Des dispositions particulières au littoral ont été prises dans les D.O.M. (**art. L. 156-1 à L. 156-3**). La bande littorale a la même largeur que la réserve des 50 pas géométriques, soit 81,20 m.

– Enfin, ils valent schémas régionaux d'aménagement et de développement au sens de la loi précitée du 4 février 1995.

B- Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement

– Ces chartes, dont le régime est fixé par le Code rural, ont pris la suite des *plans d'aménagement rural*. Leur objet est double : définir les perspectives du développement économique, social et culturel d'un ensemble de petites communes unies par une **solidarité** souvent géographique et déterminer des programmes

communs d'action. Dépassant le seul domaine de l'aménagement et de l'urbanisme c'est un objectif plus ambitieux que celui des S.D. lesquels sont cependant conçus à plus long terme que les chartes.

La procédure d'élaboration est *largement décentralisée*. L'initiative appartient aux *conseils municipaux* qui en choisissent les modalités, en particulier celles de la concertation avec l'Etat, la région et les départements. Le préfet arrête le périmètre mais il n'a aucun pouvoir de contrainte à l'égard d'une commune qui se montrerait récalcitrante. La charte est approuvée par les conseils municipaux.

– **Les effets juridiques** de chartes, quoique peu contraignants imposent cependant aux collectivités publiques de prendre en compte leurs dispositions lors de l'élaboration des S.D. et des P.O.S. et de veiller à la compatibilité des politiques départementales des espaces naturels sensibles avec leurs orientations.

– La grande liberté laissée aux communes pour mettre en chantier les chartes et l'intérêt de ces documents de collaboration et planification souple explique *leur succès*. La plupart des chartes sont rurales ou mixtes et se développent souvent sans concours financier extérieur.

C- Les programmes locaux de l'habitat (P.L.H.)

— Prévus dès 1983 et restés sans réelle portée, ils ont reçu une consécration nouvelle dans la *loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 (art. L. 302-1 à L. 302-4-1 C.C.H.)*.

– Établis par les E.P.C.I. pour une durée maximale de *5 ans*, ils sont normalement intercommunaux et définissent les objectifs et les principes d'une politique tendant à une **répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements**.

Ils se situent entre les S.D. dont ils doivent respecter les options d'aménagement et les P.O.S. qui doivent les prendre en considération.

– Une forte pression est faite sur les **grandes agglomérations** (plus de 200 000 habitants) dont le pourcentage en logements sociaux est faible (moins de 20 % des résidences principales) pour qu'elles se dotent d'un P.L.H. Si dans un délai de *18 mois* elles n'en établissent pas, les communes :

- Peuvent voir le préfet *se substituer* à elles pour exercer le D.P.U.
 - Perdent le bénéfice des *aides financières* de l'Etat en matière de logements et d'action foncière, suite à la signature d'une convention avec l'Etat.
 - Peuvent être contraintes à verser une *contribution foncière élevée* si elles n'atteignent pas les objectifs de construction minimum de logements sociaux.
 - Ne pourront pas bénéficier de la nouvelle taxe perçue sur les constructeurs : la **participation à la diversité de l'habitat (P.D.H.)**.
- **Les autres communes regroupées** sont elles-mêmes incitées à se doter d'un P.L.H. si elles veulent bénéficier de l'aide financière de l'Etat et de la P.D.H. pour développer leur politique diversifié.

2. La protection

A- La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques

Elle institue au profit des immeubles dont la conservation présente *un intérêt public historique ou artistique* un double système de protection, l'un souple : **l'inscription** à l'inventaire qui exige seulement du propriétaire du bien qu'il dépose auprès de l'administration une déclaration préalable concernant les modifications qu'il désire apporter au bâtiment, l'autre plus contraignant : **le classement** prononcé soit à l'amiable, soit d'office et qui subordonne à autorisation préalable tous les travaux effectués sur le monument. Plus de 12 000 édifices ont été classés.

– La protection fut étendue aux abords du monument et une loi du 25 février 1943 détermina ces abords comme situés dans un cercle d'un *rayon de 500 mètres*, incluant les immeubles se trouvant dans le **champ de visibilité** du monument, lesquels ne pouvaient faire l'objet d'aucune transformation de nature à en affecter l'aspect sans autorisation préalable. Le permis de construire tient lieu de cette autorisation s'il est revêtu du visa de l'architecte des Bâtiments de France (**art. L. 421-6**).

B- La loi du 2 mai 1930 sur les sites

– Elle retient le même régime d'**inscription** à l'*inventaire* obligeant à une simple déclaration préalable et de **classement** imposant une autorisation préalable et concerne les sites « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général ». Des **zones de protection** peuvent être instituées autour des sites inscrits ou classés. Ces dispositions ont été utilisées pour protéger des espaces naturels, tels des massifs montagneux parfois très vastes.

– Ces lois sur le patrimoine culturel, historique et naturel créent ainsi des servitudes qui figurent obligatoirement en annexe des P.O.S. et s'imposent aux autorisations individuelles. L'émergence d'une politique de l'environnement et le souci d'une protection généralisée et renforcée ont incité les pouvoirs publics à mettre en place des *documents d'urbanisme spécifiques* destinés à encadrer les procédures d'inscription et de classement.

– La réglementation rigoureuse des « abords » frappant indistinctement tous les immeubles situés dans le « rond bête et méchant » fut l'objet de critiques et le législateur, en 1983, a prévu une forme de planification globale de protection du patrimoine architectural urbain : **les Z.P.P.A.U.**

Quant aux sites et aux espaces naturels qualifiés de **sensibles**, la loi du 18 juillet 1985 les a dotés d'un statut particulier.

C- Les secteurs sauvegardés (art. L. 313-1 à 3) et l'absence de décentralisation

– Afin de protéger et restaurer les quartiers anciens et plus particulièrement les centres historiques des villes souvent dégradés, la **loi Malraux du 4 août 1962** a mis au point un système de protection spécifique alliant planification et mesures réglementaires : celle des **secteurs sauvegardés**.

– Dans un secteur présentant « un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles » un *document spécifique d'urbanisme* est élaboré : le **plan**

de sauvegarde et de mise en valeur. Une fois publié, il remplace le P.O.S. en imposant des règles beaucoup plus précises que celui-ci sur la restauration et la valorisation des bâtiments existants.

Dès la délimitation du secteur des mesures de sauvegarde interviennent, en particulier les travaux de transformation des immeubles sont soumis à l'**accord préalable de l'architecte des Bâtiments de France.**

– La procédure **n'a pas été décentralisée.** C'est un arrêté interministériel ou un décret en Conseil d'Etat (si la commune est défavorable) qui prescrit l'élaboration du plan de sauvegarde. La conception de ce plan, confiée à un architecte, est placée sous l'autorité du préfet qui a compétence pour rendre le plan public. Le plan, enfin, est arrêté par décret en Conseil d'Etat. A tous les stades de l'élaboration, les conseils municipaux ne sont que consultés (**art. R. 313-1 à R. 313-13**).

– En fait, l'aménagement des secteurs sauvegardés a presque toujours été réalisé en étroite *collaboration* avec les autorités communales, même avant la décentralisation de 1983. L'**architecte** chargé de mettre au point le plan de sauvegarde est désigné par le maire après agrément ministériel et, au sein de la commission locale du secteur, les représentants de la commune jouent un rôle prépondérant. C'est ce qui explique le succès de la formule, en dépit des lourdeurs procédurales d'une élaboration conjointe. **80 secteurs** sauvegardés environ peuvent actuellement être dénombrés.

D- Les Z.P.P.A.U.P

L'automatisme de la législation des « abords », le caractère paralysant et discrétionnaire des appréciations de l'architecte des Bâtiments de France ont incité le législateur à prévoir des documents d'urbanisme spécifiques, plus faciles à mettre en œuvre que les secteurs sauvegardés et largement **décentralisés**. Les Z.P.P.A.U. ont été créées par l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983. C'est le Code de l'environnement qui accueille les dispositions les concernant. La loi du 8 janvier 1993 étend aux « paysages » le champ d'application de ces zones

désormais qualifiées de « zones de protection de patrimoine architectural, urbain et paysager ».

La création des Z.P.P.A.U.P. est *facultative* et les finalités à poursuivre larges. Elles peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger « pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ».

Elles ne sont prévues ni dans les secteurs sauvegardés ni dans les sites classés. Par contre, elles peuvent se *substituer* au régime des abords autour des monuments historiques et elles sont destinées à remplacer les zones de protection autour des sites inscrits. Elles interviennent donc aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine.

– Procédure de création

Largement décentralisée, la procédure pourrait être qualifiée d'*élaboration associée*. L'initiative est normalement dévolue à la commune, exceptionnellement au préfet de région. Pour la préparation du projet de zone, le groupe d'étude est placé sous l'autorité du maire avec le plus souvent l'assistance de l'architecte des Bâtiments de France.

Soumise à différents *avis* : conseils municipaux, *conseil régional du patrimoine et des sites*, créée aussi par la loi de 1983, la zone est, après *enquête publique*, arrêtée par le préfet de région, mais sous réserve de l'accord des élus locaux. Cet accord est aussi requis lorsque le Ministre chargé de l'urbanisme décide d'évoquer le projet.

– Portée

Très variés, ils vont de la simple *recommandation* à de véritables *contraintes* : choix de matériaux, de couleurs et à des interdictions totales ou partielles de construire, démolir, déboiser...

– Ces dispositions constituent des **servitudes d'utilité publique** qui l'emportent sur les servitudes du P.O.S. lequel devra éventuellement être modifié ou révisé en cas de contradiction.

- Tous les travaux sur des bâtiments situés dans la zone sont soumis à *autorisation spéciale* donnée après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France. En cas de désaccord avec le maire celui-ci peut saisir le préfet de région qui tranchera après consultation du collège régional du patrimoine et des sites.
- En 1991, 70 Z.P.P.A.U.P. ont été créées et 600 seraient en préparation.

E- Les espaces naturels sensibles (art. L. 142-1 à 13)

- Conçus comme un régime de protection des paysages et plus particulièrement des espaces boisés, ils ont pour origine les anciens *périmètres sensibles* créés en 1959, applicables dans un premier temps au littoral Provence - Côte d'Azur puis généralisés à l'ensemble des départements littoraux.

Dans les secteurs sensibles, *délimités par le préfet*, des mesures d'interdiction de construire et de protection des forêts et des espaces verts pouvaient être prises. Pour faciliter l'acquisition des espaces les plus menacés, le département disposait de moyens spécifiques : taxe départementale d'espaces verts, et droit de préemption.

Leur création et la fixation des règles de protection relevaient des autorités de l'Etat.

- La **loi du 18 juillet 1985**, en décentralisant assez largement cette procédure, en a élargi le champ d'application et les effets.

Les nouveaux espaces naturels sensibles ont pour but de privilégier la **protection** par rapport à la mise en valeur. Il s'agit de « *préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels* ».

Les **départements**, qu'ils soient littoraux ou non, ont compétence pour « élaborer et mettre en œuvre *une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non* ». Cette politique doit être compatible avec les orientations des S.D. et des chartes intercommunales ou avec les D.T.A. ou en leur absence avec les L.A.U.

– La procédure a été *décentralisée* au profit des autorités départementales. C'est le conseil général qui prend l'initiative et met en œuvre les moyens à sa disposition, en particulier, l'institution de zones de préemption et celles d'une **taxe départementale des espaces naturels sensibles**, désormais applicable sur l'ensemble du département. Cette taxe a remplacé celle sur les espaces verts. Elle peut aussi être utilisée pour l'acquisition, l'aménagement et l'entretien des espaces naturels boisés ou non, des sentiers, chemins et immeubles divers et pour la gestion des chemins le long des cours d'eau (loi du 3 janvier 1992 sur l'eau).

– Le titulaire du **droit de préemption** est le département ou, s'il n'use pas de ce droit, le *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, ou encore la commune par délégation. Il se distingue du droit de préemption urbain par sa finalité de protection d'espaces naturels et par son champ d'application qui ne s'applique, sauf exceptions strictement limitées, qu'à des terrains non bâtis.

– Sa mise en œuvre diffère selon que la commune est ou non dotée d'un P.O.S. (cf. *infra*).

DEUXIÈME PARTIE

L'urbanisme opérationnel

Dès lors que l'urbanisme a fait l'objet d'une réglementation, il peut ensuite revêtir une dynamique propre. L'urbanisme opérationnel permet de donner vie aux espaces réglementés.

La réalisation des opérations d'aménagement (chapitre III) suppose qu'au préalable des terrains soient rendus disponibles (chapitre I) et que le financement des équipements indispensables à l'opération projetée soit assuré (chapitre II).

Chapitre I

La disponibilité des terrains

L'urbanisme opérationnel est confronté à un double défi : la recherche de terrains disponibles et la maîtrise de la spéculation foncière : en effet, le taux d'inflation et le coût de la construction ne sont pas représentatifs du coût réel des terrains.

Pour aider les aménageurs publics ou privés à acquérir des terrains, parfois retenus dans un but de spéculation, différentes procédures peuvent être utilisées par les collectivités publiques. La première, l'expropriation, d'application générale, a été étendue à l'urbanisme, alors que les deux autres, le droit de préemption et les réserves foncières, sont spécifiques à ce domaine.

I - L'EXPROPRIATION

Vieille procédure dont les principes furent posés dans la *Déclaration des droits de l'homme du 1789* (art. 2 et 17), les traits essentiels dans le *Code civil* (art. 545) ainsi que dans la *loi du 8 mars 1810* (suite à la célèbre note dictée par Napoléon à Schönbrunn), et le régime actuel dans **l'ordonnance du 23 octobre 1958**, l'expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure ayant pour objet de réaliser le **transfert forcé** de la propriété d'un bien ou d'un droit réel immobilier dans un **but d'utilité publique** moyennant le paiement d'une **juste et préalable indemnité**.

La réglementation de l'expropriation, codifiée en 1977, et celle de l'urbanisme sont deux dispositifs distincts en vertu du principe de l'indépendance des législations. Mais ce principe s'est dans de nombreux domaines, de plus en plus infléchi.

N'ayant à l'origine que de lointains rapports avec les *questions d'urbanisme*, l'expropriation est perçue désormais comme l'un des moyens, le plus radical,

d'acquérir des terrains afin de les équiper et de les aménager en dépit de la résistance des propriétaires.

Des liens entre l'expropriation et l'urbanisme se sont donc irrésistiblement noués.

1. Les liens avec le droit de l'urbanisme

• Quant aux documents d'urbanisme

Selon une jurisprudence désormais bien établie, les déclarations d'utilité publique doivent être compatibles avec les schémas directeurs (C.E. 22 février 1974, « *Sieur Adam* ») et les P.O.S. (C.E. 11 janvier 1974, « *Dame Barbaro* »).

Toutefois, pour assurer cette compatibilité, une modification du P.O.S. peut être menée concomitamment à l'expropriation : l'enquête publique doit alors porter sur l'utilité publique de l'opération et sur la modification du P.O.S. ; la D.U.P. emporte approbation du document d'urbanisme modifié (**art. L. 123-8**).

• Quant aux titulaires et aux bénéficiaires de l'expropriation

Si la *décision d'ouvrir l'enquête* préalable et celle *déclarant l'utilité publique* (décret en Conseil d'Etat, arrêté ministériel ou préfectoral) sont des compétences qui appartiennent à *l'Etat*, **l'expropriant** c'est-à-dire le titulaire du droit d'exproprier peut être, outre l'Etat, les collectivités territoriales, les E.P. ainsi que les concessionnaires de certaines opérations d'aménagement ayant un statut de personne privée telles les S.E.M. d'aménagement dont la moitié au moins du capital doit être détenu par une ou plusieurs personnes publiques.

– Quant aux **bénéficiaires**, il est admis depuis 1953 que les terrains expropriés pour la réalisation d'opération figurant sur une longue liste à l'article L. 21-1 du Code de l'expropriation (en particulier *la construction d'ensembles immobiliers à usage d'habitation, les opérations de Z.A.C. la constitution de réserves foncières*) puissent être cédés ou concédés temporairement à des personnes de droit public et aussi de **droit privé**.

Ce système, qui a pu être perçu comme le transfert forcé d'un patrimoine privé vers un autre, procède d'une conception différente de celle qui justifiait l'expropriation à l'origine et, si l'on en abuse, peut soulever de *déliçats problèmes*.

• **Quant à l'objet de l'expropriation**

Les finalités légitimes de l'expropriation n'ont cessé de s'étendre en raison d'abord du progrès économique puis de l'essor de l'urbanisme opérationnel. Le juge a admis cette évolution et ne retient que trois objectifs susceptibles d'entacher d'illégalité une expropriation : un **intérêt financier** ou un **intérêt privé exclusifs**, l'**échec à la chose jugée**.

L'extension récente de l'expropriation à la constitution de réserves foncières a encore élargi son champ d'application puisque, en vertu de ce dispositif, la destination des terrains n'a pas à être précisée.

Enfin, la jurisprudence a considéré que pour certaines opérations de moindre ampleur, il était possible de ne constituer qu'un dossier sommaire d'enquête publique. Toutefois, si cela permet d'alléger l'expropriation, cela tend à pénaliser l'information du public qui n'aura accès qu'à des données superficielles.

• **Quant à l'indemnité et à la constructibilité des terrains**

– L'indemnité principale et celle de réemploi étaient auparavant calculées au prix du marché foncier, ce qui avait pour conséquence des coûts élevés.

– Afin de les modérer, la loi du 18 juillet 1985 les lie désormais aux *possibilités de construire* attachées au terrain. Il sera ainsi tenu compte des servitudes et surtout de la qualification ou non de « **terrain à bâtir** ».

– Autrefois liée à la viabilité, cette qualification se fonde désormais aussi sur « la situation dans un secteur *considéré comme constructible* au regard des règles d'urbanisme » (**art. L. 13-15**, Code de l'expropriation). Contestée, devant le **Conseil constitutionnel**, cette disposition fut estimée respecter les principes fondamentaux du droit de propriété (*décision du 17 juillet 1985*). L'indemnité d'expropriation est devenue ainsi étroitement liée au « *zonage* » et soumise, de ce fait, aux fluctuations des politiques locales.

2. Le contrôle juridictionnel de l'utilité publique et la théorie du bilan

L'*élargissement* de la procédure d'expropriation et l'imprécision des conditions de sa mise en œuvre et de ses finalités ont conduit le juge à exercer un *contrôle plus poussé de l'utilité publique* des opérations.

L'expropriation a été à l'origine de l'introduction dans le contentieux administratif du fameux **contrôle de proportionnalité**, qualifié de « maximum », où le juge administratif s'autorise à tirer le bilan des avantages et des inconvénients d'une opération projetée d'utilité publique : arrêt de principe, C.E. 28 mai 1971, « *Ville nouvelle Est* » : « Considérant qu'une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

Depuis cet arrêt, les éléments du bilan ont été enrichis. Dès 1972, le Conseil d'Etat précisait que l'atteinte à d'autres intérêts publics entrait en compte : C.E. 20 octobre 1972, « *Société civile Sainte Marie de l'Assomption* », cet arrêt marqua d'ailleurs la première annulation d'une D.U.P. sur le fondement de la théorie du bilan.

La Haute Juridiction a ensuite ajouté les intérêts de l'environnement : C.E. 26 mars 1980, « *Premier Ministre c/Mme Beau de Loménie* », et tout dernièrement la sauvegarde des monuments et des sites ayant fait l'objet de mesures de protection : C.E. Ass. 3 mars 1993, « *Commune de Saint-Germain-en-Laye* », arrêt rendu à propos de la construction de l'autoroute A 14 entre Orgeval et Nanterre et qui a estimé que l'amélioration de la circulation et de la sécurité routière en Ile-de-France par la réalisation d'une autoroute présentait des avantages qui l'emportaient sur les inconvénients d'autant plus que des mesures avaient été prévues pour réduire les effets dommageables de l'ouvrage notamment pour en limiter l'impact visuel à proximité de monuments historiques et les atteintes au parc et à la forêt de Saint-Germain-en-Laye (construction d'un tunnel à cet effet).

Pour d'autres exemples jurisprudentiels de bilan positif : C.E. 5 janvier 1994, « *Veyrier* » pour la création d'un parking, l'aménagement d'une place publique et la réalisation d'une bretelle de décélération visant à améliorer la desserte d'un village et la sécurité des sorties d'écoles ; C.E. 8 novembre 1993, « *Communes de Valenton et Villecresnes* » pour la construction d'une ligne d'interconnexion des T.G.V. Pour des exemples de bilans négatifs : C.E. 26 novembre 1993, « *Commune de Gousse* » pour un projet de lotissement et de parking dans une commune rurale de 140 habitants alors que ni les besoins en logement ni les nécessités de la circulation ne justifient les atteintes aux exploitations agricoles ; C.E. 12 juillet 1993, « *Épx. Patrice* » pour la réalisation d'une aire de stationnement dans une commune littorale en Corse impliquant l'expropriation d'une parcelle située entre une habitation et le rivage de la mer, ce qui nuirait au caractère des lieux et porterait une atteinte disproportionnée à la propriété privée au regard de l'intérêt public attaché à une telle opération.

Ce contrôle poussé des circonstances de fait où le juge refait la démarche intellectuelle ayant conduit l'administration à prendre la décision d'exproprier n'est pas sans influencer, à titre **dissuasif**, les autorités publiques, averties de ce que l'utilité publique n'est pas une notion inconsidérément malléable.

II - LE DROIT DE PRÉEMPTION

Le droit de préemption est à l'origine un mécanisme de **droit privé** qui permet à un préempteur (locataire, fermier, ...) de se substituer à un contractant initial avec effet acquisitif et extinctif.

Transposé en droit public, ce droit donne la possibilité à une personne publique de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un immeuble situé dans un périmètre prédéfini.

A l'occasion de l'aliénation à titre onéreux de ce bien, tout propriétaire en zone de préemption doit, préalablement à la vente, adresser à l'administration *une déclaration d'intention d'aliéner (D.I.A.)* indiquant le prix souhaité. L'autorité

publique peut se porter prioritairement acquéreur, éventuellement à un prix inférieur, que le vendeur peut ou non accepter. *Le juge de l'expropriation* peut être saisi pour la fixation du prix.

1. Des objectifs diversifiés

– La lutte contre la spéculation foncière

Avec l'apparition de l'urbanisme opérationnel, les propriétaires de terrains ont tentés de pratiquer la rétention de leurs terrains et d'anticiper sur les hausses de prix résultant des équipements publics.

C'est pourquoi un droit de préemption fut institué dès 1958 pour une durée de 4 ans dans les **Z.U.P.** (zones d'urbanisation prioritaire), lesquelles ont aujourd'hui disparu, et en 1962 dans les **Z.A.D.** (zones d'aménagement différé) pour une durée de 14 ans.

Ces mesures ne furent cependant pas suffisantes et la *loi foncière du 31 décembre 1975* créa les **Z.I.F.** (zones d'intervention foncière) où le droit de préemption devenait permanent.

Par ailleurs, la *loi foncière de 1967* et surtout celle de 1976 offrent aux collectivités publiques la possibilité de constituer des **réserves foncières**. Les terrains sont ainsi acquis à un juste prix par un procédé moins traumatisant que l'expropriation puisque la préemption ne peut intervenir que si le propriétaire manifeste son intention d'aliéner et ne renonce pas ensuite à la vente jugeant insuffisant le prix proposé.

– La protection de l'environnement

Il s'agit ici du droit de préemption exercé dans les **espaces naturels sensibles** qui ont été substitués depuis le 1er juin 1987 aux anciens périmètres sensibles. (cf. *supra*)

Ce dispositif de préemption a été décentralisé et son institution relève de la compétence du **département** : le Conseil général, après accord des communes dotées d'un P.O.S. (ou en l'absence de P.O.S. après accord du préfet) peut instituer

un droit de préemption dont le département est titulaire ou par délégation le Conservatoire de l'espace littoral ou l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional ou la commune si le département n'utilise pas de son droit (art. L. 142-3).

La procédure est celle du droit commun de préemption urbain à la seule différence qu'en principe ce droit ne peut s'exercer qu'à l'égard de **terrains non bâtis** (art. L. 142-4 à 12). En effet, la finalité est la protection de l'environnement et non une politique d'urbanisme, à savoir : « *préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels* ». En revanche, lorsqu'il s'agit de « *mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public* », la préemption peut s'exercer exceptionnellement à l'égard de terrains bâtis.

– L'aménagement

La loi d'aménagement du 18 juillet 1985 a réorganisé complètement le système de la préemption. Elle a procédé à son élargissement et a décentralisé sa mise en œuvre (art. L. 211-1 à 211-6).

– Dans les communes *dotées d'un P.O.S.* exécutoire, les Z.I.F. et les Z.A.D. sont unifiées et remplacées par un **droit de préemption urbain (D.P.U.)** lequel peut être institué sur tout ou partie des zones U et N.A. des P.O.S., des P.A.Z., lorsqu'il y a une Z.A.C., et des plans de sauvegarde et mise en valeur.

– Son *champ d'application* est donc plus large que celui des Z.I.F. qui ne concernaient que les zones U des P.O.S.

– A l'origine la succession du D.P.U. aux Z.I.F. devait se faire d'office. Des critiques s'étant élevées contre cet automatisme, la loi du 17 juillet 1987 a subordonné la transformation des Z.I.F. en zones de D.P.U. à une **décision expresse des communes**.

– Les communes ont toute **liberté pour instituer le D.P.U., en réduire le champ d'application ou même le supprimer**. Même s'il n'y a pas de préemption effective, cette procédure constitue pour elles un moyen utile **d'observation foncière**.

– Pour offrir des *garanties* de **stabilité** aux aménageurs, elles peuvent décider d'exclure du D.P.U. les cessions de terrains à intervenir dans un lotissement ou une Z.A.C., ce pour une durée de cinq ans.

– Enfin, l'*Etat peut exiger* de la commune qu'elles instaure un D.P.U. dans un *périmètre d'opération nationale* ou une zone concernée par un projet d'aménagement ou de travaux publics « pris en considération par l'Etat ». Il peut aussi, dans ces hypothèses, imposer à la commune de déléguer le D.P.U. à une autre personne publique.

– L'engouement pour le D.P.U. s'est manifesté dans la quasi-totalité des communes urbaines. Mais le taux moyen de préemption effective reste faible : autour de 1 %, les disponibilités financières des communes ayant des limites.

– La diversité de l'habitat

• *Le système antérieur à la décentralisation*

Les **Z.A.D.** instaurées en 1962 permettait aux collectivités locales de maîtriser par anticipation leur politique foncière en vue d'opérations d'urbanisme ou à partir de 1967 de constitution de réserves foncières, et donc de lutter activement contre la spéculation. Le droit de préemption correspondant était temporaire et pouvait être mis en œuvre pendant 14 ans. Un système de **pré-Z.A.D.** permettait la délimitation d'un périmètre provisoire dans lequel s'exerçait le droit de préemption avant même l'institution de la Z.A.D. Le bilan fut plutôt satisfaisant.

Au 1^{er} juillet 1983, on recensait 4 854 Z.A.D. couvrant 612 134 hectares et 70 pré-Z.A.C. couvrant 27 318 hectares.

• *La loi du 18 juillet 1985 : le lien entre Z.A.D. et absence de P.O.S*

Ce nouveau régime applicable à compter du 1^{er} juin 1987 tirait les conséquences de la généralisation du D.P.U. décentralisé. Les Z.A.D. étaient supprimées à l'intérieur des communes dotées d'un P.O.S. où le D.P.U. leur était substitué. Les Z.A.D. ne pouvaient donc être instituées que *dans les communes dépourvues de P.O.S.* afin de pallier l'absence de D.P.U.

Dès que la commune se dotait d'un P.O.S., les parties de Z.A.D. incluses en zones U et N.A. étaient soumises de plein droit au D.P.U. ; toutefois, les anciennes Z.A.D. antérieures à juin 1987 pouvaient atteindre leur terme.

• **La loi du 13 juillet 1991 et le retour à la généralisation des Z.A.D**

La loi d'orientation pour la ville (L.O.V.) du 13 juillet 1991 habilite l'Etat à créer des Z.A.D. dans l'ensemble des communes que celles-ci soient **dotées ou non d'un P.O.S.** (art. L. 212-1). Les Z.A.D. peuvent concerner aussi bien les zones urbaines que les zones naturelles.

Le droit de préemption Z.A.D. **se substitue** au D.P.U., l'exercice de ces deux droits ne pouvant être cumulatif.

Les **pré-Z.A.D.** sont rétablies, les périmètres provisoires, d'une durée maximum de 2 ans, sont délimités par le préfet avant l'institution de la Z.A.D. et lui permettent d'exercer le droit de préemption. Ce dispositif « *régalien* » marque de manière frappante le "retour de l'Etat" sous-jacent dans l'ensemble de la loi sur la ville. La création et la gestion des Z.A.D. relèvent de sa compétence : arrêté préfectoral voire décret en Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit de vaincre l'opposition des communes.

Cela se justifie par la finalité de la préemption qui doit être obligatoirement la réalisation d'équipements publics ou de logements sociaux locatifs, opération pour laquelle certaines communes ne font pas preuve d'un réel empressement. Toutefois, les communes ne sont pas exemptes de contrepartie. Elles disposent d'un droit de priorité pour préempter sur les biens vendus par l'Etat, ses établissements publics et des entreprises publiques dont la liste est fixée par décret.

2. Les titulaires

• **Du Droit de Préemption Urbain (D.P.U.)**

Le titulaire est en principe la *commune* mais celle-ci peut *déléguer* ce droit à l'Etat, une collectivité locale, un établissement public ou une Société d'économie mixte (S.E.M.) d'aménagement.

• **Du droit de préemption - Z.A.D**

C'est l'acte créant la Z.A.D. qui désigne le titulaire qui peut être l'Etat, une collectivité territoriale, un établissement public ou une S.E.M. d'aménagement.

3. L'objet

L'objet donné à la préemption n'a cessé de **s'élargir**. L'article **L. 210-1**, qui précise que toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé, permet son exercice en vue des actions ou opérations répondant :

- d'une part aux vastes objectifs de l'aménagement fixés à l'article **L. 300-1** issu de la loi du 18 juillet 1985 : mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, maintien, extension ou accueil des activités économiques, développement du loisir ou du tourisme, réalisation des équipements collectifs, mise en valeur du patrimoine, au service desquels les réserves foncières peuvent être réalisées (art. **L. 221-1**) ;
- d'autre part à l'objectif de diversité de l'habitat de la **loi du 13 juillet 1991**. La réalisation de logements sociaux étant d'intérêt national (art. 3), la constitution de réserves foncières pourra intervenir non seulement pour des « **opérations** » mais pour des « **actions** » d'aménagement, telles des actions d'accompagnement de la politique du logement (circ. 31 juillet 1991).

4. Les biens et opérations assujettis

• **Les biens**

- Ils sont envisagés de manière large et concernent « tout *immeuble* ou ensemble de *droits sociaux* donnant vocation à l'attribution *en propriété* ou *en jouissance* d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti ou non » (art. **L. 213-1**).

- Les **exceptions** concernent, en particulier : les immeubles bâtis par les organismes d'H.L.M. ceux faisant l'objet d'un contrat de vente d'immeubles à construire, les parts ou actions des sociétés d'attribution faisant l'objet d'une cession avant achèvement de l'immeuble ou, dans un délai de dix ans après l'achèvement, les immeubles cédés au locataire en exécution d'une promesse de

vente ; pour le seul D.P.U., les immeubles bâtis depuis moins de dix ans, les locaux compris dans un bâtiment soumis à un régime de copropriété depuis plus de dix ans et la cession de parts ou d'actions de sociétés d'attribution.

• **Les mutations**

– Il s'agit des *mutations volontaires à titre onéreux* : ventes, échanges, apports en société, constitution de rentes viagères, cession de droits indivis.

– En sont donc *exclus* les mutations à titre gratuit (successions et donations), les transferts en jouissance (sans transfert de propriété) et les cessions à un coïndivisaire.

– Il peut arriver qu'une unité foncière se trouve *pour partie seulement* en zone de préemption. La jurisprudence estime alors illégale une décision de préemption sur l'ensemble.

5. La procédure (art. L. 231-1 à 18)

– Déclaration d'intention d'aliéner

– Le propriétaire désireux d'aliéner son bien doit préalablement adresser à la mairie de la commune une **déclaration d'intention d'aliéner (D.I.A.)** en quatre exemplaires qui indique les prix et conditions de mutation (**art. R. 213-5**).

– Le maire *transmet* un exemplaire de cette déclaration au directeur des services fiscaux et au délégataire éventuel du droit de préemption.

– La non-déclaration d'une aliénation soumise à préemption constitue une cause de *nullité*. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter de la publication de l'acte transférant la propriété.

– Réaction du titulaire du droit de préemption

Il dispose d'un délai de *deux mois* à compter de la réception de la D.I.A. pour notifier au propriétaire son renoncement à l'exercice de ce droit ou son offre d'acquérir. Son *silence* durant deux mois vaut **renonciation (R. 213-7)**. La proposition de transaction donnant lieu à préemption effective est faible.

– Le titulaire du droit de préemption peut décider *d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par le vendeur*. La vente est alors considérée comme parfaite, l'accord étant réalisé sur la chose et sur le prix. Le transfert de propriété peut être constaté par acte notarié ou par acte en forme administrative. Le paiement du prix doit intervenir dans les six mois.

– Il peut aussi, après avoir consulté le service des Domaines, *proposer un prix différent* en précisant son intention de faire fixer le prix par la juridiction compétente en matière d'expropriation à défaut d'acceptation.

– Réaction du propriétaire du bien soumis à préemption

– En cas de *renonciation* expresse ou tacite de l'administration il devient libre d'aliéner son bien aux prix et conditions fixés dans la D.I.A.

– En cas d'*offre d'acquisition* il dispose d'un délai de deux mois pour soit renoncer à vendre, soit accepter l'offre si le nouveau prix et les nouvelles conditions fixés par l'administration lui conviennent.

– Intervention de la juridiction compétente en matière d'expropriation

– Si le propriétaire maintient son prix et que l'administration l'estime excessif elle dispose d'un délai de quinze jours pour **saisir le juge de l'expropriation**. La procédure est celle suivie en matière d'expropriation (**art. R. 213-11**).

– Fixation du prix

– Il ne s'agit pas, comme en matière d'expropriation d'une indemnité mais d'un *prix* qui sera exclusif de toute indemnité accessoire, en particulier l'indemnité de réemploi.

– Sa fixation obéit aux règles suivantes :

• **Période de référence** retenue : pour les Z.A.D., un an avant la publication de l'acte instituant la zone et pour le D.P.U. la date du plus récent des actes rendant public, approuvant ou modifiant le P.O.S.

• **Prise en compte des améliorations** et changements d'affectation opérés par le propriétaire postérieurement à cette date.

- Prise en compte éventuelle, à **titre de comparaison**, des transactions intervenues pour des biens de même qualification situés dans la zone ou dans les zones comparables.
- Prise en compte éventuelle des **évaluations administratives et des déclarations fiscales**.

– Suites de la décision de justice

– Dans un délai de deux mois à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive les parties peuvent :

• **Accepter le prix.**

• **Renoncer à la mutation.** Lorsque le titulaire du D.P.U. renonce, il ne pourra plus exercer ce droit à l'égard du même bien pendant un délai de cinq ans. Le propriétaire pourra réaliser librement la vente mais au prix fixé par la juridiction, éventuellement révisé en fonction des variations du coût de la construction.

– **Le délai de paiement ou de consignation** est de six mois. S'il n'est pas respecté l'ancien propriétaire peut demander la **rétrocession** du bien.

– Les biens préemptés, lorsqu'ils sont affectés à l'un des objets prévus à **l'article L. 210-1, peuvent être cédés en pleine propriété** à une personne publique ou privée. Lorsque la personne privée n'est ni une société d'H.L.M., ni une S.E.M. à participation publique majoritaire, une délibération spéciale du conseil municipal est nécessaire.

– L'administration peut se contenter de **concéder l'usage** des biens à des opérateurs publics ou privés. La formule la plus usuelle est celle du bail à construction (cf. *infra*).

— Lorsque le bien a été préempté, il convient, comme en matière d'expropriation, qu'il soit **utilisé pour remplir les objectifs liés à la préemption**. Les textes apportent quelques garanties :

Si l'administration décide une affectation autre, moins de dix ans après la préemption, *l'ancien propriétaire* doit se voir proposer *en priorité* l'acquisition.

S'agissant d'une expropriation, il peut demander durant trente ans la **rétrocession** des biens n'ayant pas reçu, dans les cinq ans, la destination prévue. Mais rien n'interdit à l'administration de prendre une nouvelle D.P.U. et sa marge de manœuvre reste puissante.

6. Les garanties du propriétaire

– Droit de délaissement

– Le propriétaire d'un bien exposé à une préemption peut proposer au titulaire du droit *l'acquisition immédiate* de ce bien en indiquant le prix qu'il en demande (**art. L. 211-5 et L. 212-3**).

– Ce système permet, comme dans le régime de l'expropriation auquel il est également applicable, de contraindre l'administration à *prendre position* dans des délais rapides sur les suites qu'elle entend donner à ses projets.

– Le droit de délaissement (qui n'existe pas dans le cadre des espaces naturels sensibles) est perçu aussi comme une **garantie offerte aux propriétaires** de retrouver la libre disposition de leurs biens si l'administration priée d'acquiescer ne donne pas suite : le titulaire du droit de préemption ne peut plus l'exercer à son égard pendant 5 ans. Le refus d'acquiescer a les mêmes *effets* que la renonciation.

– Le propriétaire d'un bien sur le point d'être préempté est tenu d'en **informer les locataires, preneurs ou occupants de bonne foi**. Les locataires peuvent résilier le bail sans que le titulaire de la préemption puisse s'y opposer. Il devra les indemniser à raison, notamment, des améliorations apportées au fond loué.

– Suites d'une annulation contentieuse

La *loi du 9 février 1994* modifie l'article **L. 213-8** et dispose que lorsque la décision de préempter a été annulée par le juge administratif et qu'il n'y a pas eu transfert de propriété, le titulaire ne peut à nouveau exercer son droit de préemption sur le bien pendant un délai d'un an.

Dans ce cas, le propriétaire n'est pas tenu par les prix et conditions mentionnés dans la D.I.A.

III - LES RÉSERVES FONCIÈRES

L'expropriation et le droit de préemption visent généralement à la libération de terrains pour la réalisation d'opérations ponctuelles. Toutefois, ces deux procédures peuvent être également utilisées pour la constitution de réserves foncières dont le but est l'acquisition de biens destinés à des opérations d'aménagement non encore prévues de manière précise. Il s'agit de mettre en œuvre une politique à moyen et long terme afin d'*anticiper sur l'urbanisation future* et de *stocker des terrains*, acquis à un prix intéressant, et qui seront immédiatement disponibles lorsqu'une opération d'urbanisme et d'aménagement sera décidée, la remise des terrains sur le marché au moment le plus stratégique permettant ainsi de peser sur les prix.

Cette politique est pratiquée depuis longtemps avec succès dans les pays du nord de l'Europe (ainsi 70 % du territoire de Stockholm est couvert par des réserves foncières).

En France, ce dispositif est assez récent puisqu'il est apparu dans la *L.O.F. du 30 décembre 1967* et a été ensuite étendu par les *lois des 31 décembre 1976, 18 juillet 1985 et 13 juillet 1991*.

1. Objet

Les réserves foncières ont pour objet la réalisation d'opérations d'aménagement global, à l'exclusion d'opérations ponctuelles. Cette notion d'aménagement est définie à l'article L. 300-1.

Le juge exerce à cet égard un contrôle rigoureux. L'exercice du droit de préemption pour la constitution d'une réserve foncière sera illégal si celle-ci ne répond pas à l'un des **objectifs de l'aménagement** énoncés par le code de l'urbanisme : C.E. 2 mars 1992, « *Ville d'Annemasse* ».

Les Z.A.D. à fin de réserves foncières peuvent se voir annulées pour erreur manifeste d'appréciation si la réserve excède les besoins de la commune : C.E. 14 mars 1986, « *Moreliéras* ». L'application du bilan coût-avantages sera

faite à une D.U.P. en vue d'acquisitions foncières pour constituer des réserves : C.E. 31 janvier 1986 : « *Lansac* ». Les inconvénients de la suppression d'espaces verts et de l'amputation du parc d'un château classé l'emportent sur les avantages tirés de l'extension d'une réserve pour l'aménagement ultérieur d'une zone industrielle.

2. Bénéficiaires

Les personnes publiques habilitées à constituer des réserves foncières sont *limitativement* énumérées par la loi. Il s'agit de l'Etat, des collectivités locales, des syndicats mixtes, des établissements publics d'aménagement et, depuis la loi du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville, des *établissements publics fonciers* : E.P.I.C. décentralisés et intercommunaux, ils disposent, par délégation des communes, des droits de préemption et d'expropriation ainsi que de *moyens financiers importants* pour réaliser pour leur compte ou pour celui de l'Etat les acquisitions en vue de constituer des réserves foncières, mais ils n'ont aucune compétence en matière d'urbanisme opérationnel).

3. Acquisition des terrains et financement

Les terrains destinés à la mise en réserve sont acquis à l'amiable ou de manière coercitive par voie de préemption ou d'expropriation.

Depuis 1983, les communes bénéficient d'une grande **liberté** quant au financement de la constitution de réserves foncières, les prêts sollicités à cet effet ont été **banalisés** c'est-à-dire qu'ils peuvent être accordés par tout établissement de crédit dans les conditions du droit commun. Avant 1983, le Crédit local de France jouissait d'un quasi-monopole en la matière.

Cette liberté doit en fait inciter les communes à affecter et à utiliser assez rapidement les terrains afin d'être en mesure de faire face aux échéances de la dette.

S'agissant des *établissements publics fonciers*, des moyens financiers nouveaux ont été mis spécialement à leur disposition : taxe spéciale d'équipement, participation à la diversité de l'habitat, contribution financière des communes,

exonérations fiscales, conçus en outre comme des incitations à l'intention des communes pour qu'elles se dotent d'un programme local de l'habitat.

4. « Gestion en bon père de famille »

D'origine civiliste, cette expression a été reprise par l'article L. 221-2 s'agissant de l'utilisation ultérieure des biens préemptés.

– **Avant leur utilisation définitive**, les biens mis en réserve ne peuvent être cédés en pleine propriété qu'à des personnes publiques ou faire l'objet de *concession temporaire*, ne conférant aucun droit au renouvellement ou au maintien dans les lieux.

– Après la décision sur leur utilisation définitive, les terrains peuvent :

* soit *demeurer dans le patrimoine* des collectivités publiques pour l'accueil d'équipements publics ou le classement en espaces naturels protégés ;

* soit être *revendus* :

* soit être *concedés* à des constructeurs privés par bail de droit commun, bail emphytéotique, concession immobilière, bail à construction (formule la plus pratiquée par laquelle le preneur s'engage à titre principal à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail comprise entre 18 et 99 ans : (**art. L. 251-1** du code de la construction et de l'habitation).

Chapitre II

L'équipement des terrains et son financement

Dès lors que la disponibilité des terrains est assurée, il convient de les **équiper** pour les rendre viables. Les équipements publics sont coûteux mais il en résulte pour les terrains une *plus-value* non négligeable. Une taxation générale des propriétaires aurait été perçue comme une mesure inéquitable, car non directement liée à des opérations d'urbanisme. C'est donc sur les *constructeurs* que va peser la charge principale de l'équipement des terrains. La *loi du 18 juillet 1985* a tenté de clarifier les diverses contributions exigibles et a doté les communes d'un large pouvoir d'appréciation en la matière.

I - LES MODES DE FINANCEMENT

1. Le financement par le propriétaire du terrain - constructeur

C'est en tant que *constructeur* que le propriétaire du terrain devra participer au financement des équipements. S'il cède son terrain à un constructeur, il sera assujéti au droit commun des plus-values foncières et seul le constructeur acquéreur du terrain devra supporter la charge du coût des équipements.

Aucun des projets de taxation générale des terrains constructibles ou destinés à l'urbanisation *n'ont abouti en France* alors qu'ils ont prospéré dans d'autres pays tels que l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et l'Espagne.

2. Le maintien d'aides de l'Etat après la décentralisation

• *Au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme*

Aux termes de la loi du 7 janvier 1983, les transferts de compétences aux collectivités locales doivent faire l'objet de la part de l'Etat d'une compensation

financière intégrale. En ce sens, la *dotation de décentralisation*, inscrite au budget du Ministère de l'Intérieur, doit financer les frais résultant de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, à condition toutefois que les communes n'aient pas sollicité la mise à disposition des services de l'Etat.

• **Au titre des opérations d'aménagement**

– En 1977, un premier système d'incitation financière par des subventions forfaitaires de l'Etat destinées à certaines *opérations en particulier celles programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.)* avait été mis au point avec la création d'un Fonds d'aménagement urbain (**F.A.U.**), lequel ne disposait pas de fonds propres mais servait de centre de coordination et de relais aux subventions accordées par les différents ministères.

– Le F.A.U. a été supprimé en 1984 mais les objectifs qu'il poursuivait d'amélioration des quartiers anciens, et de lutte contre la ségrégation sociale demeurent et sont désormais poursuivis par le *Comité interministériel des villes (C.I.V.)*, le *Conseil national des villes* et un *Fonds social urbain (F.S.U.)*.

– Celui-ci dispose de fonds propres qui servent à financer soit des **programmes locaux de l'habitat (P.L.H.)** à partir de diverses **conventions** conclues entre l'Etat et les communes : cf. conventions de quartiers, conventions ville-habitat, contrats de villes, soit de **programmes de solidarité et d'innovation** concernant l'insertion des immigrés, des nomades, la prévention de la délinquance, la lutte contre l'insalubrité (cf. opérations de résorption de l'habitat insalubre).

– Les décisions d'attribution des aides sont prises par le C.I.V. lorsqu'il s'agit de programmes nationaux d'innovation et solidarité. Elles ont été *déconcentrées* au niveau du préfet pour les P.L.H. La part du financement est variable : en général 30 % vont aux études et 70 % aux opérations proprement dites. Les subventions du C.I.V. sont forfaitaires et non révisables.

• **Au titre des interventions foncières**

Les aides ont été intégrées en 1983 dans le droit commun de la *dotation globale d'équipement* versée aux communes. Il s'agit de faire bénéficier celles-ci de prêts

préférentiels avec ou sans différé d'amortissement, accordés par le groupe de la Caisse des Dépôts et consignations.

Les communes dotées d'un *programme local de l'habitat (P.L.H.)*, peuvent solliciter une aide financière de l'Etat, qui sera accordée pour une durée de 3 ans renouvelable.

3. La participation des constructeurs

Les constructeurs étant les principaux bénéficiaires de l'équipement des terrains et des plus-values qu'il génère, il est normal qu'ils y contribuent de manière importante.

Avant 1967, il n'existait que des systèmes de *participation ponctuelle* au titre de délivrance des permis de construire ou de lotir : contributions financières et cessions gratuites de terrains dont l'ampleur variait selon les communes.

La *L.O.F. du 1967* a mis en place un dispositif d'imposition *forfaitaire globale fiscalisée* se substituant aux anciennes contributions : la **taxe locale d'équipement (T.L.E.)**.

Toutefois, cette volonté de substitution manqua en partie son but et d'autres participations additionnelles ou alternatives continuèrent d'être perçues parallèlement à la T.L.E. Soucieux de mener à bien leur opération, les constructeurs étaient contraints de se soumettre aux exigences des collectivités locales. Les tentations de « chantage » à l'obtention des permis de construire étaient fortes et les marchandages de toute sorte devenaient une pratique trop courante.

La *loi du 18 juillet 1985* dont le titre IV est consacré au financement de l'aménagement par les constructeurs, a tenté de **moraliser** et de **clarifier** ce domaine. Il existe désormais une *liste limitative* des contributions susceptibles d'être exigées des constructeurs et un nouveau mécanisme de financement des opérations d'aménagement programmé.

II - LES DIVERSES PARTICIPATIONS EXIGIBLES DES CONSTRUCTEURS

En vertu du nouvel article **L. 332-6**, les collectivités locales conservent leur *liberté de choix* du système de financement des équipements publics mais ce choix doit s'opérer entre deux modes principaux : la T.L.E. et la nouvelle participation dans les secteurs d'aménagement. Un autre mode est spécifique aux Z.A.C.

Par ailleurs, des participations additionnelles peuvent être exigées mais leur liste est limitative et leur cumul dépend du choix précédent.

1. La taxe locale d'équipement (T.L.E.)

Elle a pour origine la L.O.F. de 1967 et a été remodelée en 1971 et 1985. C'est une taxe à caractère fiscal dont le régime est défini par l'article **1585 A.** du Code général des impôts (C.G.I.).

– Champ d'application

• *Les communes concernées*

La T.L.E. est instituée *de plein droit* dans les communes de plus de 10 000 habitants qui peuvent cependant y renoncer par délibération du conseil municipal.

– Elle peut être *facultativement* instituée dans les autres communes.

• *Les opérations assujetties*

– Elle est applicable aux « *opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments de toute nature* ».

– Certains cas **d'exonération** sont prévus qui concernent, en particulier, les constructions publiques et, sur décision du conseil municipal, les constructions à usage d'habitation édifiées par les H.L.M. et les S.E.M. d'aménagement, les bâtiments à usage agricole, les constructions édifiées dans les lotissements et les Z.A.C. pour lesquelles une participation forfaitaire est prévue.

– Mode de calcul

Avant 1985, le T.L.E. n'était réactualisée qu'irrégulièrement alors que le taux d'inflation variait de façon importante. Il en résultait une rentabilité chaotique et les collectivités locales étaient tentées de recourir à diverses stratégies de contournement, le produit de la T.L.E. représentant à peine un quart des ressources de l'urbanisation.

Depuis 1985, la T.L.E. fait l'objet d'une *réévaluation annuelle* sur la base du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E. Il s'agit d'inciter les communes à opter pour la T.L.E., système préservé des éléments discrétionnaires et des risques d'arbitraire.

– La T.L.E. est payée *sur trois ans*, en deux fractions égales de 18 mois après l'autorisation de construire.

– Elle est calculée sur la base de la **valeur forfaitaire** des terrains nécessaires à la construction des bâtiments qui font l'objet de l'autorisation, valeur déterminée en multipliant la surface de plancher (S.H.O.N.) par une valeur forfaitaire au m² fixée par décret. Le taux est en principe de 1 % mais peut aller jusqu'à 5 % par délibération du conseil municipal.

Elle rapporte aux communes entre 1,3 et 1,7 milliards, soit en moyenne 100 000 F par an et par commune. Sa rentabilité est donc faible et les communes préfèrent, dans la mesure du possible, opter pour le P.A.E.

2. La participation forfaitaire requise au titre d'un plan d'aménagement d'ensemble (P.A.E.)

Cette participation est *mieux adaptée* à l'effort exceptionnel d'équipement engendré par certaines opérations d'aménagement.

– L'article **L. 332-9** définit des secteurs où un « **programme d'aménagement d'ensemble** » (P.A.E.) a été approuvé par le conseil municipal et où peut être mis à la charge des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme « *tout ou partie du coût des équipements publics réalisés dans l'intérêt principal des usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné* ».

- Le champ d'application est très ouvert. Le système semble répondre tout particulièrement à l'évolution du régime des *zones NA* ou à l'aménagement de secteurs anciens *rénovés* selon la politique dite des projets de quartier. En 1991, on comptait **850 P.A.E.** d'un rapport bien supérieur pour les communes à la T.L.E.
- La participation au coût des équipements dans les secteurs d'aménagement programmé est exigée sous forme de *contribution financière* ou, avec l'accord du constructeur sous forme *d'exécution de travaux ou d'apports de terrains* (**art. L. 332-10**).
- Le régime de la participation peut être *révisé* par le conseil municipal lorsque le programme d'aménagement d'ensemble fait l'objet d'une modification substantielle.
- En cas de non-résiliation des équipements programmés, une procédure de *restitution* des sommes versées par les constructeurs est prévue, garantie indispensable contre l'inertie des collectivités locales.

3. Le financement spécifique aux Z.A.C

La procédure de la Z.A.C. permet aux communes de déroger à la T.L.E., ce qui fut autrefois une des causes de l'engouement pour les Z.A.C. dites « *financières* ». Les P.A.E. devraient freiner ce phénomène.

- Lorsqu'ils sont placés hors du champ d'application de la T.L.E., les équipements publics de la Z.A.C. : voies intérieures, espaces verts, aires de stationnement... peuvent être mis à la charge des constructeurs.
- Ce système de **financement spécifique** conserve la faveur des collectivités publiques pour toutes les opérations d'une certaine ampleur, celles, en particulier, qui ne sont pas conduites par les communes et qui ne bénéficient pas de la participation forfaitaire de l'article L. 332-9, laquelle est de la compétence exclusive des conseils municipaux.

La loi Sapin du 29 juin 1993 et la loi Bosson du 9 février 1994 ont modifié la rédaction de l'article L. 311-4-1 concernant le coût des équipements publics à mettre à la charge des constructeurs dans le cadre d'une Z.A.C.

La première décide que cette charge ne concerne que les équipements publics réalisés « dans l'intérêt principal des usagers des constructions à édifier » (voir aussi l'art. L. 322-9 nouveau en ce qui concerne les P.A.E.).

La seconde alourdit de manière pesante la rédaction de l'article L. 311-4-1 et pose la règle selon laquelle lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs.

4. Les participations et taxes spéciales

L'article L. 332-6 s'efforce de réorganiser les participations spécifiques demandées aux bénéficiaires des autorisations de construire et de mettre fin à leurs prolifération désordonnée engendrée par l'insuffisance du rendement de la T.L.E.

Il distingue à cet effet les contributions aux dépenses d'équipements destinés à l'ensemble des habitants de la commune (art. L. 332-6-1) et la réalisation des équipements à caractère privé destinés aux bénéficiaires d'autorisations d'occuper ou utiliser le sol (art. L. 332-15).

La liste est limitative.

A- Contributions aux dépenses d'équipements publics (art. L. 332-6-1)

On distingue des contributions de nature fiscale et de nature non fiscale (hormis le régime particulier de participation des riverains en Alsace-Lorraine).

– Contributions de nature fiscale

• Participations requises pour la sur-utilisation du sol

Dépassement du C.O.S. (art. L. 332-1)

Le C.O.S. étant fixé en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants, il est légitime que les bénéficiaires de l'autorisation de

construire des m² *supplémentaires* entraînant l'accroissement des équipements publics versent une contribution spéciale pour leur financement.

En cas de *transfert* de C.O.S., le versement pour dépassement est écarté car il n'y a pas production de surfaces et d'équipements supplémentaires.

Dénommée également « *taxe de surdensité* », cette participation est égale au coût estimé de la surface supplémentaire de terrain qu'il eût été nécessaire d'acquérir au même endroit pour construire les m² supplémentaires sans dérogation.

Elle est perçue au bénéfice exclusif de la *commune*. Elle n'est pas cumulable avec le versement pour dépassement du P.L.D.

Dépassement du plafond légal de densité (P.L.D.) (art. L. 112-7)

L'institution du P.L.D. par la *loi foncière du 31 décembre 1975*, si elle poursuivait l'objectif traditionnel de lutte contre la spéculation foncière par l'instauration d'une nouvelle taxe sur la construction, avait des objectifs plus ambitieux.

Un mouvement doctrinal s'était prononcé d'une part en faveur d'une modification de l'article 552 du Code civil selon lequel « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* » afin de limiter les droits que les propriétaires du sol détiennent « *en hauteur* » : seul un certain espace au-dessus de leur terrain leur serait propre, au-delà « *l'exercice du droit de construire relève de la collectivité* » (formule reprise à l'**art. L. 112-1**) ; et d'autre part, en faveur d'une **socialisation partielle** du droit de construire. La réflexion sur un espace à trois dimensions et sur la fonction sociale de la propriété nourrissait le débat.

La loi de 1975 a mis au point un mécanisme d'application nationale reposant sur l'idée d'un partage du droit de construire entre les propriétaires du sol et la collectivité en influant non sur la hauteur des constructions, mais plus globalement sur leur *densité*, qui se voit fixer une limite applicable de plein droit à l'ensemble du territoire : le P.L.D.

A l'origine la densité avait été fixée à 1 pour l'ensemble de la France et à 1,5 pour Paris : cf. 1 000 m² S.H.O.N. de plancher pour 1 000 m² de terrain (ou

1 500 m² à Paris). Les constructions qui excèdent cette densité seront soumises à l'obligation d'effectuer un versement pour dépassement du plafond (V.D.P.L.D.).

Le montant du versement est égal « à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de construction n'excède pas le plafond légal » (art. L. 112-2), valeur appréciée à la date du dépôt de la demande de permis de construire.

Les 3/4 de ce versement sont attribués à la commune, le 1/4 restant au département. Ces collectivités ont la liberté d'en choisir l'affectation.

Les immeubles non productifs de revenus réalisés par les collectivités publiques et leurs E.P.A. sont exonérés du P.L.D.

Ce système, critiqué dès l'origine comme portant une atteinte trop rigide au droit de propriété, a connu de multiples réformes et il est devenu, contrairement à sa vocation première, un mécanisme maîtrisé par les collectivités locales, communes en particulier, qui le conçoivent comme un moyen, parmi d'autres, d'obtenir de nouvelles ressources financières.

Les réformes intervenues en 1985 et 1986 ont d'abord donné aux communes la faculté de moduler le P.L.D. à l'intérieur d'une fourchette allant de 1 à 2 (de 1,5 à 3 à Paris). Puis la liberté a été offerte aux communes de supprimer ou non le P.L.D. sur leur territoire, de le rétablir, de le modifier en respectant les taux limites, la décision étant prise par le conseil municipal.

Une garantie pour les propriétaires, outre le seuil plancher en dessous duquel les communes ne peuvent descendre, est l'impossibilité de modifier le P.L.D. avant un délai de 3 ans (ou 6 mois après renouvellement du conseil municipal).

Sans être négligeable, le bilan du P.L.D. fut perçu comme un échec par rapport aux résultats ambitieux escomptés : rentabilité insuffisante, constructions désordonnées à la périphérie des villes dont le centre était déserté et encouragement à la spéculation foncière dans les nouveaux terrains convoités.

Le P.L.D. a rapporté en 1991 aux 2 000 communes qui l'ont institué 960 millions dont 900 reviennent à l'Ile-de-France.

La participation pour dépassement de C.O.S. n'est pas cumulable avec le versement pour dépassement du P.L.D.

• **Participations à certaines actions de protection de l'environnement**

Elles sont de la compétence du département et sont cumulables soit avec la T.L.E., soit avec la participation en secteur d'aménagement.

– **Taxe départementale des espaces naturels sensibles (art. L. 142-2).**

Elle peut, par délibération du conseil général, être instituée pour mettre en œuvre une politique de préservation de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels (art. L. 142-2).

Perçue sur la *totalité* du territoire départemental, elle est établie sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments et depuis la loi Barnier sur les installations et travaux divers : elle est soumise aux règles gouvernant la liquidation et le recouvrement de la T.L.E.

Le produit de la taxe, originairement réservé aux *acquisitions foncières*, peut financer aussi désormais des dépenses d'*entretien* ou de protection des espaces ouverts au public et peut être affecté à des acquisitions foncières indirectes par l'intermédiaire du Conservatoire de l'espace littoral ainsi qu'à l'acquisition et l'entretien des chemins le long des cours d'eau (cf. *supra*).

• **Participation au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.).**

Les C.A.U.E., institués par la loi du 3 janvier 1977 relative à l'architecture, ont pour mission de promouvoir la qualité de l'architecture, d'informer et de conseiller gratuitement les particuliers et les collectivités locales quant à la qualité urbanistique et architecturale. Cette consultation est néanmoins *facultative*.

Le financement des C.A.U.E. a été mis à la charge des départements et il est assuré grâce à une taxe spéciale créée en 1981 (art. 1599 B, Code général des impôts).

– Son taux est fixé par le *conseil général* avec un plafond de 0,3 % de la valeur de l'ensemble immobilier servant de base au calcul de la T.L.E.

• **Redevance pour la création de bureaux et locaux de recherche en Ile-de-France (art. L. 520-1 à 520-11)**

– Afin de maîtriser l'implantation des administrations et des entreprises en région parisienne surchargée et de faciliter les installations en province, une procédure d'*agrément* fut mise au point en 1958.

Ce dispositif vient d'être refondu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Depuis 1960 et dans le prolongement du système d'*agrément*, une redevance est exigible lors de la création en Ile-de-France de locaux à usage de bureaux et de recherche. Diverses *exonérations* ont été prévues (cf. pour les bureaux, faisant partie d'un local principal d'habitation, utilisés par des professions libérales...). Depuis 1982, la redevance n'est plus exigée pour la création de locaux à usage industriel.

– La redevance est **calculée** sur la surface utile de plancher construite ou transformée, le fait générateur étant la délivrance du permis de construire. Son produit est **affecté** au budget d'équipement de la région d'Ile-de-France, *en vue du financement des infrastructures routières et d'équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires.*

Par ailleurs, une *taxe annuelle* est perçue depuis 1990 sur l'*usage de bureaux* dont la surface dépasse 2 000 m². Sont concernés les locaux professionnels ou commerciaux et ceux utilisés par les administrations publiques. La base de calcul est la surface des bureaux. Le taux de cette taxe est réévalué chaque année.

– **Participations individualisées de nature non fiscale**

Parfois qualifiées de participations *ordinaires*, elles sont affectées au financement d'équipements particuliers liés directement aux constructions assujetties. La plupart existent depuis longtemps. Leur régime a été remanié en 1985 afin de mieux garantir les constructeurs et d'assouplir leur mise en œuvre. On peut distinguer :

• **Contributions en espèces**

– Participation pour raccordement à l'égout (art. L. 35-4 du Code de la santé publique).

La commune peut l'exiger du *propriétaire* d'un immeuble raccordé aux dépendances de la voie communale.

– Participation pour la réalisation de parcs publics de stationnement (art. L. 421-3 R. 332-17).

L'article 12 des P.O.S. (cf. aussi art. R. 111-4 du R.N.U) subordonne la délivrance des autorisations de construire « à la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble projeté ». Le permis de construire peut donc être refusé pour insuffisance des aires de stationnement. Le certificat de conformité ne peut être délivré que si les places de stationnement correspondantes ont été effectivement réalisées.

Le juge administratif se montre rigoureux : un permis a été annulé aux motifs que la création de 7 aires de stationnement était insuffisante pour répondre aux besoins de 12 logements : C.E. 2 février 1977, « *S.C.I. Faidherbe - Lepère* », voir aussi : C.E. 14 décembre 1992, « *Léger* » et 6 décembre 1993, « *Société la Fermière et Ville de Marseille* ».

En cas d'impossibilité de réaliser le stationnement nécessaire dans l'emprise du projet, 4 solutions de substitution sont proposées : réalisation d'aires de stationnement dans le voisinage immédiat (300 m), concession dans un parc public existant ou en cours de réalisation, acquisition de places dans un parc privé voisin ou versement d'une participation financière, dont le montant est élevé (environ 60 000 F par place), destinée à la réalisation de parcs publics dont la construction est programmée par la collectivité.

– Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels (art. L. 332-8).

Réformé en 1985, le système, désormais cumulable avec la T.L.E., s'applique à « toute installation à caractère industriel, agricole, commercial ou artisanal qui, par sa nature, sa situation ou son importance, *nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels* ». C'est le cas d'une usine, d'une grande surface commerciale...

– Participation pour la réalisation des équipements des services publics industriels et commerciaux nécessaires à l'opération projetée.

• **Cessions gratuites de terrains**

Ces terrains sont destinés à être affectés à certains usages publics au profit, en particulier, de la *voirie* : création de voies nouvelles ou élargissement des voies existantes.

– Les cessions ne peuvent excéder 10 % de la surface du terrain sur laquelle la construction doit être édifiée.

– Elles ne peuvent être exigées qu'en cas de réalisation de *surfaces nouvelles*.

Les clauses de cessions gratuites de terrains incluses dans les permis de construire sont divisibles de ces derniers et peuvent faire l'objet d'un recours distinct : C.E. 1^{er} décembre 1993, « *Mme Rigaud* ».

B- Équipements propres à caractère privé (art. L. 332-15)

La loi du 18 juillet 1985 en a dressé la liste, semble-t-il non limitative.

– Il s'agit notamment de la voirie, de l'alimentation en eau, gaz, électricité, des réseaux de télécommunication, de l'évacuation et du traitement des eaux et matières usées, de l'éclairage des aires de stationnement, des espaces collectifs, des aires de jeu et des espaces plantés.

Équipements à caractère privé, leur réalisation incombe au constructeur ou à l'aménageur et peut « en tant que de besoin leur être imposé lors de la délivrance des autorisations ».

– La frontière entre équipements publics et privés n'est pas toujours facile à tracer. Le contentieux sur la notion d'équipement public est abondant car les collectivités

locales ont parfois tendance à réclamer des constructeurs, en jouant de cette confusion, une double participation.

– N'ont pas été considérés comme « équipements propres » des travaux de viabilité longeant un lotissement mais affecté à la circulation générale : C.E. 18 mars 1983, « *Plunian* ».

III - LA LIBERTÉ COMMUNALE DANS LE CHOIX DU SYSTÈME DE FINANCEMENT

– Choix des équipements à réaliser

– Dans les secteurs de la commune où un P.A.E. a été approuvé par le conseil municipal, celui-ci peut mettre à la charge des constructeurs « *tout ou partie* du coût des équipements publics réalisés dans l'intérêt principal des usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné ».

– Cette formule, inscrite à l'article **L. 332-9** nouveau, laisse aux communes la liberté de chiffrer le programme d'équipement et d'en répartir la charge. Elles pourront exiger des constructeurs un financement « **en tout ou partie** » pour les équipements dont la justification, souvent difficile à apprécier, repose sur la condition « d'intérêt principal » des usagers des futures constructions. Réformée par la loi Sapin du 29 janvier 1993, cette rédaction, moins évasive que la précédente, n'est pas d'une grande limpidité et laisse encore une large marge d'appréciation à la commune.

– L'article **L. 311-4-1** nouveau, relatif aux Z.A.C., reprend cette formule et a été ajouté au Code de l'urbanisme.

– De surcroît, le conseil municipal peut *réviser* le régime des participations dans le sens, le plus souvent d'un alourdissement, « lorsque le programme d'aménagement d'ensemble fait l'objet d'une *modification substantielle* » (**art. L. 332-11**), notion fuyante laissant de larges possibilités d'appréciation aux élus municipaux.

– Choix et modulation des taxes et participations

– Les communes ont la faculté d'*instaurer ou non la T.L.E.*, celle de *délimiter les secteurs d'aménagement* et de déterminer le montant de la participation financière qui s'y appliquera. Cette même liberté se retrouve lorsqu'il y a une Z.A.C. Quant aux *participations exceptionnelles*, la plupart ont un caractère *facultatif* et c'est à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire, le maire en général, qu'il appartient de les exiger ou non, le conseil municipal en fixant le montant.

– S'agissant de la T.L.E., le conseil municipal peut, par simple délibération, la *supprimer* ou en faire *varier le taux* (dans les limites légales). La même liberté se retrouve pour le P.L.D.

– Choix de l'affectation

– Hormis l'exigence que le produit de la T.L.E. soit inscrit à la section investissement du budget municipal, *aucune affectation précise* n'est requise et le choix de l'utilisation de cette taxe est à la *discrétion* des communes.

– Par contre, les **participations**, notamment celle exigée dans les secteurs d'aménagement, font l'objet d'affectations précises.

– Si les équipements publics n'ont pas été réalisés dans le délai prévu, les bénéficiaires des autorisations de construire peuvent, on l'a vu, demander la **restitution** totale ou partielle de leur apport (**art. L. 332-11**).

– Garanties accordées aux constructeurs

– L'**action en répétition**, fondée sur la notion d'*enrichissement sans cause*, et qui permet aux constructeurs d'obtenir la restitution des participations irrégulièrement perçues, s'applique, depuis 1985, à toutes les taxes et participations. Elle se prescrit par un délai de 5 ans à partir du dernier versement litigieux (**art. L. 332-30**).

– L'article **L. 332-7** a mis un terme aux difficultés contentieuses nées du principe d'*indivisibilité du permis* de construire, qui conduisait le juge administratif à

estimer que l'illégalité d'une disposition du permis, imposant indûment une participation financière, entraînait l'annulation de l'ensemble du permis.

Désormais cette illégalité **est sans effet sur la légalité des autres dispositions** de l'autorisation de construire et l'autorité administrative peut, par une décision distincte, à caractère exclusivement financier, régulariser la contribution aux dépenses d'équipements publics. Voir C.E. 13 novembre 1981, « *Plunian* », précité et C.E. 12 février 1988, « *Soc. automobiles Citroën* ».

Chapitre III

Les opérations d'aménagement

Après la seconde guerre mondiale et jusqu'en 1985, l'**urbanisme opérationnel**, pourtant en plein essor, demeurait un domaine peu encadré par le législateur et abandonné à la circulaire, texte purement indicatif dépourvu de force juridique contraignante.

La loi du **18 juillet 1985** relative à la définition et à la mise en œuvre des principes de l'aménagement, *décentralise*, tente de donner une certaine *cohérence* à l'urbanisme opérationnel et dégage un concept substantiel nouveau : l'**opération d'aménagement**.

Les principales opérations d'aménagement : *lotissements, zones d'aménagement concerté, réhabilitation des quartiers anciens*, qui existaient pour certaines depuis fort longtemps et qui avaient toutes été éprouvées par la pratique s'inscrivent sans grande difficulté dans ce nouveau concept fédérateur, en raison surtout de la collaboration de règles publiques et privées.

I - LE CONCEPT FÉDÉRATEUR D'AMÉNAGEMENT

1. La définition légale de l'aménagement

C'est la grande novation de la loi de 1985 de définir enfin le concept d'aménagement par voie législative.

Aux termes de l'article L. 300-1 alinéa 2 :

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

L'objet des actions ou opérations d'aménagement est de « *mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* » (art. L. 300-1, al. 1).

Larges et adaptables ces objectifs sont néanmoins limitatifs. Les collectivités publiques qui utiliseraient leurs prérogatives de puissance publique à d'autres fins (cf. un mobile principalement financier) pourraient voir leurs décisions frappées d'illégalité par le juge administratif.

2. Les principes généraux

L'obligation de concertation préalable

L'article L. 300-2 rend obligatoire, pendant toute la durée d'élaboration du projet d'aménagement, une concertation préalable, organisée par le conseil municipal et qui doit **associer** à la définition du projet « *les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées* ». Les opérations visées sont la création des Z.A.C. et certaines opérations définies à l'article R. 300-1 qui par leur importance ou leur nature modifient de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et sont réalisées pour le compte de cette dernière (travaux routiers, ou sur les cours d'eau, infrastructures portuaires, ports maritimes, dont le montant est supérieur à 12 millions et dans les communes sans P.O.S. création de plus de 5 000 m² de surface hors œuvre nette). Il est à noter également que l'ouverture à l'urbanisation des zones NA des P.O.S. est soumise à cette obligation. Le maire en présente le **bilan** devant le conseil municipal qui en délibère.

La loi du 13 juillet 1991 (art. 4) étend l'obligation de concertation aux actions ou opérations qui, par leur ampleur ou leur nature, modifient substantiellement les conditions de vie des habitants.

L'absence de *concertation* ou son insuffisance est susceptible d'entraîner l'annulation des opérations d'aménagement concernées. En revanche, seule l'absence de concertation (et non son insuffisance) peut entacher d'illégalité les autorisations de construire.

Le libre choix des opérations

L'Etat et les collectivités locales ou leurs E.P. peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement à *toute personne publique ou privée y ayant vocation* (**art. L. 300-4**).

Les conventions passées entre un établissement public, une S.E.M. locale ou une S.E.M., dont la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs personnes publiques, et les aménageurs peuvent prendre la forme de **concessions d'aménagement**.

Les instruments juridiques

Diligentée dans un but d'intérêt général, l'opération d'aménagement autorise l'utilisation, largement discrétionnaire, par la collectivité publique de diverses prérogatives telles que le **sursis à statuer** opposé aux demandes d'autorisation concernant des travaux et constructions *de nature à compromettre la réalisation d'une opération d'aménagement ou à la rendre plus onéreuse* dès qu'elle a été « prise en considération » par une délibération qui produit effet pendant 10 ans (**art. L. 111-10**).

L'établissement de la participation dans les secteurs d'aménagement (**art. L. 332-9**) et la possibilité de réaliser des montages juridiques et financiers ponctuels et « sur mesure » sont aussi facilités.

II - LES LOTISSEMENTS

Si les lotissements sont aujourd'hui reconnus comme une véritable opération d'urbanisme consistant en la division d'une propriété foncière d'un seul tenant en

plusieurs parcelles destinées à recevoir des constructions, tel n'a pas toujours été le cas.

A l'origine, au début du siècle, il s'agissait d'une opération purement privée.

Cette absence de réglementation avait entraîné des abus manifestes de la part des lotisseurs qui commercialisaient des lots non desservis par des équipements publics, d'où la création de lotissements défectueux. Face à de telles pratiques, la *loi Cornudet du 14 mars 1919* a pour la première fois imposé un contrôle administratif a priori de la constitution d'un lotissement.

Les lotissements se sont depuis lors irrésistiblement *publicisés*.

Toutefois, ils n'ont jamais en les honneurs d'une grande loi qui leur soit spécifique.

Si les premiers textes qui en traitent sont d'origine législative : *loi de 1919, 1924 et 1943*, ils ont pour objet la réglementation d'urbanisme générale et ne consacrent que quelques articles au lotissement. Il en est de même pour la *loi du 31 décembre 1976* et pour celle du *7 janvier 1983* qui décentralise le régime (cf. **art. L. 315-1** et suiv., **L. 316-1** et suiv., **L. 317-1** et suiv.). La plupart des dispositions sur le champ d'application, les procédures de réalisation, de gestion et de modification sont donc d'origine réglementaire, en particulier le **décret du 26 juillet 1977**.

Chaque année plus de 80 000 logements sont réalisés dans les lotissements, soit 40 % des constructions individuelles.

1. La notion de lotissement

– Divisions foncières constitutives d'un lotissement

Aux termes de l'article **R. 315-1** : « *Constitue un lotissement... toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux de nombre des terrains issus de ladite propriété...* ». Ces dispositions s'appliquent « *notamment aux divisions en propriété ou en jouissance résultant de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partages ou de locations, à l'exclusion*

toutefois des divisions résultant de partages successoraux ou d'actes assimilés lorsque ces actes n'ont pas pour effet de porter à plus de quatre le nombre des terrains issus de la propriété concernée ».

Doivent intervenir conjointement :

1) Une **unité foncière**, tènement unique, appartenant à une même personne physique : c'est le support de la division.

2) L'implantation de **bâtiments** : c'est l'objet de la division.

3) Un délai de **dix ans**. Il faut que les divisions, soit simultanées, soit successives, aient été effectuées sur une période de moins de dix ans. Au-delà les terrains sont « régénérés ».

4) Une **division du sol** volontaire ou non, à titre onéreux ou gratuit, en propriété ou en jouissance, ce qui permet d'assujettir à la réglementation des lotissements les « *copropriétés horizontales* », système où les titulaires de lots ont la jouissance indivise du sol et la propriété exclusive des constructions édifiées sur leur lot.

5) Un **nombre de terrains** issus de la division *dépassant le seuil de 2* (divisions volontaires, cf. : vente) *ou 4* (partages successoraux et actes assimilés).

Une autorisation de lotir peut être demandée pour le seul 3^e ou 5^e lot, parcelle unique qualifiée lotissement « **unilot** » (**art. R. 315-4, 4^o**).

La liberté de division lorsqu'il n'y a pas lotissement est une liberté sous surveillance. *Le détachement d'un terrain à bâtir est obligatoirement précédé d'un certificat d'urbanisme* au titre de l'article **R. 315-54**. Ce certificat sera négatif si le seuil des 2 ou 4 lots est dépassé appelant une autorisation de lotir.

– **Divisions foncières non constitutives d'un lotissement**

Ces divisions foncières sont néanmoins soumises à d'autres procédures de contrôle.

• **L'article R. 315-2**

Il s'agit des divisions effectuées dans le cadre d'une opération de remembrement et dans les zones d'urbanisme opérationnel (Z.A.C., restauration immobilière...),

des *divisions de terrains lorsqu'il y a maître d'ouvrage unique* (cf. ventes à terme ou en l'état futur d'achèvement) et des divisions « *primaires* » effectuées par un propriétaire au profit de personnes qu'il a habilitées à réaliser une opération immobilière sur une partie de sa propriété et qui ont déjà obtenu une autorisation de lotir ou un permis de construire un groupe de bâtiments ou un bâtiment comportant plusieurs logements.

• **Les articles L. 111-5 et L. 111-5-2**

Les divisions de **faible importance** (au-dessous du seuil ne sont soumises qu'à la délivrance du certificat d'urbanisme de l'article L. 111-5).

Le morcellement foncier de certains **espaces naturels fragiles** (art. L. 111-5-2), fait l'objet d'une déclaration préalable.

• **L'article R. 421-7-1 et le permis groupé**

Le permis de construire valant autorisation de décision, appelé communément *permis groupé*, concerne la construction sur un terrain par une même personne de plusieurs bâtiments, le terrain d'assiette devant faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance.

2. L'autorisation de lotir

– Présentation de la demande (art. R. 315-4)

La demande peut porter sur l'ensemble de la propriété ou seulement sur une partie. Elle est présentée par le *propriétaire* du terrain, son *mandataire*, ou une *personne justifiant d'un titre* l'habilitant à réaliser l'opération, le juge administratif s'en tiendra à la qualité de propriétaire **apparent**.

Le dossier de demande comporte une *note de présentation* et trois *documents graphiques* : plan de situation, plan de l'état actuel du terrain, plan de composition. Le *règlement* et le *cahier des charges* sont des documents facultatifs (cf. infra).

En l'absence de P.O.S. et si le projet porte sur la réalisation de plus de 5 000 m² de surface hors œuvre nette, une *étude d'impact* doit obligatoirement être jointe au dossier (**art. R. 315-5**). Le juge contrôle si cette étude est suffisante. L'octroi d'une autorisation de lotir au vu d'une étude incomplète constitue une **faute** engageant la responsabilité de l'autorité compétente ; toutefois, cette responsabilité est atténuée en cas de faute du lotisseur, consistant en la présentation d'une étude insuffisante alors même que cet agissement n'aurait pas eu le caractère d'une méconnaissance intentionnelle des textes applicables : C.E. 28 juillet 1993, « *S.A.R.L. Bau Rouge* ».

– **Instruction de la demande**

Depuis le 1^{er} avril 1984 la procédure a été **décentralisée** et, lorsque la commune est dotée d'un P.O.S. approuvé, le *maire* est compétent pour instruire les demandes, avec le concours des services municipaux ou la mise à disposition, par convention, des services de la D.D.E. Pour les communes non pourvues de P.O.S., le préfet est compétent pour instruire et délivrer l'autorisation, au nom de l'Etat.

Lorsque le *dossier est complet*, l'autorité compétente adresse, dans les 15 jours, une lettre au demandeur lui faisant connaître la date avant laquelle la décision doit lui être notifiée. Si le dossier est incomplet, il l'invite, dans le même délai, à fournir les pièces complémentaires.

Au cas où, dans les 15 jours du dépôt en mairie, le demandeur n'a pas reçu de réponse, il peut « mettre en demeure » l'autorité compétente de procéder à l'instruction de sa demande : c'est la « **requête en instruction** » et si, dans les 8 jours, la lettre en réponse n'a toujours pas été notifiée, le délai d'instruction part de la date à laquelle a été reçue la mise en demeure (cf. *infra*, à propos du permis de construire).

– **Décision**

Prise sur le fondement de la législation en vigueur au moment où l'autorité compétente (maire, président de l'E.P.C.I., préfet) prend sa décision elle peut

conduire à une autorisation **expresse** ou **tacite**, *simple ou assortie de prescriptions spéciales*, à un **refus** pour non respect des prescriptions du P.O.S. lorsqu'il en existe un, ou pour violation des dispositions du R.N.U. et des lois d'aménagement et d'urbanisme... L'art. **R. 315-28** permet aussi de refuser l'autorisation lorsque le lotissement « *est de nature à compromettre les conditions d'un développement équilibré de la commune ou de l'agglomération* ». Le **sursis à statuer** motivé peut être accordé pour une durée qui ne peut excéder 2 ans.

La *publicité* de la décision est très complète : publicité administrative avec un affichage en mairie durant 2 mois, affichage sur le terrain, et publicité foncière au fichier immobilier.

– **Portée**

– **Caducité**. Deux motifs de caducité sont prévus : *non-commencement des travaux* dans les 18 mois suivant l'autorisation ; *non-achèvement des travaux* dans un délai qui ne peut être supérieur à 3 ans. En cas de réalisation par tranches, le délai ne peut dépasser 6 ans.

– L'autorisation de lotir a un caractère réel et non personnel. Si la personne du lotisseur change à la suite d'une mutation, il n'y a pas lieu à nouvelle demande mais il y a transfert d'autorisation.

C'est un acte « **complexe** », *non réglementaire, créateur de droits* : droit à lotir, droit à indemnisation en cas de servitudes nouvelles causant un préjudice direct, matériel et certain.

Mais il *ne donne aucun droit acquis à construire*. C'est une autorisation de division d'un terrain en vue, certes, de la construction mais qui laisse toute liberté ensuite à l'administration pour octroyer ou refuser les permis de construire en se fondant sur des réglementations différentes.

– **Recours contentieux**

– Recours en **excès de pouvoir** : le lotisseur dispose d'un délai de *2 mois* à compter de la notification. En ce qui concerne les tiers, ce délai court à compter

de la plus tardive des dates suivantes : premier jour d'une période continue de 2 mois d'affichage sur le terrain et en mairie (cf. par analogie le nouvel **art. R. 490-7** en matière de permis de construire).

– **Recours en exception d'illégalité** : irrégularité du P.O.S. servant de fondement à l'autorisation de lotir ou irrégularité de cette dernière soulevée à l'appui d'un recours contre un permis de construire.

– Contentieux de **la responsabilité**. Fondé sur la faute (irrégularité du refus ou du retrait s'agissant du pétitionnaire, de l'octroi s'agissant des tiers) ce contentieux tend à se développer.

3. Réalisation du lotissement

D'importantes contraintes pèsent sur le lotisseur.

– Réalisation des équipements collectifs

– Pour lutter contre *la pratique ancienne des lotissements défectueux et affermir les garanties des colotis*, les textes (cf. **art. L. 332-15 et R. 315-29-a**) donnent à l'autorité administrative de larges pouvoirs pour *imposer* « *en tant que de besoin* » l'exécution de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement : voirie, alimentation en eau, gaz, électricité, réseaux de télécommunication, d'évacuation des matières usées, aires de stationnement, espaces collectifs... Voir en particulier : C.E. 20 juillet 1991, « *La S.C.I. Domaine du Bernet* ».

Une *concertation* préalable devrait permettre de proportionner équitablement l'importance des équipements à celle du lotissement.

– Les travaux ont le caractère de *travaux privés*, à l'exception de ceux réalisés par les communes dans les lotissements communaux.

Ils doivent être entrepris dans les *18 mois* de la délivrance de l'autorisation et achevés dans les *3 ans* au plus (**art. R. 315-30**). En cas de réalisation par tranches, ces délais ne s'appliquent qu'à la première tranche. L'autorité administrative qui a délivré l'autorisation peut « *visiter les lieux à tout moment et procéder aux vérifications qu'elle juge utiles* ».

A l'achèvement des travaux, le lotisseur doit obtenir un certificat constatant soit l'achèvement complet, soit l'achèvement des travaux autres que ceux de finition. Le refus du certificat doit être « particulièrement » motivé. Si l'inexécution des travaux est imputable au fait de l'administration, l'arrêté n'est pas caduc : C.E. 9 juillet 1982, « *Lagouerte* ».

– Lorsque des équipements communs sont prévus, la création d'une **association syndicale de propriétaires** ayant pour objet la propriété, la gestion et l'entretien est le plus souvent obligatoire.

Les acquéreurs de lots *adhèrent automatiquement en signant l'acte de vente*. Le transfert de propriété des voies et équipements communs est généralement consenti pour un prix symbolique. Les statuts de l'association sont rédigés librement et ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité administrative. Pour éviter les charges d'entretien, souvent lourdes, des équipements, les colotis, peuvent décider de demander le transfert *dans le domaine public communal*, transfert qui peut intervenir d'office et sans indemnité en ce qui concerne les voies privées ouvertes à la circulation publique.

– Participations financières

Si la réalisation des équipements propres au lotisseur a pour objet la satisfaction de l'intérêt collectif des colotis, les taxes et participations financières imposées au lotisseur pour la réalisation d'équipements publics extérieurs au lotissement le sont dans **l'intérêt général de la commune**.

Depuis la loi aménagement du 18 juillet 1985 les lotisseurs sont soumis aux mêmes prescriptions que les autres aménageurs. Il s'agit donc de la taxe locale d'équipement, de la participation en secteur d'aménagement et des participations additionnelles cumulatives : cf. versement pour dépassement du P.L.D., pour dépassement du C.O.S., taxe départementale des espaces naturels sensibles, participations pour la réalisation d'équipements propres...

Des **cessions gratuites de terrains** peuvent aussi être exigées mais seulement « *à bon escient* » et pour des projets très précis, en particulier « la création ou

l'élargissement des voies publiques » et dans la limite de 10 % de la surface totale.

Le **contentieux de la légalité** des participations a été classé dans celui des *travaux publics*, qui le fait échapper aux brefs délais du recours de droit commun et qui admet la divisibilité entre l'autorisation proprement dite de diviser le sol et les conditions financières dont cette autorisation peut être assortie : C.E. 13 novembre 1981, « *Plunian* », précité. Le contrôle de la *proportionnalité* des équipements exigés par rapport aux besoins suscités par le lotissement n'est plus paralysé par l'indivisibilité de l'autorisation de lotir qui dissuadait le lotisseur d'entreprendre une action contre des participations financières excessives par crainte d'une annulation de l'ensemble de l'arrêté de lotir.

– Commercialisation des lots

• *Le principe de l'exécution préalable par le lotisseur des prescriptions de l'autorisation de lotir et ses assouplissements*

En principe, aucune mutation entre vifs ou location concernant des terrains bâtis ou non bâtis compris dans un lotissement ne peut être effectuée avant l'intervention de l'autorisation de lotir et l'exécution des prescriptions imposées au lotisseur (**art. R. 315-2**). Ces prescriptions concernent principalement la *réalisation des équipements publics* mis à la charge du lotisseur, laquelle est attestée à la demande du lotisseur par un certificat délivré par l'autorité compétente (**R. 315-36** : cf. cas de l'obtention tacite de ce certificat faute de réponse de l'administration dans le délai d'un mois et après mise en demeure demeurée infructueuse pendant le même délai).

Par souci de *réalisme économique*, ce principe bénéficie de deux assouplissements :

- différé de certains travaux de finition (art. R. 315-33-a) : Le lotisseur peut solliciter l'autorisation de *différer* la réalisation du revêtement définitif des voies, l'aménagement des *trottoirs* et équipements en dépendant, ceci afin d'éviter la dégradation des voies du lotissement par les véhicules et engins

divers les empruntant lors des travaux de construction des bâtiments, considérations d'ordre *technique* ;

- vente avant achèvement des travaux et garantie d'achèvement (art. R. 315-33-b) : des considérations *économiques* et *financières* (équilibre du budget de l'opération) justifient la possibilité accordée au lotisseur de demander à être autorisé à procéder à la vente ou à la location des lots *avant l'exécution de tout ou partie des travaux prescrits* mais à la stricte condition de bénéficier d'une **garantie d'achèvement**.

Cette garantie financière est donnée par un établissement de crédit.

L'arrêté autorisant les ventes fixe une *date* à partir de laquelle, en cas de non achèvement des travaux, les sommes nécessaires pour les mener à leur terme seront libérées par le garant. Les délais ne devraient pas dépasser 3 ou 6 ans (cf. les règles de caducité de l'art. R. 315-30).

• *Les opérations interdites et les sanctions pénales et civiles*

D'une part, l'article **L. 316-2** punit d'une amende comprise entre 2 000 F et 120 000 F (3 000 F et 300 000 F en cas de récidive) toute personne qui aura procédé à des ventes ou à des locations en l'absence ou en violation de l'autorisation de lotir. La méconnaissance pure et simple par le lotisseur de cette autorisation est passible des mêmes peines d'amendes et le tribunal peut prescrire la mise en conformité assortie éventuellement d'une astreinte de 50 F à 500 F et dans l'exécution d'office peut être poursuivie par l'administration.

Le juge civil peut prononcer la nullité des ventes et locations en cause.

D'autre part, l'article **L. 316-3** prévoit les mêmes peines d'amende en cas de conclusions de promesses de ou de location avant l'intervention de l'autorisation de lotir ainsi qu'en cas de non-communication à l'acquéreur ou au preneur de l'arrêté de lotir et du cahier des charges préalablement à la signature des contrats de vente ou de location, lesquels doivent mentionner expressivement que cette formalité a été accomplie (on peut penser que la responsabilité pénale du notaire auquel il appartient de veiller à la rédaction des actes pourrait être engagée).

La perception d'acomptes avant l'autorisation de lotir fait l'objet d'une répression particulière, l'amende étant comprise entre 2 000 F et 200 000 F.

Enfin, depuis la *loi du 9 février 1994*, la **publicité** avant l'arrêté de lotir ne constitue plus un délit. Elle est autorisée à condition de mentionner explicitement si l'autorisation est ou non intervenue et de ne comporter aucune indication non conforme à l'arrêté de lotir délivré ou susceptible de causer une méprise sur les charges et conditions auxquelles le lotisseur entend subordonner la vente ou la location des lots.

4. La dualité de la réglementation interne au lotissement

Objet pendant longtemps de vives controverses jurisprudentielles, cette réglementation est devenue en 1977 facultative et la distinction entre le **règlement**, document de droit public proposé par le lotisseur à l'approbation de l'administration dans le cadre de la demande d'autorisation de lotir, et le **cahier des charges**, document de pur droit privé, est désormais obligatoire.

- Le règlement et le régime de droit public propre au lotissement

• *Objet*

Ce document contient tout ou partie des *règles d'urbanisme* susceptibles d'être insérées dans un P.O.S. Le règlement constitue donc un « *mini P.O.S.* » applicable à la zone lotie mais qui peut se superposer à un P.O.S. : en cas de contradiction, c'est le document le plus sévère qui prévaudra : C.E. 26 octobre 1992, « *Mme Giovanolla* ». Il est directement opposable aux autorisations de construire.

Autrefois, l'établissement d'un règlement par le lotisseur était obligatoire et constituait un des éléments essentiel de la réglementation applicable au lotissement ; toutefois, en pratique, c'était l'administration qui imposait au lotisseur les règles à inclure dans le règlement.

Depuis le *décret du 26 juillet 1977*, ce document « *peut être établi s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur* ».

L'établissement d'un règlement ne présente donc d'intérêt que s'il a pour objet de compléter, de préciser ou d'aggraver les dispositions du P.O.S. Il est approuvé par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de lotir.

• **Sanction**

Sur le plan pénal, la violation du règlement par le lotisseur ou un coloti construisant sur son lot est un délit puni des mêmes peines que celles encourues pour infraction aux règles du P.O.S. (**art. L. 160-1 et L. 480-4** : cf. infra).

Sur le plan **civil**, le droit commun de la sanction des *servitudes d'urbanisme* (cf. infra) est applicable.

Tout tiers extérieur ou tout coloti lésé par la réalisation d'une construction dans le lotissement en méconnaissance du règlement peut en demander la démolition - que le juge civil sera tenue d'ordonner - à condition que le demandeur apporte la preuve d'un préjudice personnel directement causé par le manquement : Cass. Civ. 3^e 24 octobre 1990, « *Mandi c/Gizardin* », Cass. Civ. 3^e 18 novembre 1992, « *S.C.I. Le Hameau Saint-Jacques* ».

Toutefois, conformément à l'article **L. 480-13** (cf. infra), lorsque la construction illicite a été édifiée conformément à un permis de construire, le juge judiciaire ne peut prononcer de condamnation pour violation de servitudes d'urbanisme que si ledit permis a été préalablement annulé ou déclaré illégal par le juge administratif.

– **Le cahier des charges et les relations de pur droit privé entre les colotis**

• **Objet**

Avant 1977, ce document avait un contenu *disparate*, il comporterait des règles de droit public et de droit privé et était ainsi soumis à approbation administrative. Il faisait souvent double emploi avec le règlement ou s'y substituait.

Depuis 1977, ce document est facultatif et n'a pas à être approuvé par l'administration, il est simplement joint *pour information* au dossier de demande d'autorisation de lotir. Il ne doit en effet contenir que des **règles de pur droit privé** concernant les rapports lotisseur - acquéreurs de lots puis, après la vente de

tous les lots par le lotisseur, les rapports entre colotis : servitudes réciproques, entretien et gestion des espaces commun.

Il comporte à ce titre les fameuses « *clauses d'habitation bourgeoise* » qui ont donné lieu à une abondante jurisprudence quant à l'interprétation des notions de villas et d'immeubles collectifs : pour un exemple contentieux : cf. *l'affaire du Hameau Boileau à Paris* où, bien que le cahier des charges datant de 1838 n'autorise que des maisons de campagne et d'agrément, le juge a adopté dans un premier temps une interprétation rigide interdisant tout immeuble collectif même luxueux et avec un nombre d'étages et de logement très raisonnables, pour évoluer dans un second temps vers une conception plus moderne et réaliste de telles clauses : Cass. Civ. 3^e 30 juin 1964 « *S.C.I. du 27-29 rue Molitor* », et Cass. Civ. 3^e 28 janvier 1972 « *Association Villa Montmorency* ».

Le cahier des charges non approuvé par l'administration n'est pas opposable aux autorisations de construire : C.E. 16 octobre 1992, « *Commune de Couzon* ».

• **Sanction**

La violation du cahier des charges par un coloti est sanctionnée selon le droit commun des contrats. Conformément à l'article **1143** du Code civil, un coloti lésé par une construction édifiée dans le lotissement en violation par exemple d'une clause d'habitation bourgeoise a droit d'en obtenir la démolition sans avoir à prouver un préjudice personnel directement causé par le manquement : Cas. Civ. 1^{re}, 3 décembre 1962, « *Casac c/Sobrero* » et Cass. Civ., 3^e, 24 octobre 1990, « *Juglait* ».

L'article **L. 480-13** est inapplicable, la délivrance d'un permis de construire est sans effet sur cette action civile.

Le décret de 1977 a donc clarifié la nature juridique et la portée de chacun des documents du lotissements. Toutefois, de nombreux cahiers des charges approuvés sous l'empire de la réglementation antérieure alimentent encore les controverses jurisprudentielles.

Le **Conseil d'Etat** considère que du fait de leur approbation, les cahiers des charges revêtent un caractère réglementaire alors que la **Cour de Cassation** les qualifie de documents purement contractuels soumis au droit commun des contrats. Toutefois, depuis peu, on peut déceler une divergence entre les 1^{re} et 3^e Chambres Civiles de la Cour Suprême.

Pour déterminer le régime applicable en cas notamment d'actions en démolition de constructions édifiées en violation d'un cahier des charges approuvé, la Première Civile se fonde sur la nature de la clause invoquée : si celle-ci est une disposition d'urbanisme, le demandeur devra établir au préjudice et l'article L. 480-13 sera applicable (Civ. 1^{re} 24 janvier 1984, « *Époux Scheid* », 8 octobre 1986, « *Lotode* »), alors que la Troisième Civile prend uniquement en considération la nature contractuelle du document (Civ. 3^e, 18 décembre 1991, « *Birbes* », 12 mai 1993, « *Rivas* ») à moins que le règlement et le cahier des charges soient confondus dans un seul document et qu'une analyse de la nature de la clause soit alors indispensable (Civ. 3^e 30 mars 1994, « *Gérardy* »).

– **Évolution des documents du lotissement**

Afin de réaliser un **équilibre** entre l'intérêt général exprimé par les règles d'urbanisme, domaine en constante évolution, et l'intérêt particulier ou collectif des colotis qui requiert la stabilité des situations juridiques, le régime de modification du règlement et du cahier des charges a été adapté et libéralisé. Trois situations peuvent se présenter.

• **Modification à l'initiative des colotis (art. L. 315-3)**

Le projet de modification doit être demandé ou accepté par *les 2/3 des propriétaires détenant au moins les 3/4 de la superficie du lotissement* ou inversement, forte majorité qualifiée qui a remplacé l'unanimité exigée auparavant.

L'arrêté modificatif est opposable à tous les colotis. Il a le caractère d'un *acte réglementaire* sur lequel le juge administratif exerce un contrôle restreint.

L'exception d'illégalité de cet arrêté peut être soulevée à l'occasion d'un recours contre un permis de construire.

Cette modification doit être compatible avec la réglementation d'urbanisme en vigueur sur le secteur et de surcroît ne doit pas avoir pour objet de régulariser une situation irrégulière ou de faire obstacle à l'exécution d'une décision de démolition émanant du juge judiciaire : C.E. 18 novembre 1988, « *Courtian* », 21 septembre 1992, « *Pennelle* » et 16 février 1994, « *Commune de Cervione* ».

• **Mise en concordance avec les dispositions d'urbanisme de droit commun (art. L. 315-4)**

Lorsque l'approbation d'un P.O.S. aura été prononcée postérieurement à une autorisation de lotissement, l'autorité compétente *peut* modifier tout ou partie des documents pour les *mettre en concordance avec le plan*. Le projet de modification est soumis à l'avis du conseil municipal et une enquête publique (loi du 12 juillet 1983) est exigée.

• **Modification par déclaration d'utilité publique (art. L. 315-7)**

La déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions à caractère réglementaire d'un lotissement approuvé ne peut intervenir que si l'enquête publique concernant cette opération *a porté à la fois sur l'utilité publique et sur la modification des documents du lotissement*. La D.U.P. emporte alors modification des documents du lotissement.

– **Disposition des règles d'urbanisme propres au lotissement**

• **Incorporation au P.O.S. (art. L. 315-4 al. 6)**

Lorsqu'un lotissement a été autorisé postérieurement au 1^{er} janvier 1978, le règlement du lotissement, s'il en existe un, *peut être incorporé au P.O.S.*, après la vente du dernier lot ou 5 ans après l'autorisation de lotir.

• **Caducité**

La loi du 6 janvier 1986 a introduit le principe de la **disparition des règles d'urbanisme** contenues dans les documents approuvés d'un lotissement au terme

d'un délai de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir lorsqu'un P.O.S. ou un document d'urbanisme en tenant lieu a été approuvé.

La majorité 2/3 - 3/4 des colotis peut exprimer son souhait de maintenir les règles propres au lotissement mais l'administration peut passer outre. Une enquête publique (loi du 12 juillet 1983) est obligatoire.

Afin d'éviter d'éventuelles manœuvres des lotisseurs pour échapper au principe de caducité, lorsqu'une clause du règlement est reprise dans le cahier des charges non approuvé, elle ne disparaît pas si elle fait l'objet d'une contractualisation parfaite, c'est-à-dire si elle est suffisamment précise pour se suffire à elle-même et exprimer la volonté des parties : Cass. Civ. 3^e 30 juin 1993, « *Époux Robin* », décision portant sur un cahier des charges approuvé.

– Les lotissements communaux

Leur réalisation offre aux **petites communes**, comme les Z.A.C. aux plus grandes, les perspectives de développement qu'elles peuvent souhaiter.

Les règles sont celles du *droit commun*, la personne publique étant traitée comme un lotisseur privé au regard des textes (cf. le contrat de vente de lots est un contrat de droit privé, le régime de responsabilité celui de la responsabilité contractuelle et non celui des travaux publics) mises à part quelques particularités mineures.

Le débat le plus intéressant porte sur l'*utilité publique de l'opération*. D'une part, il convient que l'opération soit bien nécessaire au développement communal et que la commune en maîtrise les risques financiers. D'autre part, l'initiative publique reste subordonnée à la *carence de l'initiative privée* la jurisprudence tentant de freiner une « concurrence » qui peut paraître encore plus déloyale lorsque la commune confie la réalisation du lotissement à un aménageur privé.

Le risque d'ingérence des élus municipaux est ici particulièrement surveillé.

III - LES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

La Z.A.C. constitue l'opération d'aménagement par excellence.

Instituée par la *L.O.F. du 30 décembre 1967*, elle est *souple, polyvalente*, faisant une large part en amont à la *concertation* et mêlant les procédures et les **partenaires publics et privés**. Cela explique son succès auprès des collectivités locales : la ville de Paris en a lancé plus de 30. Elle a même été exportée au Japon.

L'article **L. 311-1** la définit comme une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Destinée à l'origine à se substituer au régime décrié des Z.U.P., son caractère obligatoire a été atténué par la *loi du 31 décembre 1976* imposant sa compatibilité avec les schémas directeurs et sa localisation dans les zones U ou NA des P.O.S. et rapprochant l'élaboration des plans d'aménagement de zone (P.A.Z.) de celle des P.O.S. La *loi du 18 juillet 1985* a transféré aux communes dotées d'un P.O.S. la compétence pour créer la Z.A.C. et en approuver le P.A.Z.

1. Création

– Conditions

• *Initiative publique*

La Z.A.C. est une *opération d'aménagement d'initiative publique* quel que soit son mode de réalisation. L'article **R. 311-2** précise que l'initiative est prise par une collectivité publique ou par un établissement public y ayant vocation, cf. *E.P.C.I., E.P. d'aménagement, organismes publics d'H.L.M.*

• **Objet**

Le champ d'application de la Z.A.C. est très *vaste*. Selon l'article **R. 311-1**, cet aménagement de terrains bâtis ou non bâtis a pour objet « *notamment* » la réalisation : « *1° De constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services ; 2° D'installations et d'équipements publics ou privés* ».

Ainsi cette procédure peut-elle servir les finalités très larges de l'aménagement énoncées par l'art. L. 300-1. Mais elle peut aussi concerner la transformation du tissu urbain existant : la Z.A.C. sera souvent « multi-sites ». Elle est parfois incluse dans un programme plus vaste d'aménagement d'ensemble.

Le juge administratif exerce un contrôle normal sur le bien-fondé du recours à la procédure de Z.A.C. et sur son objet. Celle-ci doit revêtir *une certaine ampleur* et ne saurait dissimuler une simple opération de construction telle que la simple réalisation d'un hôtel : C.E. 28 juillet 1993, « *Commune de Chamonix* ». Les autres éléments de la Z.A.C. sont soumis à un contrôle restreint.

• **Localisation**

Destinées à *l'équipement* et à *l'aménagement* cohérent de terrains prévus à cet usage, les Z.A.C. ne sauraient être implantées que sur des sols ayant cette affectation, sauf à devenir le symbole d'un urbanisme sauvage et dérogoire, grief qui leur fut adressé dans les premières années de leur fonctionnement.

Trois situations doivent être distinguées :

a) Soit la commune n'a **aucun document d'urbanisme**. En principe, la création d'une Z.A.C. est *interdite*. Mais comme cette position n'a été exprimée que par une circulaire (celle du 6 février 1974) on estime généralement qu'elle n'est pas opposable aux Z.A.C. dont la création dépend des collectivités locales. En pratique, les communes sans document d'urbanisme sont les petites communes rurales, liées par la règle de la « constructibilité limitée » et qui n'ont pas de raison d'envisager une opération de l'envergure d'une Z.A.C.

Lorsqu'un P.O.S. a été annulé, le transfert de compétences n'étant définitif que pour la délivrance des autorisations de construire et non pour l'urbanisme

opérationnel, le préfet est seul habilité pour créer une Z.A.C. et en approuver le P.A.Z.

b) Soit la commune **est dotée d'un P.O.S.** Les Z.A.C. ne peuvent être créées *qu'à l'intérieur des zones urbaines ou d'urbanisation future (N.A.)*. La création de Z.A.C. « multi-sites », sur plusieurs emplacements territorialement distincts ne peut intervenir qu'en zone urbaine.

c) Soit la commune, dotée ou non d'un P.O.S. **est couverte par un schéma directeur.** La Z.A.C. devra être *compatible* avec ses dispositions tant en ce qui concerne sa localisation, son programme et son plan d'aménagement.

Pour des exemples jurisprudentiels : annulation de la Z.A.C. et du P.A.Z. de la Porte Maillot prévoyant la création de 100 000 m² de bureaux pour incompatibilité avec le S.D.A.U. de Paris, abrogé depuis, qui interdisait l'extension des activités tertiaires dans l'ouest parisien (C.E. 8 novembre 1993, « *Assoc. de sauvegarde Maillot - Champerret* ») ; en revanche reconnaissance de la compatibilité de la Z.A.C. et du P.A.Z. de Bercy comportant la construction d'un nombre important de logements H.L.M. et de catégorie intermédiaire avec le même schéma directeur prévoyant le développement des logements sociaux dans ce secteur (C.E. 3 décembre 1993, « *Ville de Paris c/M. Parent* »).

– Procédure

• *Étude préalable*

– La création d'une Z.A.C. est précédée d'une **étude préalable** éclairant l'autorité qui prendra la décision sur l'opportunité du projet.

Elle précise les conditions techniques de réalisation, celles de la maîtrise foncière, les incidences sur l'environnement, les conséquences sociales, économiques et financières : coûts d'investissement et de gestion, incidences sur les finances locales... Les études préalables peuvent être confiées à l'organisme chargé de l'aménagement de la zone.

• **Concertation préalable**

– La **concertation préalable** de l'article L. 300-2 est obligatoirement organisée par la personne publique qui a pris l'initiative de la Z.A.C. et qui en fixe librement les conditions avec la commune. Une délibération du conseil municipal sur les objectifs et les modalités, puis sur le bilan de la concertation doit intervenir.

• **Dossier de création**

– Un **dossier de création** est constitué par la personne initiatrice, au vu du résultat des études et de la concertation.

Il comporte (art. R. 311-3) : un **rapport de présentation** indiquant l'objet et la justification de la Z.A.C., une analyse de l'état du site et des effets sur l'environnement. Lorsqu'il est décidé de ne pas maintenir le P.O.S. et de mettre au point un P.A.Z. une *étude d'impact* est obligatoire : le juge vérifie si le contenu de cette étude est suffisant en égard aux exigences réglementaires : C.E. 10 décembre 1993, « *Assoc. pour l'aménagement de la Z.A.C. Duplex* ».

Il comprend en outre un *plan de localisation et de situation* de la zone, des *indications sur le mode de réalisation envisagée* (régie, concession ou convention), le régime financier applicable (T.L.E. ou participation), l'indication du *document d'urbanisme applicable* (P.O.S. ou P.A.Z.).

– **Acte de création**

— Dans les communes dotées d'un *P.O.S. approuvé*, la loi du 18 juillet 1985 a **décentralisé** la procédure de création. C'est donc le conseil municipal qui prend la décision et procède à la délimitation.

– La compétence appartient **au préfet** lorsque la commune *n'a pas de P.O.S.* et dans un certain nombre d'hypothèses : Z.A.C. réalisée à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics concessionnaires ; située à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national ; réalisée sur le

territoire de plusieurs communes n'appartenant pas à un E.P.C.I. Le conseil municipal donne son avis.

– La décision de création est *affichée* en mairie et mention en est faite dans deux journaux régionaux ou locaux.

– Portée

– L'administration peut **surseoir à statuer** sur les demandes de permis de construire susceptibles de contrarier le développement de l'opération (**art. L. 123-7**).

– Bien que la décision de création n'ouvre pas en elle-même un droit de préemption aux collectivités publiques, les propriétaires disposent d'un **droit de délaissement** analogue à celui qui existe dans les emplacements réservés dans les P.O.S. (mise en demeure d'acquérir leur terrain dans le délai d'un an) (**art.L.311-2**).

– L'arrêté de création devient **caduc** si le P.A.Z. n'a pas été approuvé *deux ans* après la création de la zone, délai qui peut être prorogé d'un an.

– L'acte de création peut faire l'objet d'un recours direct en annulation ou d'un recours en exception d'illégalité à l'occasion d'un recours contre l'acte d'approbation du P.A.Z.

– L'annulation de l'acte de création entache d'illégalité la convention d'aménagement : C.A.A. Paris 29 mars 1993, « *Assoc. pour l'information et la défense de l'environnement et de l'urbanisme* ».

– Une procédure **simplifiée** dite de « *création-réalisation* » permet de soumettre le P.A.Z. à enquête publique avant que ne soit prise la décision de création (**art. R. 311-16-1**). Cette procédure offre l'avantage d'accélérer la mise en œuvre des opérations : le P.A.Z. est ensuite élaboré selon les règles du droit commun.

– Réalisation

Dossier de réalisation

Il est établi par la personne publique initiatrice de la Z.A.C.

• **Programme des équipements publics**

Il s'agit du **programme des équipements publics** à réaliser dans la zone. La liste de ces équipements indique les personnes publiques maîtres d'ouvrages et participant au financement qui doivent donner leur accord. Le programme est approuvé par l'autorité qui a créé la zone. L'estimation des coûts en acquisitions foncières et travaux et celle des ressources servant à établir un plan prévisionnel des équipements dont l'échéancier de réalisation doit aussi figurer au dossier.

• **Modalités prévisionnelles de financement**

Sont visées les **modalités prévisionnelles de financement** de l'opération dans son ensemble, plan de trésorerie mettant en valeur les charges respectives de l'aménageur et de la collectivité ainsi que l'évaluation des risques pour les divers partenaires.

• **Plan d'aménagement de zone (P.A.Z.)**

Il est *obligatoire dans les communes n'ayant pas de P.O.S.* : le **P.A.Z.** alors « tient lieu » de P.O.S. Il est *facultatif* en présence d'un P.O.S., la décision de création pouvant maintenir en vigueur les dispositions de ce dernier. Document d'urbanisme opposable aux tiers, le P.A.Z. arrête le parti d'aménagement de la zone, fixe le cadre de la négociation avec les futurs constructeurs et définit les principales règles de construction : densité, hauteur, implantation...

– **Établissement**

L'élaboration du P.A.Z. a été rapprochée de celle du P.O.S. Une procédure simplifiée a été de surcroît instituée par la loi du 23 décembre 1986.

Dans la procédure normale, le projet de P.A.Z. est élaboré par la personne publique qui a pris l'initiative de la zone, procédure **calquée étroitement sur celle du P.O.S.** L'Etat et la commune sont obligatoirement associés selon des modalités définies d'un commun accord par le maire et le préfet.

Celui-ci *porte à la connaissance de la personne publique* initiatrice l'ensemble des contraintes supracommunales que le P.A.Z. devra respecter ainsi que toute

information utile. Le projet, une fois établi, est transmis aux Chambres de commerce et de métiers qui feront connaître leur avis.

Le projet est soumis à l'**enquête publique** de la loi du 12 juillet 1983 qui peut intervenir avant la création de la zone (procédure dite de création-réalisation, cf. *supra*).

S'il n'est apporté que des modifications limitées pour tenir compte des résultats de l'enquête, le P.A.Z. peut être *approuvé* soit par délibération du conseil municipal si la Z.A.C. est d'initiative communale, soit par le préfet. L'acte d'approbation fait l'objet des mêmes mesures de publicité que la décision de création.

La procédure simplifiée n'est applicable que dans les communes dotées d'un P.O.S. et à la condition que le projet de P.A.Z. ne porte pas atteinte à l'économie générale du P.O.S., ne concerne pas un espace boisé classé et ne comporte pas de risques de nuisances (**art. L. 311-4-5°**).

Lorsque ces conditions sont réunies, le projet de P.A.Z. est *soumis directement à enquête publique* sans qu'il y ait eu élaboration associée et sans que le préfet soit tenu de « porter à la connaissance ». L'approbation a lieu dans les mêmes conditions que précédemment.

– Contenu

Le dossier du P.A.Z. comprend, comme celui du P.O.S. :

- un **rapport de présentation** qui expose le programme retenu, indique les grandes options d'urbanisme et le programme des équipements publics et justifie de la compatibilité avec le schéma directeur (**art. R. 311-20-1**) ;
- des **documents graphiques** faisant apparaître la localisation des principaux ouvrages publics et voies de circulation, les espaces boisés classés et les servitudes d'utilité publique (**art. R. 311-10-2**) ;
- un **règlement** fixant les règles applicables aux terrains situés dans chacun des îlots de la zone et la S.H.O.N. dont la construction est autorisée dans chaque îlot. Il n'est pas prévu de fixer des C.O.S. dans une Z.A.C. mais un quantum de droits à construire affecté à chaque îlot (**art. R. 311-10-3**).

Comme le P.O.S., le P.A.Z. doit être compatible avec les schémas directeurs ou en leur absence les Directives territoriales d'aménagement (dont le S.D.R.I.F.) et en l'absence de celles-ci avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.

– Adaptation

Elle est prononcée selon les règles de compétence et de forme prescrites pour l'élaboration.

Le *préfet* peut **mettre en demeure** la personne publique ayant pris l'initiative de la Z.A.C. de *modifier le P.A.Z.* pour le rendre *compatible* avec une norme supérieure édictée après son approbation ou permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général. Si la modification n'est pas intervenue dans un délai de six mois, le préfet pourra y procéder lui-même.

La **déclaration d'utilité publique** d'une opération qui ne serait pas compatible avec les prescriptions du P.A.Z. ne peut intervenir que si l'autorité compétente a préalablement modifié le plan.

Contrairement au P.O.S., la possibilité de dérogation-anticipation n'a pas été rétablie en matière de P.A.Z. dont une application anticipée avant l'approbation n'est pas possible.

Lorsque l'achèvement de la Z.A.C. est constaté, le P.A.Z. est automatiquement **incorporé au P.O.S.**

2. Modes de réalisation (art. R. 311-4)

• *Modes de réalisation directs*

– Régie

La personne publique ayant pris l'initiative de la création de la Z.A.C. est alors **son propre aménageur**. Elle assume la responsabilité et le risque financier de l'opération. En pratique, ce mode de réalisation ne peut intéresser que des communes ou des E.P.C.I. d'une certaine importance.

– Mandat

Les **E.P. d'aménagement** sont habilités à réaliser une Z.A.C. au nom et pour le compte de la personne publique mandante (**art. L. 321-1**), à la suite d'une

convention de mandat. Cette technique, peu courante, a principalement été utilisée pour les villes nouvelles, et l'E.P. de la Défense.

• **Modes de réalisation indirects**

– **Concession**

De **pratique courante**, elle peut être accordée par la personne publique ayant pris l'initiative de la création soit à un E.P. d'aménagement, soit à une S.E.M. dont plus de la moitié du capital est détenu par des collectivités locales ou leurs groupements. Le concessionnaire peut se voir *confier le soin de réaliser les acquisitions foncières* nécessaires par voie d'expropriation.

Un **cahier des charges** règle les rapports entre la collectivité concédante et le concessionnaire. Il ne constitue plus, depuis les lois de décentralisation, qu'un « *modèle* », mais lorsque le concessionnaire est une S.E.M. locale, il insère obligatoirement les clauses définies par la loi du 7 juillet 1983.

– **Convention d'aménagement**

Cette technique a permis d'ouvrir au *secteur privé* les opérations d'aménagement, offrant l'avantage du soutien des capitaux privés et de l'intégration des fonctions **aménagement et construction**. Le contrôle de la collectivité publique doit s'exercer avec une vigilance toute particulière. La *convention-type* qui, depuis 1982, n'est plus qu'un « *modèle* », doit prévoir avec précision l'étendue de la mission de l'aménageur, l'échéancier des travaux, les garanties financières en ce qui concerne notamment la réalisation des équipements publics. Elle s'analyse comme un contrat administratif.

L'aménageur conventionné ne *peut bénéficier des prérogatives de puissance publique* en matière de préemption et expropriation qui, par contre, peuvent être confiées à un concessionnaire.

On oppose souvent les « **Z.A.C. privées** » conventionnées aux « **Z.A.C. publiques** » réalisées en régie, dans le cadre d'un mandat ou d'une concession. Rien n'interdit cependant d'utiliser la convention pour confier la réalisation de la Z.A.C. à une personne publique.

La différence réside dans le fait que le *risque financier* est, dans le système de la convention, transféré à l'organisme aménageur. Dans celui de la concession, ce risque est mis à la charge de la personne publique concédante.

La *loi du 9 février 1994* a précisé que l'attribution des concessions et des conventions d'aménagement n'était pas soumise aux formalités de publicité préalable édictées en matière de délégations de service public par la *loi de prévention de la corruption et de transparence des procédures publiques du 29 janvier 1993*, certains éléments constitutifs de la notion de délégation de service public tels que l'exploitation du service faisant défaut en l'espèce.

3. Phases de réalisation

• *Disponibilité des terrains*

La réalisation d'une Z.A.C. nécessite le plus souvent *l'acquisition des terrains par l'aménageur*. Rien n'interdit cependant que les propriétaires de terrains inclus dans une Z.A.C. construisent eux-mêmes ou fassent construire dans le respect du P.A.Z.

Commencée généralement bien avant la création de la zone, l'acquisition peut se faire par *voie amiable*, à la suite de l'exercice du droit de délaissement des propriétaires, par voie de *préemption ou d'expropriation*.

La procédure d'expropriation est, en principe, **indépendante** de la procédure de Z.A.C. : la création d'une Z.A.C. n'oblige pas nécessairement à expropriation et ne donne pas droit à exproprier ; ce droit résulte du caractère d'utilité publique de l'opération et la doctrine administrative se montre restrictive quant à l'utilisation de cette prérogative au profit des aménageurs privés. Lorsque les aménageurs sont publics l'enquête préalable à la D.U.P. est souvent effectuée conjointement avec l'enquête publique sur le P.A.Z.

La Z.A.C. est aussi *indépendante* de l'exercice du droit de préemption. Mais, en pratique, la création d'une Z.A.C. est souvent précédée de celle d'une Z.A.D. et le conseil municipal peut instituer sur tout ou partie de la zone, après approbation du P.A.Z., un *droit de préemption urbain*.

• **Réalisation des équipements**

Après une *mise en état des sols* : démolitions, défrichages... les équipements d'infrastructure et de superstructure sont progressivement réalisés. S'agissant des premiers, la **viabilité primaire** (cf. équipements reliant la zone à l'extérieur) est à la charge de la collectivité publique, la **viabilité secondaire** (voies de desserte, espaces collectifs, aires de stationnement) est à la charge de l'aménageur, la **viabilité tertiaire** (à l'usage exclusif des habitants d'un groupe d'immeubles) est le plus souvent à la charge du constructeur. Les éléments de *superstructure* (écoles, hôpitaux, équipements culturels et sportifs) sont *réalisés par la collectivité publique*.

• **Cessions des terrains équipés**

A moins qu'il ne se charge lui-même de la construction, l'aménageur cède en général les terrains viabilisés et divisés en lots à des constructeurs à la suite d'une vente mais aussi éventuellement d'un *bail à construction* ou d'une *concession d'usage*.

Contrairement à ce qui est exigé en matière de lotissement, rien ne s'oppose à ce que la commercialisation ait lieu **avant l'achèvement des travaux**, l'aménageur donnant une date prévisionnelle et une garantie d'achèvement.

Un cahier des charges de cession de terrains est généralement exigé par l'administration. Il indique notamment les surfaces constructibles autorisées sur chaque parcelle qui seront opposables aux permis de construire sollicités ultérieurement.

• **Participations financières**

La taxe locale d'équipement trouve rarement application pour la réalisation d'une Z.A.C. à qui convient mieux le système plus souple des **participations négociées avec l'aménageur** et, lorsque la zone est intégrée à un secteur d'aménagement, les participations forfaitaires de l'article L. 332-9. Une grande liberté est aussi laissée à l'aménageur en ce qui concerne le versement pour dépassement du P.L.D.

4. Achèvement (art. R. 311-35 à 37)

Pour qu'il soit constaté, deux conditions doivent être remplies : d'une part, le *programme des équipements publics* approuvé doit avoir été *exécuté*, d'autre part, le traité de concession ou la convention doivent *être arrivés à leur terme*.

Une décision expresse prise par l'autorité compétente pour créer la Z.A.C. constate l'achèvement qui fait l'objet de mesures de publicité.

Ses effets sont les suivants : *incorporation automatique du P.A.Z. au P.O.S.*, la Z.A.C. devenant une zone urbaine du P.O.S. ; incorporation au P.O.S. des cahiers des charges de concession et de cession ; retour *au droit commun de la fiscalité de l'urbanisme*.

IV - LA RÉHABILITATION DES QUARTIERS ANCIENS

L'amélioration des quartiers anciens est à l'intersection des **initiatives publiques et privées**.

L'initiative peut venir des *propriétaires* eux-mêmes qui y seront incités par des aides financières. Au nom de l'intérêt général différents systèmes ont été prévus pour contraindre les propriétaires d'immeubles vétustes d'entreprendre les travaux indispensables en les insérant dans un projet cohérent de réaménagement. Rien n'interdit de recourir au système de la Z.A.C. pour réaliser ces opérations.

En réaction contre la première génération d'opérations trop diversifiées, rigides et centralisées, la loi du 18 juillet 1985 a non seulement *décentralisé* la plupart de ces procédures mais elle a cherché à en simplifier le déroulement.

Toutefois, dans le cas particulier de la restauration immobilière, qui consiste à transformer les conditions d'habitabilité à l'intérieur d'un périmètre préalablement fixé, la procédure diligentée en secteurs sauvegardés est restée centralisée alors que celle menée en dehors de ces secteurs a été décentralisée.

1. Les opérations centralisées

• *L'ancienne procédure de rénovation urbaine*

Inspirée par une philosophie simpliste et radicale qui s'appliquait à la même époque aux Z.U.P., ce système, mis en place par un *décret du 31 décembre 1958*, entraînait l'acquisition autoritaire des immeubles, leur **démolition**, et la reconstruction d'un nouveau quartier selon les standards modernes. Le préfet décidait de l'opération, fixait le périmètre et arrêtait la liste des immeubles à démolir. La réalisation de l'opération était le plus souvent confiée à un organisme aménageur, telle une S.E.M. d'aménagement.

Les résultats furent unanimement jugés fâcheux : *médiocre maîtrise des coûts et des délais et surtout ségrégation sociale, tertiarisation et densification des centres villes*, défiguration des sites et ensembles architecturaux.

Aucune opération de ce type ne fut entreprise après 1977 et la loi du 18 juillet 1985 a **supprimé** ce système.

• *La résorption de l'habitat insalubre*

Prenant le relais des mécanismes institués en 1964 pour supprimer les bidonvilles, *la loi du 10 juillet 1970*, dite *loi Vivien*, renforce les prérogatives des collectivités locales pour lutter contre l'habitat insalubre.

Inscrites au Code de la santé publique, diverses dispositions donnent au **préfet** compétence pour *déclarer l'insalubrité* des locaux, situés à l'intérieur d'un périmètre préalablement établi, déclaration qui vaut interdiction d'habiter et qui anticipe sur une éventuelle expropriation selon un procédure accélérée à laquelle les propriétaires peuvent échapper en s'engageant à démolir eux-mêmes et à reloger les occupants.

Le régime « d'expropriation des parcelles *en état d'abandon manifeste* » institué par la *loi du 2 août 1989*, en est proche.

• *La restauration immobilière en secteur sauvegardé (art. L. 313-3)*

La procédure n'a pas été décentralisée (cf. *supra*). Le *plan de sauvegarde et de mise en valeur* du secteur indique les immeubles dont la démolition ou l'altération sont interdites et ceux dont la modification pourra être imposée.

Les opérations de restauration sont menées soit à *l'initiative des propriétaires*, groupés ou non en association syndicale et fortement contrôlés (autorisation spéciale du préfet quant aux travaux envisagés), soit à *l'initiative des collectivités publiques*.

2. Les opérations décentralisées

• *La restauration immobilière hors secteur sauvegardé (art. L. 313-4)*

Depuis la loi du 18 juillet 1985, le conseil municipal a compétence pour délimiter, après enquête publique, dans les communes dotées d'un P.O.S. approuvé, un « **périmètre de restauration** » dans lequel pourront être entrepris des « travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence la transformation des conditions d'habitabilité ». Ces travaux peuvent désormais concerner *un immeuble particulier* comme un « *ensemble d'immeubles* ».

L'approbation du programme des travaux à réaliser a aussi été décentralisée et si les propriétaires refusent de l'entreprendre ils pourront être expropriés. Le **nouvel art. L. 300-5** issu de la loi du 13 juillet 1991 faisait obligation aux communes ayant des projets de restauration d'élaborer un « **programme de référence** » destiné à coordonner les différentes initiatives, les procédures et les financements. Ces programmes ont eu une vie brève. Trop difficiles à mettre en œuvre, ils ont été supprimés par la *loi du 9 février 1994*.

La loi de 1991 modifie aussi plusieurs articles du Code général des impôts afin de favoriser certaines *déductibilités*, surtout lorsque les immeubles réhabilités sont destinés à la location, les propriétaires devant alors passer une convention avec l'Etat fixant un montant maximal de loyer pendant neuf ans.

Contrairement à la rénovation, la restauration impose le respect de l'essentiel de la trame urbaine existante et fait appel à un cadre juridique suffisamment souple pour permettre une gamme d'*interventions graduées* depuis les plus *contraignantes* et lourdes jusqu'aux plus *légères*, où les pouvoirs publics ne jouent qu'un rôle d'incitation et de coordination.

Les réformes successives sont cependant restées inachevées, les textes manquent de cohérence et la souplesse semble insuffisante. Des méthodes mieux adaptées ont donc été recherchées.

• ***Autres formes d'interventions***

A partir de 1977, des arrêtés et circulaires ont mis au point des systèmes *plus souples et décentralisés*, afin d'encourager des opérations à échelle *réduite* où la protection des occupants des logements était prioritaire. Le Fonds d'aménagement urbain (F.A.U.) devenu Fonds social urbain (F.S.U.) délivre des aides financières dont les communes ont la libre disposition pour leurs opérations en centre urbain, lesquelles peuvent prendre la forme d'*opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.)* (art. L. 303-1), procédure souple s'insérant dans les cadres législatifs et réglementaires existants et dont l'ambition est d'améliorer le patrimoine immobilier en assurant le maintien sur place, dans de meilleures conditions de confort, des populations modestes qui l'occupent. Dans ce but, une convention tripartite est signée entre la commune, maître d'ouvrage, l'Etat qui accorde des subventions et l'*Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.)*.

La loi du 18 juillet 1985 a regroupé les dispositions concernant la *protection des occupants* (art. L. 314-1 à L. 314-9), lesquelles se sont multipliées : droit de priorité pour l'acquisition, droit au relogement et pour les commerçants et artisans, droit de délaissement et droit à renouvellement du bail dans certains cas.

Cette volonté de décentralisation a toutefois trouvé assez vite ses limites. Le « *retour de l'Etat* » s'est manifesté, afin de relancer la politique du logement social dont il conserve la maîtrise et de mettre au point des programmes nationaux de solidarité et d'innovation pour les grands ensembles dégradés : cf. *conventions de développement social des quartiers, conventions ville-habitat, contrats de ville, Mission « Banlieue 89 »*, *actions expérimentales...*, politique à laquelle la loi du 13 juillet 1991 a donné des structures et des moyens efficaces.

TROISIÈME PARTIE

Les autorisations individuelles

L'exigence de l'obtention préalablement à l'utilisation des sols, **d'autorisations administratives** : permis de construire (chapitre II) ou **autres autorisations** (chapitre III), constitue une des meilleures garanties du respect de la réglementation d'urbanisme et du contrôle de l'urbanisation.

En amont de l'autorisation, s'est développé avec la pratique des **certificats d'urbanisme** l'information préalable des autorités compétentes et des futurs constructeurs (chapitre I).

Chapitre I

Les certificats d'urbanisme

Ils ont pour origine les *notes de renseignements* surgies spontanément de la pratique et qui avaient un rôle discret d'information sur la nature et le contenu des servitudes d'urbanisme applicables à un terrain et sur sa constructibilité. Le Conseil d'Etat n'accordait qu'une *valeur indicative* à ces simples notes qui ne pouvaient faire l'objet de recours. Le juge civil en revanche retenait la responsabilité professionnelle du notaire qui avait omis de les solliciter et qui avait de ce fait mal informé ses clients avant la conclusion d'une vente immobilière.

En 1968, une circulaire qualifiait ces documents de certificats d'urbanisme et établissait un formulaire unique. Mais il ne s'agissait ici encore que d'un texte sans force contraignante.

Cet usage s'était enrichi de l'expérience faite entre 1955 et 1970 de la procédure **d'accord préalable** que l'administration, au vu d'un dossier allégé, délivrait aux constructeurs et qui ne pouvait être remis en cause durant un certain temps, en attendant la délivrance du permis définitif. Cet accord fut supprimé lors de la réforme du permis de construire par le décret du 28 mai 1970 mais ses dispositions concernant le gel provisoire des règles d'urbanisme applicables à un terrain ont influencé le régime actuel du certificat.

La loi du 16 juillet 1971 lui a donné un fondement légal (**art. L. 410-1**) et davantage de force juridique : il est désormais *plus qu'un simple document d'information et peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir* mais elle ne l'a pas hissé au niveau d'une véritable autorisation.

Le régime s'est par la suite complexifié avec la survenance de **deux autres catégories de certificats**, l'un concernant la **densité** des terrains bâtis (**art. L. 111-5**), l'autre concernant les divisions foncières non constitutives de lotissement (**art. R. 316-54**).

Les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983, qui ont décentralisé et quelque peu assoupli leur procédure de délivrance, n'ont pas modifié leur objet, lequel demeure soit *l'information* sur la constructibilité d'un terrain et les opérations réalisables (art. L. 410-1), soit un contrôle administratif de la division des sols (art. L. 111-5 et art. R. 315-54).

Il se délivre près de 450 000 *certificats d'urbanisme* chaque année.

I - LES DEUX CERTIFICATS D'URBANISME DE L'ARTICLE L. 410-1

L'article **L. 410-1** distingue deux certificats : **A (ordinaire)**, et **B (détaillé)**. Leur objet est différent mais leur procédure de délivrance et leur régime sont identiques.

1. Domaines respectifs

Selon l'article L. 410-1. « *Le certificat d'urbanisme indique, en fonction du motif de la demande, si, compte tenu des dispositions d'urbanisme et des limitations administratives au droit de propriété applicables à un terrain, ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus... ledit terrain peut : a) être affecté à la construction, b) être utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée...* ».

Le certificat A d'information générale

Ce certificat « *ordinaire* » ou « *normal* » « *d'information générale* » indique si le terrain est constructible au vu de la réglementation d'urbanisme qu'il rappelle et de la desserte en équipements publics.

Le certificat B spécifique à une opération

Ce certificat « *détaillé* », « *complexe* », « *d'accord préalable* » indique si une opération déterminée, notamment un programme de construction défini en particulier par la destination des bâtiments projetés et leur superficie de plancher hors œuvre, est juridiquement possible sur le terrain.

Il est à noter, qu'à côté de ces deux certificats, subsiste *l'ancienne note de renseignements*, pratique courante qui ne repose que sur des circulaires (celles du 31 décembre 1973 et celle du 22 avril 1985 qui a décentralisé sa délivrance). Elle demeure un acte *purement informatif* et n'induit aucun des effets attachés au C.U. Elle ne crée, en particulier, aucun droit au maintien provisoire de la réglementation existante.

Plus simple que le C.U., elle a pour objet, en cas de mutation d'un immeuble sans modification de son état, de donner, notamment aux notaires, les *informations sur les règles et les servitudes d'urbanisme* applicables. Mais si la mutation peut entraîner une modification de l'utilisation de l'immeuble (construction, changement de destination...) seul le C.U. est susceptible d'apporter les renseignements et garanties nécessaires.

2. Procédure d'obtention

Présentation de la demande et instruction

– La demande d'un C.U. au titre de l'article L. 410-1 est, en principe *facultative* et ne saurait être un préalable obligatoire à une demande d'autorisation de construire.

En pratique son *utilité* est incontestable : la production d'un C.U. permet de bénéficier de certaines *exonérations fiscales* et, à l'occasion de vente de terrains à bâtir, le vendeur et son notaire seront mieux garantis dans leur obligation *d'information complète* et leur devoir de conseil. En cas de partage successoral ou acte assimilé, le C.U. facilitera l'estimation des immeubles.

La demande peut être présentée par *toute personne intéressée* et pas seulement par le propriétaire ou son mandataire.

Elle est faite sur un *formulaire* conforme à un modèle national et contient un certain nombre de **renseignements** : *identité du demandeur, références cadastrales...* et de **pièces** : plan de situation du terrain et pour le certificat B, la note descriptive du projet envisagé.

Quelle que soit l'autorité compétente pour statuer, la demande est adressée (lettre recommandée a.r.) à la mairie, système dit du « *guichet unique* » applicable à toutes les autorisations d'occupation du sol. Elle est ensuite transmise au préfet.

– L'instruction de la demande suit les *règles applicables au permis de construire*. Dans les communes dotées d'un P.O.S. approuvé, elle est assurée par les services communaux, mais la commune peut confier l'instruction à un E.P.C.I. ou à la D.D.E. Dans les communes sans P.O.S. et lorsqu'il s'agit de projets de l'Etat, de la région ou du département, c'est cette direction qui instruit la demande. Un certain nombre de services (cf. ceux placés sous la responsabilité de l'Architecte des Bâtiments de France) peuvent être *consultés* et, pour les demandes relevant de la compétence de l'Etat le maire devra produire ses observations.

3. Délivrance

– **L'autorité compétente** est, en principe, la même que celle qui intervient ensuite pour le permis de construire, ce qui facilite l'instruction de ce dernier et assure continuité et cohérence des décisions. Le **maire** est compétent pour délivrer le C.U. au nom de la commune, lorsque celle-ci est dotée d'un P.O.S. approuvé ; le **préfet** est compétent au nom de l'Etat, en l'absence de P.O.S. et dans trois cas particuliers : constructions pour le compte de l'Etat, de la région ou du département, ouvrages de production, transport et stockage d'énergie, périmètres d'opérations d'intérêt national.

– Le C.U. doit être délivré dans un délai maximum impératif de *deux mois* à compter du dépôt de la demande en mairie. L'absence de réponse dans ce délai ne vaut pas C.U. *tacite*. La *responsabilité* de l'administration peut être engagée si le retard dans la délivrance est dommageable. Et elle ne peut se prévaloir de son propre retard pour invoquer des règles nouvelles.

4. Contenu

Il dépend de l'appréciation par l'administration des règles d'urbanisme applicables et de la desserte en équipements au moment de la demande de certificat.

La réponse ne peut donner lieu qu'à deux types de C.U. : **certificat positif** (imprimé vert) si le terrain est constructible et si l'opération est réalisable ; **certificat négatif** dans le cas contraire (imprimé rose).

Mais la délivrance d'un C.U. positif ne signifie pas que l'autorisation de construire sera accordée et celle d'un C.U. négatif n'entraîne pas nécessairement le refus d'autorisation.

Contenu général

– **Dans tous les cas**, il indique : « les dispositions d'urbanisme applicables au terrain ; les limitations administratives au droit de propriété ; la desserte du terrain par les équipements publics existants ou prévus » (**art. R. 410-12**). Il fait aussi état de l'intégration ou non dans une zone de préemption et tient alors lieu de certificat « de situation ».

Il répond, en outre, aux questions posées par le demandeur sur la constructibilité ou l'opération projetée.

– **Dans l'hypothèse d'un C.U. positif**, trois séries d'indications sont données de surcroît : rappel des règles à respecter pour pouvoir construire, conditions à remplir juridiques, financières et techniques et formalités à accomplir (**art. R. 410-13**), sans pouvoir préjuger de l'appréciation du respect de ces conditions par le projet, appréciation réservée à l'instruction de la demande ultérieure d'autorisation de construire.

– **Dans l'hypothèse d'un certificat négatif**, la justification du refus doit être apportée et tous les motifs s'opposant à la constructibilité ou à l'opération projetée doivent être énumérés (**art. R. 410-15**) en distinguant ceux qui ont un caractère définitif et ceux qui pourraient disparaître (construction de moindre importance, adaptation mineure...).

Le principe de l'application des règles en vigueur lors de la délivrance et ses inflexions

Le principe selon lequel le choix d'un C.U. positif ou négatif ne repose *que sur le droit applicable au moment de la délivrance* appelle nécessairement des assouplissements lorsque la règle n'a pas un caractère impératif et définitif.

Étant admis que le C.U. doit faire état « *des seules dispositions qui seraient prises en considération si l'administration avait à prendre immédiatement en compte une décision sur une demande de permis de construire* », les précisions suivantes peuvent être apportées :

– Dans les communes où s'applique le *principe de constructibilité limitée* de l'art. L. 111-1-2, si le terrain est situé dans une « *partie actuellement urbanisée* » le C.U. peut être *positif ou négatif* ; s'il est situé en dehors, le C.U. sera en principe toujours négatif.

– Au cas où un *sursis à statuer* serait opposable à une demande d'autorisation, le C.U. en fait état (**art. R. 410-16**) mais il ne peut se prononcer sur l'application ou non de ce sursis.

– La question la plus délicate est posée par le large pouvoir d'appréciation laissé à l'administration pour l'application des *règles permissives du règlement national d'urbanisme* (R.N.U.). Ce pouvoir est-il à même de s'exercer au stade du C.U. ? Après une période d'incertitude, la loi du 22 juillet 1983 a introduit dans l'art. L. 410-1 la disposition suivante : « *Lorsque toute demande d'autorisation pourrait, du seul fait de la localisation du terrain, être refusée en fonction des dispositions d'urbanisme, et notamment du R.N.U., la réponse à la demande de C.U. est négative* ».

Une « *urbanisation dispersée* » et la « *protection des lieux environnants* » sont des éléments d'appréciation de la « **localisation** » du terrain.

La jurisprudence fait une application stricte de cette disposition, cf. C.E. 5 février 1990, S.C.I. « *Les Terrasses de l'estuaire* ».

5. Portée

Absence de garantie d'obtention d'autorisation de construire

Le **certificat A** indique si, de manière générale, le terrain est *constructible* mais la nature et les caractéristiques de la construction projetée peuvent ensuite justifier un refus de permis.

Le **certificat B** porte « exclusivement sur la *localisation de l'opération à l'emplacement considéré et sur les modalités de desserte* » et le permis peut être refusé pour d'autres motifs : aspect extérieur...

Absence de création de droits par le certificat irrégulier et retrait inconditionnel

Un C.U. illégal *peut être retiré à tout moment*. D'une part la jurisprudence estime qu'il n'a pas créé de droits au profit de son bénéficiaire, d'autre part, contrairement au permis de construire le C.U. ne fait en principe l'objet d'*aucune mesure de publicité*. En conséquence, il peut être **rapporté** au-delà du délai ordinaire de deux mois s'il est illégal et notamment à l'occasion de la demande de permis de construire. Le *refus* de permis est alors analysé comme un *retrait* de certificat : C.E. 30 mars 1977, « *Sieur Fiamma* ».

Garantie contre les changements de réglementation

Elle a été introduite par la loi du 16 juillet 1971 et a donné au C.U. le caractère d'un **acte créateur de droits** et non plus d'une simple note de renseignements.

Elle crée au profit du bénéficiaire d'un C.U. positif un *droit acquis au maintien des dispositions d'urbanisme applicables au moment de la délivrance*, lesquelles sont en quelque sorte « **gelées** » durant un certain temps et empêche qu'il soit tenu compte des changements de réglementation intervenus lors de la délivrance de l'autorisation, sauf si elles sont plus favorables au demandeur.

Comme il vient d'être dit, cette garantie ne joue que si le C.U. est régulier.

La **durée de la garantie**, qui est celle de la validité du certificat, est *d'un an* pour le certificat A ; celle du certificat B ne peut excéder *18 mois*. Le délai peut être

prorogé une seule fois pour une durée d'un an si les prescriptions d'urbanisme et les servitudes administratives n'ont pas évolué (**art. R. 410-18**).

La **sécurité** donnée par cette garantie est cependant *limitée* car ne sont « gelées » que les dispositions d'urbanisme et non les autres limitations au droit de propriété telles les servitudes d'utilité publique : l'apparition de *nouvelles servitudes* pourrait faire obstacle à la délivrance du permis.

Le certificat négatif ne fait naître aucun droit et ne bénéficie d'aucune garantie juridique particulière.

II - LES CERTIFICATS D'URBANISME DE DIVISION FONCIÈRE

Si, comme les autres certificats, ils renseignent accessoirement les particuliers demandeurs, leur principale fonction est de **renseigner l'administration** sur certaines opérations de division foncière, finalité d'intérêt public qui explique leur caractère obligatoire et les rapproche d'un système de déclaration préalable.

1. Le contrôle de la division des terrains bâtis et le certificat de densité de l'article L. 111-5

Objet

Disposition antifraude, ce **certificat C** sert au contrôle de la **densité d'occupation des sols** et de la consommation des droits de construire étant entendu que « lorsqu'une partie est détachée d'un terrain dont les droits de construire n'ont été que partiellement utilisés, *il ne peut y être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas été utilisés avant la division* ».

Il s'agit d'éviter qu'une partie, détachée d'un terrain bâti dont les droits de construire ont été soit totalement, soit partiellement utilisés, puisse servir d'assiette à une opération de construction *dont la surface de plancher serait supérieure à la constructibilité résiduelle* compte tenu notamment du C.O.S. en vigueur.

Généralisé par la loi du 31 décembre 1975 qui l'a créé, le C.U. de l'article L. 111-5 ne s'applique depuis la loi du 18 juillet 1985 que dans les Z.A.C. et dans les zones où un C.O.S. a été fixé, c'est-à-dire où les règles de densité d'occupation du sol ont une *autorité* particulière.

Le certificat est **obligatoire** avant toute convention à titre onéreux ou gratuit ayant pour effet le détachement d'une parcelle : vente, apport en société, échange, donation, donation-partage. Mais il n'a pas à être sollicité pour une promesse de vente ou dans le cadre d'une procédure d'expropriation. Il n'est obligatoire que si la division concerne un « *ilot de propriété* » déjà bâti.

Certains détachements de parcelles dont le contrôle peut être assuré dans le cadre d'une autre procédure sont **exemptés** de certificat. L'**art. R. 160-5** en donne la liste limitative : cessions d'un lot compris dans un lotissement autorisé, cessions gratuites de terrains, cessions de terrains aménagés dans une zone de rénovation urbaine ou de résorption de l'habitat insalubre, permis de construire valant autorisation de division selon l'article R. 421-7-1.

Procédure

Le certificat sera positif si le terrain dispose d'une **S.H.O.N. résiduelle positive ou nulle**. Il sera négatif dans le cas contraire.

La S.H.O.N. résiduelle se calcule en retranchant de la densité constructible sur la parcelle d'origine (obtenue en multipliant la superficie de la parcelle par le C.O.S. applicable) la S.H.O.N. des bâtiments existants.

Le service instructeur propose à titre indicatif, la répartition de la S.H.O.N. résiduelle entre les parcelles issues de la division.

Formalité obligatoire, sa non-obtention appelle des sanctions.

La loi du 18 juillet 1985 a levé les ambiguïtés relatives à l'action en nullité jusqu'alors estimée absolue et sans délais. *L'initiative* est réservée à l'autorité administrative compétente pour délivrer le C.U. L'action est *facultative* et soumise à une *prescription* courte de 5 ans.

2. Le contrôle de la division des sols en vue de la construction et le certificat de détachement de l'article R. 315-54

Objet

Ce **certificat D** permet à l'administration de contrôler la *division des sols* destinés à l'implantation de bâtiments *lorsque ce contrôle n'intervient pas dans le cadre de la réglementation des lotissements*.

On rappellera que l'autorisation de lotir est exigée lorsque la division donne lieu à plus de deux lots (ou quatre lots en cas de partage successoral) sur une période de moins de dix ans.

Lorsque ces seuils ne sont pas atteints les divisions de terrain en vue de la construction « *doivent être précédées de la délivrance d'un C.U. portant sur chacun des terrains devant provenir de la division* » (**art. R. 315-54**), mécanisme qui peut se combiner avec celui de l'article L. 111-5 lorsqu'il s'agit de la division de terrains déjà bâtis.

Procédure

La réponse, qui porte sur chacun des terrains devant provenir de la division et qui informe des conséquences de la division projetée, sera **négative** ou **positive**. Elle peut figurer sur un unique certificat.

Elle indique si le terrain issu de la division est ou non constructible et, lorsqu'un C.O.S. est applicable, donne, à titre indicatif la répartition de la S.H.O.N. entre chaque terrain.

Préalable obligatoire aux divisions de terrain le certificat ne saurait préjuger des autorisations ultérieures. Des sanctions pénales sont prévues (**art. R. 316-2**) qui restent limitées à des agissements délictueux.

La jurisprudence estime que l'absence ou l'illégalité du certificat sont *sans incidence* sur la légalité du permis de construire délivré sur une parcelle issue de la division (C.E. 11 février 1991, « *S.A. H.L.M. Artois Logement* »).

III - LE CONTENTIEUX

1. De l'excès de pouvoir

Considéré depuis 1971 comme un *acte « faisant grief »* le C.U. est susceptible de faire l'objet d'un *recours en annulation*, qu'il s'agisse d'un certificat positif — même après l'expiration du délai de validité — ou d'un certificat négatif bien qu'il ne fasse naître aucun effet créateur de droit. Le recours pourrait aussi être intenté contre une décision de refus de délivrance né d'un silence de 4 mois après la demande.

Le caractère « **informatif** » du C.U. et le fait qu'il ne puisse pas être suivi d'exécution empêche d'assortir le recours d'une demande de *sursis à exécution*.

Le recours contre un certificat positif sera exercé par les tiers ayant *intérêt à agir*. Seules les personnes justifiant d'un titre sur le terrain sont recevables à attaquer un certificat négatif.

Le délai de recours est de deux mois à l'égard des personnes ayant reçu notification du certificat. A l'égard des tiers il n'y a pas de délai, en l'absence de mesures de publicité.

2. De la responsabilité

– **Devant le juge administratif.** La *responsabilité de l'administration* pourra être mise en cause en application du principe de responsabilité du fait des **renseignements erronés**. C'est une responsabilité pour faute commise par le service ayant délivré le C.U. : erreurs, omissions, inexactitudes. Ex. : C.O.S. inférieur à celui applicable, oubli de mentionner la situation en site classé d'un terrain : C.E. 13 juin 1980, « *Poisson* ».

Seul sera indemnisé le préjudice *direct et certain*. Ex. : Remboursement d'une commission d'agence pour l'achat du terrain à tort indiqué comme constructible, remboursement des honoraires de l'architecte et du géomètre et des premiers frais de desserte, mais pas des frais et pertes afférents à un emprunt souscrit avec d'avoir obtenu le permis de construire (« *Poisson* », précité).

– **Devant le juge judiciaire.** La *responsabilité des notaires* coupables de n'avoir pas rempli correctement leur **devoir de conseil** : non information sur une servitude grevant le terrain, faute d'avoir sollicité un C.U., non explication du contenu du C.U., peut se voir retenue, alors même qu'aucune obligation ne leur est faite de demander un certificat A ou B.

Chapitre II

Le permis de construire

Moyen *préventif* de contrôle de l'utilisation des sols, le permis de construire s'inscrit dans le cadre d'une *police spéciale*. Il peut se définir comme l'autorisation donnée par l'administration d'édifier une construction après vérification de la conformité du projet à la réglementation d'urbanisme.

Ses origines sont anciennes et remontent à l'*Édit de Sully de 1607*, au décret impérial du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, à la loi sur l'hygiène publique du 19 février 1902, mais ces textes n'imposaient un contrôle préalable que dans les buts limités de police : *sécurité* (alignement, immeuble menaçant ruine) et *salubrité* (respect des règlements sanitaires départementaux et communaux) et l'autorisation sanctionnait plus des règles touchant au droit de la construction qu'au droit de l'urbanisme qui n'était pas encore né.

Sous sa forme actuelle **d'autorisation unique de synthèse**, il date de la **loi du 15 juin 1943** qui le **généralise** à l'ensemble du territoire et déclare qu'il se substitue à toutes les autorisations qui étaient exigées par les lois et règlements antérieurs. Son champ d'application a subi les flux et reflux d'une politique d'élargissement ou de limitation. C'est cette dernière tendance qui a inspiré la loi du 6 janvier 1986. La procédure de délivrance a, elle aussi, supporté de nombreuses réformes et a été **décentralisée** en 1983.

I - PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Les règles sanctionnées par le permis de construire

Le permis de construire sanctionne les règles d'urbanisme opposables aux tiers. Aux termes de l'article L. 421-3, il « *ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires*

concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords » (art. L. 421-3).

Ces dispositions sont contenues dans les documents locaux d'urbanisme (P.O.S., P.A.Z., plans de sauvegarde règlements des lotissements), ou dans les réglementations nationales (R.N.U., constructibilité limitée, prescriptions d'aménagement et d'urbanisme). Le permis doit aussi garantir le respect des *servitudes d'utilité publique* affectant l'utilisation des sols.

Toutefois, le Conseil d'Etat a précisé que le permis ne constitue pas un acte d'application des documents d'urbanisme, l'illégalité d'un P.O.S. **n'entraîne pas ipso facto** celle des autorisations individuelles délivrées sur son fondement sauf si la disposition réglementaire invalidée a eu pour objet de rendre possible l'octroi du permis attaqué : C.E. 12 décembre 1986 « Société Gepro ».

Outre les règles d'urbanisme, le permis sanctionne également certaines règles de construction. Ce sont celles que l'on trouve dans le *règlement national de construction* ou dans les règlements sanitaires locaux et qui fixent des normes de confort et de sécurité relatives en particulier à l'aménagement intérieur des bâtiments.

A l'exception des règles concernant les *immeubles de grande hauteur* et les établissements recevant du public, pour lesquelles le permis ne peut être accordé que si le projet est conforme aux dispositions de sécurité propres à ce type d'immeuble, les règles de construction ne sont pas contrôlées lors de la délivrance du permis ; le pétitionnaire s'engage seulement à les respecter, l'administration s'assurant de ce respect à l'achèvement des travaux.

En revanche, *délivré sous réserve des droits des tiers*, le permis ne sanctionne pas les obligations et les servitudes de pur droit privé, l'autorité administrative qui instruit le permis n'a pas compétence pour en connaître et leur violation n'entache pas ledit permis d'illégalité C.E. 18 mars 1983, « Mme Siefert », et Cass. Civ. 3^e 17 novembre 1971 « Buscaïl ».

En tout état de cause, le permis de construire a un **caractère réel** : il est délivré eu égard aux règles applicables au projet concerné et non en considération de la personne qui en sera bénéficiaire.

Ainsi, il peut être *transféré* à une personne autre que celle à laquelle il a été accordé sans que l'administration n'ait à statuer à nouveau. L'autorisation de transfert doit certes être expresse mais se borne à faire état d'un accord entre l'ancien et le futur titulaire du permis.

2. L'universalité et l'exclusivité du permis de construire

– Le permis est exigible dans l'ensemble des communes, que celles-ci soient dotées ou non d'un P.O.S. et quel que soit le nombre de leurs habitants. Il est par exemple nécessaire pour des travaux concernant une ambassade étrangère sise sur le territoire français : C.E. 22 décembre 1978, « *Vo Thanh Ngbia* ».

Toutes les personnes publiques ou privées doivent se soumettre à l'exigence préalable du permis de construire. L'article **L. 421-1** vise d'ailleurs expressément, les services publics et concessionnaires de services publics de l'Etat, des régions, des départements et des communes.

– La loi d'orientation foncière du *31 décembre 1976* renforce le caractère exclusif du permis de construire, lequel fédère diverses autorisations spéciales : délivré avec l'accord des administrations concernées, il vaut autorisation au titre de réglementations spécifiques telles que la protection des monuments historiques, des sites et de l'environnement.

Si certaines **autorisations spéciales** conservent leur indépendance (comme celle des installations classées), leur coordination est assurée lors de l'instruction du permis soit que l'autorisation spéciale doive être obtenue préalablement au dépôt du permis et jointe au dossier, soit que son instruction intervienne concomitamment et que seule la preuve du dépôt de la demande de cette autorisation doive être établie au moment du dépôt du permis.

3. La délicate conciliation entre le droit de propriété, le droit de construire et la réglementation de l'urbanisme

Le droit de construire est un attribut du droit de propriété, droit fondamental et sacré, se définissant comme le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue mais pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements (**art. 544** du Code civil) ; dans ces conditions, le propriétaire du sol peut faire toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos (**art. 552** du Code civil) et toute personne physique et morale a droit au respect de ses biens (**art. 1^{er}** du **Protocole additionnel de la convention européenne des droits de l'homme**).

Selon le droit commun des libertés publiques et des droits individuels on peut poser le principe que la liberté de construire est la règle et les limites apportées à cette liberté, l'exception.

C'est ce qu'exprime l'**art. L. 112-1, C. urb.** qui dispose que « le droit de construire est *attaché à la propriété du sol* », manifestation la plus emblématique de l'usus, l'un des trois attributs traditionnel du droit de propriété.

La fonction sociale du droit de propriété est désormais admise par tous et le permis de construire peut alors s'analyser comme l'exercice d'une *prérogative de puissance publique exercée dans l'intérêt commun* d'un aménagement harmonieux des agglomérations et comme participant de l'exercice d'une véritable mission de service public.

C'est ce que le *Conseil constitutionnel* a eu l'occasion de reconnaître à plusieurs reprises : « Les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée... par des *limitations exigées par l'intérêt général* » (*Décisions des 16 janvier et 11 février 1982*).

Exercée à l'origine surtout au nom de l'Etat, cette mission de gestion du territoire « patrimoine commun de la Nation » (**art. L. 110**) est *confiée* principalement, depuis 1983, aux **autorités communales**, qui ont à leur disposition un instrument particulièrement efficace : le P.O.S.

Celui-ci établit des **servitudes** qui concernent notamment l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones... (art. L. 160-5) et qui ne donnent pas droit — sauf rares exceptions — à une compensation ou à une réparation. Ce principe de **non-indemnisation des servitudes d'urbanisme**, règle nécessaire mais qui crée fatalement une grande inégalité entre les propriétaires de terrains constructibles et ceux de terrains frappés de limitations et d'interdits, est un des aspects de la « socialisation » du droit de construire.

Que l'exercice de ce droit soit soumis à autorisation préalable est une règle qui ne saurait être remise en cause. Encore convient-il de ne l'exiger qu'à bon escient et de ne pas lui donner un champ d'application excessif.

Après une période de rigueur et de généralisation en réaction contre une situation désordonnée, il est apparu nécessaire de **limiter le champ d'application** du permis. Ce fut l'objet de la réforme introduite par la **loi du 6 janvier 1986**, encore que la *déclaration préalable* qui, dans certains cas remplace le permis, soit parfois analysée comme un véritable permis tacite (cf. *infra*).

L'insécurité du droit de construire n'a pas pour origine le permis lui-même mais la trop grande *flexibilité* et *l'incertitude* des règles d'urbanisme sur lequel il repose.

Si un procès doit être intenté ce n'est pas au permis qu'il convient de le faire mais à l'arbitraire qui peut s'installer dans le zonage des P.O.S., l'usage abusif des droits de préemption, la variabilité de l'instauration du P.L.D. et du C.O.S., comme si les pouvoirs publics disposaient d'un domaine « éminent » sur le sol français.

C'est à ce « *flou* » des sols que les réformes doivent s'adresser non au permis lui-même qui n'est que la consécration concrète de ces règles.

II - L'EXIGENCE GÉNÉRALISÉE DE L'OBTENTION D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE

1. Le principe de généralité

Ce principe résulte de l'article L. 421-1 qui dispose :

II - L'EXIGENCE GÉNÉRALISÉE DE L'OBTENTION D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE

1. Le principe de généralité

Ce principe résulte de l'article L. 421-1 qui dispose :

« Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations, doit, au préalable obtenir un permis de construire... le même permis est exigé pour les travaux exécutés sur les constructions existantes lorsqu'il ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume ou de créer des niveaux supplémentaires ».

Pour les constructions nouvelles, la **destination** importe peu : le bâtiment peut être ou non à usage d'habitation et il peut s'agir d'ouvrages et installations (cf. canalisations d'une certaine importance) ne constituant pas à proprement parler des bâtiments.

Il n'est pas nécessaire que les constructions comportent des *fondations* (cf. les mobil-homes sont assujettis). Seul le caractère amovible dispense du permis mais pas nécessairement le caractère précaire (cf. l'implantation pour une longue durée d'un vaste chapiteau).

Pour les constructions existantes, le permis est exigible au titre des travaux qui ont pour objet :

- de *modifier l'aspect extérieur de l'immeuble ou son volume* (surélévation d'une toiture, élargissement, création ou suppression d'ouvertures) et de *créer des niveaux supplémentaires*. Certains de ces travaux sont exemptés de permis depuis 1986 et soumis à déclaration préalable (cf. en particulier l'extension pour la création d'une surface de plancher inférieure ou égale à 20 m²);
- *de changer de destination de la construction*.

L'interprétation de cette notion peut prêter à controverses : cf. les juridictions divergent sur les conséquences de la transformation d'un hôtel en logements et l'inverse.

La loi du 6 janvier 1986 a toutefois infléchi de façon sensible ce principe de généralité en prévoyant deux catégories d'exceptions à l'exigence de permis de construire.

2. Les exceptions

• *Exemption pure et simple de permis et de déclaration préalable*

Issu du décret du 15 janvier 1986, l'article **R. 421-1** énumère **dix catégories** de travaux ou d'ouvrages qui échappent à toute autorisation et même déclaration en raison de leur *nature* ou de leur *faible importance* : canalisations, lignes, câbles souterrains et installations de stockage de gaz ou fluides, ouvrages d'infrastructure de voies de communication et d'infrastructure portuaire ou aéroportuaire, installations temporaires de chantier, mobilier urbain sur le domaine public, statues, monuments et œuvre d'art d'une hauteur inférieure à 12 m et d'un volume inférieur à 40 m³, terrasses dont la hauteur au-dessus du sol n'excède pas 0,60 m ; poteaux, pylônes de hauteur inférieure à 12 m et antennes de dimension inférieure à 4 m... Cette liste n'est pas limitative.

Soumission à déclaration préalable

Dans un but de simplification, la loi du 6 janvier 1986 a supprimé l'exigence du permis de construire pour alléger et adapter le contrôle à la nature et à l'importance des travaux. Une **déclaration préalable** de travaux est cependant exigée que d'aucuns analysent comme un véritable permis tacite simplifié.

Les articles **L. 422-1**, **R. 422-1** et **R. 422-2** déterminent **plusieurs catégories** de travaux soumis à déclaration préalable.

- Les constructions couvertes par le *secret de la défense nationale*.
- Diverses *installations techniques* nécessaires au fonctionnement des services publics de transport et de distribution d'eau, de gaz, d'électricité.

– Divers travaux et ouvrages de faible importance (ravalement, habitations légères de moins de 35 m², serres de moins de 2 000 m², surfaces nouvelles de plancher inférieures à 20 m²).

– Travaux sur les *immeubles classés* qui sont soumis à une autorisation spéciale au titre de la législation sur les monuments historiques.

La procédure de déclaration s'inspire de celle du permis : dossier de demande comportant un certain nombre de pièces obligatoires, *instruction* par les différents services, *consultations*. Les autorités compétentes pour prendre la décision sont les mêmes.

Les **délais d'instruction** sont plus brefs : un à deux mois maximum. La décision a normalement un caractère implicite et résulte d'une absence d'opposition de l'autorité compétente.

L'administration peut faire **opposition** aux travaux par une décision expresse motivée. L'opposition tardive peut être appréciée comme un *retrait* de la décision implicite d'acceptation si elle est faite dans les 2 mois de la publication.

L'affichage en mairie et sur le terrain de la mention de non-opposition est requis. Les décisions consécutives à une déclaration de travaux sont susceptibles de recours contentieux. En cas d'infraction, une action peut être formée devant les juridictions répressives aux mêmes conditions que pour un permis (art. L. 480-1, cf. *infra*).

III - LA PROCÉDURE D'OBTENTION

La procédure est décentralisée depuis la *loi du 7 janvier 1983*. Elle est transposable dans ses grandes lignes à certaines autorisations spéciales dont le permis de démolir, les autorisations de coupes et abattages d'arbres...

1. Compétence

Délivrance au nom de la commune

Dans les communes dotées d'un P.O.S. approuvé et exécutoire depuis au moins 6 mois, le permis est délivré par le maire au nom de la commune. Celle-ci peut déléguer cette compétence à un E.P.C.I., délégation qui doit être confirmée après chaque renouvellement du conseil municipal. La décision est alors prise par le président de l'E.C.P.I. au nom de l'établissement.

Le transfert de compétence résultant de la décentralisation a un caractère **définitif** et ne peut être remis en cause par l'annulation du P.O.S. : C.E. 5 février 1988, « *S.C.I. Les granges blanches* » ; C.E. 1^{er} décembre 1993, « *Armagnac* ».

Toutefois, en vertu de l'article **L. 421-2**, l'avis conforme du représentant de l'Etat doit être recueilli lorsque la construction projetée est située sur une partie du territoire communal non couverte par un P.O.S. opposable ou un document en tenant lieu ; le maire est lié par le sens et le contenu de cet avis mais le permis reste délivré au nom de la commune.

Délivrance au nom de l'Etat

Dans les communes non dotées d'un P.O.S. approuvé et exécutoire, la délivrance des autorisations de construire est prise par le *maire* ou le *préfet* mais **au nom de l'Etat**. Le *préfet* intervient aussi lorsque le maire et la D.D.E. ont émis des avis contraires, lorsqu'est opposé un sursis à statuer, lorsqu'est accordée une dérogation ou une adaptation mineure. Il est compétent pour les constructions édifiées pour le compte de l'Etat, du département, de la région, pour les immeubles de grande hauteur, pour les immeubles à usage commercial ou industriel ou de bureaux dont la S.H.O.N. excède 1 000 m²... (cf. l'énumération de l'article **R. 421-36**).

Le ministre peut évoquer les dossiers et prendre la décision.

Dans les communes dotées d'un P.O.S., le permis est délivré au nom de l'Etat par le maire ou le préfet (voir art. R. 421-36) pour les permis concernant :

- Les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'Etat, de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales ;
- Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;
- Les constructions, installations ou travaux réalisés à l'intérieur du périmètre des opérations d'intérêt national.

2. Présentation de la demande

Qualité du demandeur

La demande peut être présentée : « *soit par le propriétaire du terrain ou son mandataire, soit par une personne justifiant d'un titre l'habilitant à construire sur le terrain, soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation dudit terrain pour cause d'utilité publique* » (art. R. 421-1).

Le « **titre habilitant à construire** » peut être un bail, y compris emphytéotique, une promesse de vente. Le propriétaire peut présenter sa demande par un intermédiaire tel un architecte, un géomètre, un bureau d'études..., le mandat étant joint à la demande.

Lorsque le projet emporte occupation du domaine public, l'autorisation unilatérale ou la concession doit être jointe à la demande (ou du moins avoir été délivrée avant l'intervention de la décision d'octroi du permis : C.E. 8 avril 1994, « *S.A. Centaure Normandie* »).

Il est fait application de la « *théorie du propriétaire apparent* ». L'autorité compétente n'a pas à s'immiscer dans un litige de droit privé relatif à la contestation du droit de propriété du pétitionnaire. Le juge administratif tend toutefois depuis peu à exercer un certain contrôle lorsqu'une copropriété est en cause, en vérifiant la régularité de l'accord donné au demandeur par l'Assemblée générale des copropriétaires : C.E. 6 juin 1986, « *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble du 80 rue Cardinet* ».

Dossier de demande

La demande, qui comporte des indications sur l'identité du demandeur, la situation du terrain, la nature des travaux, la destination des constructions..., est accompagnée d'un **dossier** comprenant, en particulier, un plan de situation du terrain, un plan des constructions à édifier, un plan des façades. Selon les cas, des *pièces complémentaires* sont exigées : **étude d'impact** pour les constructions d'une S.H.O.N. supérieure à 5 000 m² situées dans une commune non dotée d'un P.O.S. autorisation d'abattage d'arbres... (**art. 421-2**).

L'obligation du **recours à un architecte**, introduite dans la *loi du 3 janvier 1977* a été privée de l'essentiel de sa portée par la multiplication des *exceptions* : cf. échappent au « *projet architectural* » les constructions autres qu'agricoles et celles dont la S.H.O.N. est inférieure à 170 m² (le seuil est de 800 m² pour les constructions agricoles) (**art. R. 421-1-2**).

Dépôt

Établie en quatre exemplaires, la demande est adressée au *maire* (lettre recommandée a.r. ou dépôt contre décharge), système dit du « **guichet unique** » depuis 1983. Le maire se charge des transmissions, en particulier au préfet (**art. R. 421-9**).

Un avis de dépôt est affiché en mairie dans les **15 jours**. Cet avis doit préciser le nom du demandeur, la date d'enregistrement de la demande, l'adresse du terrain, la surface hors œuvre nette, la hauteur et la destination de la construction projetée. Cette publicité n'implique pas le droit pour les tiers de consulter le dossier de demande lequel a un caractère privé. L'absence d'obligation d'affichage sur le terrain réduit la portée pratique de cette information du public.

3. Instruction

Services compétents

Permis délivrés au nom de l'Etat

L'instruction est confiée à la **D.D.E.**, le maire donnant son avis dans le délai d'un mois.

Permis délivré au nom de la commune

L'instruction est normalement assurée par les **services municipaux**. Les communes peuvent cependant, par **convention**, confier l'instruction soit aux services d'une autre commune soit à la D.D.E. (ce qui est le cas le plus fréquent), la loi du 7 janvier 1983 ayant prévu que le maire pouvait disposer « gratuitement et en tant que de besoin » des services extérieurs de l'Etat. La convention de mise à disposition peut ne porter que sur certaines autorisations.

Point de départ du délai d'instruction

• Dossier complet

Lorsque le dossier est complet, l'**article R. 421-12** dispose que l'autorité compétente fait connaître au demandeur dans les 15 jours de la demande en mairie, par une *lettre de notification* (recommandée a.r.) le numéro d'enregistrement de la demande et la **date avant laquelle**, compte tenu des délais réglementaires d'instruction, la décision devra lui être notifiée.

– Le *délai d'instruction part* de la réception de cette lettre, laquelle avise le demandeur que si aucune décision ne lui a été mentionnée avant cette date, **la lettre vaudra permis de construire tacite**.

• Dossier incomplet

Afin d'éviter que l'administration tente d'échapper aux délais précis d'instruction (cf. *infra*) en prétextant du caractère **incomplet** du dossier, les règles suivantes s'appliquent :

– Si le service instructeur constate que des pièces manquent dans le dossier, l'autorité compétente pour statuer doit, dans les 15 jours, *inviter* le pétitionnaire à lui adresser ces pièces.

– Le *pétitionnaire ayant produit ces documents*, il est fait application de l'**article R. 421-12** et le *délai d'instruction part* de la réception des pièces complétant le dossier.

• *Requête en instruction*

Pour parer à l'inertie de l'administration et éviter qu'elle tarde à adresser la lettre, le nouvel **art. R. 421-14** a mis au point une nouvelle procédure : le **requête en instruction**. Si dans les *15 jours* de la demande aucune lettre (précisant les délais d'instruction ou demandant les pièces complémentaires) n'est parvenue, le pétitionnaire peut **mettre en demeure** l'administration d'instruire. Si dans les *8 jours* de cette requête, la lettre n'a toujours pas été notifiée, le délai d'instruction part de la date de réception de la mise en demeure. *La lettre de mise en demeure vaut permis tacite* dans le délai de droit commun d'instruction de *2 mois* si aucune décision expresse n'a été notifiée.

Délais d'instruction

La durée de droit commun de l'instruction est de *2 mois*. Elle est de *3 mois* pour les projets de plus de 200 logements et pour les constructions à usage industriel et commercial ou de bureaux dépassant 2 000 m². Elle est, en outre, **majorée d'un mois** lorsqu'il y a lieu de consulter des services ou autorités dépendant d'un autre ministère que celui chargé de l'urbanisme ou une commission départementale ou régionale. Elle est encore majorée d'un mois lorsqu'il y a lieu d'instruire une dérogation ou une adaptation mineure. Enfin un délai spécial de *6 mois* est prévu dans l'hypothèse de la consultation d'une commission nationale ou de la commission départementale d'urbanisme commercial.

Consultations obligatoires

Le service instructeur procède à un certain nombre de **consultations obligatoires** : avis conforme du préfet lorsque la construction est située sur une partie du territoire communal non couverte par un P.O.S. ou un document en tenant lieu, *avis conforme de l'A.B.F.* pour les projets situés dans le périmètre de secteurs sauvegardés.

Enquête publique

Le permis ne peut être accordé qu'après une **enquête publique**, selon les modalités de la loi du 12 juillet 1983, pour des projets lourds susceptibles de

porter atteinte à l'environnement : création d'une S.H.O.N. nouvelle *supérieure* à 5 000 m² sur le territoire d'une commune non dotée d'un P.O.S. ; immeubles d'une hauteur supérieure ou égale à 50 m ; S.H.O.N. nouvelle supérieure à 10 000 m² pour les immeubles de commerce ; équipements sportifs ou de loisirs pouvant accueillir plus de 5 000 spectateurs.

Permis de construire valant autorisations spécifiques

Autorisation de synthèse, le permis *globalise* la plupart des autorisations spécifiques données par les diverses administrations concernées. L'instruction présente alors un *caractère mixte*, le service instructeur devant recueillir l'avis conforme ou l'accord des autorités chargées d'appliquer ces législations spécifiques. Le permis « *vaut autorisation au titre de ces législations* ».

4. Décision

Les différentes formes de permis de construire

• Permis exprès

Il prend la forme d'un **arrêté** du maire, du président de l'E.P.C.I., du préfet, ou du ministre s'il décide d'évoquer.

Il comporte un certain nombre de mentions dont l'omission (cf. les visas) peut constituer un vice de forme substantiel. Il doit *préciser* les recours ouverts, les délais ainsi que la faculté de retrait de la décision.

Doivent être **motivées** : les décisions de refus, celles assorties de prescriptions spéciales, les sursis à statuer, les décisions comportant une dérogation ou une adaptation mineure (**art. R. 421-29**).

• Permis tacite

Contrairement au droit commun selon lequel du silence de l'administration naît une décision implicite de rejet en matière de permis de construire le *silence vaut décision implicite d'octroi*.

Ce permis intervient à l'expiration du délai d'instruction (2 mois ou plus, cf. *supra*) et la lettre de notification ayant précisément indiqué ce délai, le pétitionnaire est informé du jour où, à défaut de réponse expresse, il sera titulaire d'un permis tacite (**art. R. 421-12**).

Si le permis est entaché d'illégalité, l'administration doit le retirer dans le délai du recours contentieux : C.E. 14 juin 1973, « *Époux Roulin* ». Un **refus tardif** de permis, s'il intervient dans ce délai, **vaut retrait** du permis tacite.

Le sursis à exécution d'un permis tacite peut être prononcé par le juge administratif.

– Dans un certain nombre d'hypothèses la décision *ne peut être tacite*, cf. permis soumis à enquête publique, constructions situées dans le champ de visibilité d'un immeuble inscrit ou classé, situées dans une réserve naturelle ou dans une Z.P.P.A.U. Le Conseil d'Etat a admis qu'un permis comportant une dérogation (nécessairement motivée) pouvait cependant être tacite : C.E. 3 juillet 1981, « *S.A. M. Buisson* ».

– On estime à moins de 1 % le nombre des permis délivrés tacitement.

• **Permis simple ou permis conditionnel**

Le permis simple est accordé sans condition et n'a pas à être motivé. Le permis est conditionnel lorsqu'il impose au constructeur des **prescriptions spéciales** d'ordre technique : sécurité (immeuble de grande hauteur), salubrité (assainissement), ou tendant à la protection de l'environnement (écrans de verdure). *L'obligation de réaliser certains équipements* (cf. aires de stationnement) et les participations financières ou en nature conditionnement parfois la délivrance du permis.

• **Permis précaire**

Normalement accordé pour une implantation définitive, le permis peut l'être à *titre seulement précaire* sur un terrain classé « **emplacement réservé** » dans un P.O.S. ou pour un bâtiment industriel dans une zone affectée par un P.O.S. à un autre usage.

• **Permis modificatif**

Il peut être accordé, après la délivrance du permis initial si le projet ne fait l'objet que de changement mineurs et limités. Il est assez souvent sollicité en pratique bien que non prévu par les textes.

• **Permis de régularisation**

Il peut intervenir lorsqu'une construction édiflée sans autorisation *répond* cependant *aux conditions légales* et aurait été accordée si elle avait été demandée dans les délais normaux.

Bien que le permis doive être en principe préalable, la régularisation est admise. Elle n'exonère toutefois pas la constructeur de sa responsabilité pénale, elle semble néanmoins faire obstacle à la démolition (cf. *infra*).

5. Sursis à statuer

C'est une **mesure de sauvegarde** qui donne à l'administration la possibilité de différer sa réponse afin de ne pas contrarier la réalisation de certains projets généralement d'aménagement.

Il peut être opposé dans plusieurs hypothèses limitatives et prévues par les textes :

- travaux réalisés dans le périmètre d'une *opération d'utilité publique*, dès la décision d'enquête préalable (**art. L. 111-9**) ;
- travaux localisés sur des terrains *affectés à la réalisation de travaux publics, d'une opération d'intérêt national*, travaux situés dans le périmètre d'une Z.A.C., d'un *secteur sauvegardé* ;
- projets de nature à *compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un P.O.S.* prescrit ou mis en révision (art. L. 123-5).

La *durée du sursis* à statuer est limitée en principe à **2 ans**. Un second sursis peut être accordé, sur le fondement d'un autre motif sans que la durée totale puisse excéder 3 ans.

6. Dérogations et adaptations mineures

La **dérogation** est une *mise à l'écart* de la règle, l'**adaptation mineure** n'est qu'un *assouplissement* de la règle. Les abus dans l'usage des dérogations ont conduit le législateur à les limiter sinon les supprimer lorsqu'il y a un P.O.S.

– Les dérogations ne sont admises qu'en ce qui concerne le Règlement national d'urbanisme en ses *règles impératives* et en ce qui concerne les *servitudes d'utilité publique*. Les dérogations aux dispositions du P.O.S. sont interdites depuis 1976 (cf. *supra*).

Les « dérogations-anticipations » qui permettaient d'appliquer par anticipation les dispositions nouvelles d'un P.O.S., en cours de révision ont disparu. L'**application anticipée** du P.O.S., rétablie par la loi du 23 décembre 1986 conduit à une préapplication générale des règles du futur P.O.S., non à des anticipations au coup par coup.

– Dans l'arrêt C.E. 18 juillet 1983, « *Ville de Limoges* », le **contrôle de proportionnalité** a été appliqué aux dérogations qui ne sont régulières que si les atteintes que la dérogation porte à l'intérêt général que la règle d'urbanisme écartée a pour vocation de protéger ne sont pas excessives en égard à l'intérêt que poursuit la dérogation.

– Les adaptations mineures sont admises en ce qui concerne *les P.O.S.* et les documents en tenant lieu ainsi qu'en ce qui concerne les règlements des lotissements. L'article **L. 123-1** n'autorise, s'agissant des P.O.S., que « les adaptations mineures *rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes* ».

La compétence de l'administration est liée par ces conditions et le juge apprécie si un *seuil de gravité* n'a pas été franchi rendant l'adaptation proche d'une dérogation à la règle.

IV - MISE EN ŒUVRE

1. La fragilité du permis de construire

Recours administratifs et contentieux

• *Mesures de publicité préalable*

Un **double affichage** en mairie et sur le terrain est obligatoire et conditionne le point de départ des délais de recours contentieux ou administratifs (gracieux ou hiérarchiques) des tiers : C.E. 25 juillet 1979, « *S.C.I. Les Hortensias* ». Dans l'hypothèse d'un permis tacite, c'est une copie de la lettre adressée au pétitionnaire en réponse à sa demande qui fait l'objet d'affichage, lettre lui notifiant les délais d'instruction et la date d'obtention du permis tacite.

– L'affichage en mairie doit intervenir dans les 8 jours de la délivrance du permis. Sa durée est de 2 mois. Il doit être réalisé dans les locaux accessibles au public. Un registre constate l'exécution de cette formalité.

– L'affichage sur le terrain a pour but la **bonne information des tiers**. Il doit être complet et effectué « *de manière visible de l'extérieur...* dès la notification d'octroi de la décision et pendant toute la durée du chantier » (**art. R. 421-39**). La preuve de l'affichage doit être rapportée par le pétitionnaire. Le défaut d'affichage est sanctionné pénalement.

La jurisprudence sur l'affichage est abondante. Pour un exemple d'affichage non visible de l'extérieur, cf. C.E. 27 juillet 1984, « *Métral* » : panneau placé sur une voie privée de lotissement et non visible de l'extérieur.

• *Délais de recours*

– Pour le **pétitionnaire**, le délai de 2 mois du recours administratif ou contentieux court à compter de la notification du permis ou du refus de permis.

– Pour les **tiers**, ce délai ne court qu'à compter de l'accomplissement du *double affichage*.

Revenant sur le système antérieur qui ne faisait partir ce délai qu'à l'expiration d'une période continue de 2 mois d'affichage en mairie et sur le terrain (ce qui portait au minimum à 4 mois le délai de recours des tiers), le *décret du 28 avril 1988* ramène le **point de départ au début de la période d'affichage** : le délai de recours, lorsque l'affichage en mairie et sur le terrain a été continu, est désormais le délai ordinaire de 2 mois à *partir du premier jour du plus tardif des affichages (art. R. 490-7)*.

En cas de **refus délibéré** du maire de procéder à l'affichage en mairie, le délai de recours court à compter de l'affichage sur le terrain après mise en demeure du maire : C.E. 29 juillet 1983, « *M. et Mme Constantin* ».

– Durant le délai de recours contentieux, le permis peut faire l'objet d'un retrait. La jurisprudence **assimile un refus exprès** de permis qui interviendrait durant cette période — pétitionnaire se croyant titulaire d'un permis tacite — à un **retrait** : C.E. Ass. 1^{er} juin 1973, « *Époux Roulin* » ; C.E. 13 juillet 1992, « *Mme Terrones* ».

Péremption

Le permis est périmé si les constructions ne sont pas entreprises **dans un délai de 2 ans** à compter de la notification ou de la délivrance tacite.

Il en est de même si les travaux sont *interrompus pendant un délai supérieur à une année*.

Une décision de sursis à exécution interrompt le délai.

La jurisprudence doit interpréter la notion de « **commencement des travaux** » qui interrompt la péremption. Elle exige des travaux liés au programme de construction autorisé auxquels elle n'assimile pas les travaux préparatoires de faible importance, engagés à la hâte pour échapper à la caducité : C.E. 3 janvier 1975, « *S.C.I. foncière Cannes-Benefiat* ».

Le délai peut être *prorogé pour un an* si les prescriptions d'urbanisme n'ont pas évolué de façon « défavorable » à l'égard du bénéficiaire du permis. La demande

de prorogation doit parvenir à l'administration mais avant l'expiration du délai de validité.

2. Le contrôle de l'exécution et de l'achèvement des travaux

Droit de visite de l'administration en cours de chantier (art. L. 460-1)

Averties du commencement des travaux par une **déclaration d'ouverture du chantier** adressée au maire de la commune, les autorités administratives : préfet, maire, fonctionnaires et agents assermentés peuvent visiter à tout moment les chantiers en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des travaux.

Ce **droit de visite et de communication** se prolonge 2 ans après l'achèvement des travaux.

Si des infractions sont constatées, l'interruption des travaux peut être ordonnée.

Déclaration d'achèvement et certificat de conformité (art. R. 460-1 à 6)

— Dans les 30 jours qui suivent la fin des travaux, le bénéficiaire du permis doit adresser au maire de la commune un **déclaration d'achèvement de travaux** qui permet au service instructeur de s'assurer de leur conformité par rapport à ceux autorisés par le permis.

– Ce contrôle s'applique à l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, c'est-à-dire au respect des seules règles d'urbanisme et non de celles de construction.

– Le **récolement** sur place des travaux est, en général, facultatif.

– Pour attester de la conformité de la construction au permis, l'autorité compétente en matière d'octroi délivre un **certificat de conformité**.

Il a été jugé que des différences **négligeables** entre la réalité de la construction et le permis ne faisaient pas obstacle à la délivrance de ce certificat : C.E. 4 juillet

1994, « *Simon Michel* » (la construction était implantée à une limite séparatrice de 2,64 m par rapport au fonds voisin alors que le permis prescrivait 3 mètres).

Un certificat *tacite* est obtenu en cas de non réponse dans les 3 mois du dépôt de la déclaration d'achèvement. Il a pour principal effet de soustraire le constructeur aux sanctions pénales.

Le certificat peut faire l'objet d'un *recours des tiers sans condition de délai* car il ne fait l'objet d'aucune publicité.

Chapitre III

Les autorisations spécifiques d'utilisation du sol

Le régime de ces autorisations s'inspire d'une manière générale de celui du permis de construire. Elles concernent des modes particuliers d'utilisation du sol et peuvent être regroupées **selon leur objet** : permis de démolir ; autorisations relatives au camping et caravanning ; autorisations relatives aux espaces boisés ; autorisations relatives à certains locaux professionnels : urbanisme commercial, entreprises en région parisienne.

On rappellera qu'une autorisation spécifique est exigée pour les travaux concernant les :

- *parcs d'attraction*, aires de jeux et de sports ouverts au public ;
- aires de *stationnement* ouvertes au public ;
- *dépôts de véhicules* neufs, d'occasion ou hors d'usage ;
- *garages de caravanes* ;
- *affouillements et exhaussements* du sol (de plus de 100 m² de surface de 2 m de profondeur ou hauteur) (Voir art. **R. 442-1 à R. 442-13**) ;
- réalisation et mise en exploitation des *remontées mécaniques* ainsi que l'aménagement de *pistes de ski alpin* (art. **L. 445-1**) ;
- ouverture de terrains destinés à la pratique de *sports motorisés* (loi du 3 janvier 1991).

I - LE PERMIS DE DÉMOLIR

La loi du 31 décembre 1976 a mis au point un permis de démolir unique regroupant les régimes dispersés antérieurs (art. **L. 430-1 à L. 430-9**).

Sa procédure a été décentralisée en 1983. Le régime du permis de démolir se caractérise par certaines spécificités.

– Un domaine d'application restrictif

Contrairement au permis de construire, il ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire national *mais seulement dans des communes d'une certaine importance* : celles dont la population est égale ou supérieure à 10 000 habitants et celles situées dans un rayon de 50 km autour des anciennes fortifications de Paris, ou dans des secteurs qu'il convient de protéger pour des raisons d'esthétique urbaine : secteurs sauvegardés, zones de visibilité des monuments historiques et des sites, espaces naturels sensibles, Z.P.P.A.U.

– Les **travaux** visés sont *ceux qui entraînent la disparition totale ou partielle du bâtiment*, c'est-à-dire qui portent atteinte au gros œuvre et ceux qui rendraient l'utilisation des locaux dangereuse ou impossible.

– Certaines *exemptions* sont prévues (**art. L. 430-3**). Elles concernent en particulier les démolitions d'immeubles menaçant ruine, celles effectuées en vertu d'une décision de justice, celles de bâtiments frappés d'une servitude de reculement.

– Lorsque la réalisation d'une construction nécessite la démolition d'un bâtiment existant, le permis de construire ne peut, en principe, tenir lieu de permis de démolir. Le constructeur doit obtenir les *deux autorisations* dont l'instruction peut être menée conjointement.

Les conditions dans lesquelles un immeuble a été irrégulièrement démoli n'affectent pas la légalité d'un permis de construire : C.E. 5 mars 1982, « *Union régionale pour la défense de l'environnement en Franche-Comité* ».

– Une procédure d'obtention particulière

Décentralisée sur le modèle de celle du permis de construire, cette procédure comporte cependant quelques particularités.

Le délai d'instruction est uniforme : *4 mois* et on assiste en général à un partage du pouvoir de décision entre l'autorité compétente : *maire* ou *préfet* et d'autres autorités dont l'*avis conforme* est exigé : cf. avis conforme de l'A.B.F. lorsqu'est en jeu la protection du patrimoine architectural et urbain ; avis du préfet lorsque le permis est exigé pour des raisons sociales.

L'absence de notification dans un délai de 4 mois équivaut à l'octroi d'un permis *tacite*.

– Des motifs de refus prévus par la loi

Deux motifs principaux peuvent justifier un refus de permis de démolir :

L'intérêt social.

Pour éviter la démolition systématique de logements au cœur des villes et leur remplacement par des immeubles de bureaux ou de « standing » générateurs de ségrégation sociale, il est prévu que le permis puisse être refusé ou n'être accordé que sous condition, « si dans un **intérêt social** il est nécessaire de *sauvegarder le patrimoine immobilier bâti* » (art. L. 430-5).

L'une des conditions peut être le relogement des occupants.

La conservation du patrimoine architectural et urbain.

Le permis peut être refusé ou accordé conditionnellement « si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur des quartiers, des monuments et des sites ».

– Une mise en œuvre et une sanction civile spécifiques

Comme en matière de permis de construire, un **double affichage** de la décision en mairie et sur le terrain est requis et conditionné la recevabilité des recours des tiers.

Le permis est *périmé* si la démolition n'est pas entreprise dans un délai de 5 ans. Il en est de même si elle est interrompue pendant un délai supérieur à ce dernier.

La démolition en l'absence ou en violation du permis est passible des sanctions pénales de droit commun prévues à l'article **L. 480-4**.

Au surplus, un dispositif particulier de sanction civile est prévue à l'article **L. 430-9**. Une amende civile de 2 000 à 500 000 F peut être prononcée à la requête du ministère public par le président du T.G.I. du lieu de situation de l'immeuble, assortie éventuellement de la remise en état des lieux (l'exécution d'office aux frais du contrevenant peut être poursuivie par l'administration).

Le produit de l'amende est versé pour moitié à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et pour l'autre moitié à la caisse nationale des monuments historiques.

II - AUTORISATIONS RELATIVES AU CAMPING, AU CARAVANING ET A L'HABITAT LÉGER DE LOISIRS

Différenciés par la nature de l'habitat, le camping et le caravanning ont vu leur régime, auparavant soumis à des réglementations éparses, unifié et intégré en 1984 au Code de l'urbanisme (**art. L. 443-1 à L. 443-2 et R. 443-1 à R. 443-16**).

L'habitat léger de loisirs fait l'objet d'une réglementation spécifique codifiée aux **art. R. 444-1 à R. 444-4**.

– Interdictions nationales et locales

Si le principe de la *libre pratique* du camping est reconnu « avec l'accord de celui qui a la jouissance du sol » (**art. R. 4443-6**), des règles nationales ou locales peuvent apporter d'importantes restrictions.

- **Règles nationales.** Le camping et le caravanning sont *interdits* sur l'emprise des routes et voies publiques, sur les rivages de la mer et sur la bande littorale des 100 m, ainsi que sur les sites classés ou inscrits, dans les zones de protection des M.H. et des sites, dans les Z.P.P.A.U. Le stationnement des caravanes est de surcroît interdit dans les espaces boisés classés et dans les forêts classées.

- **Règles locales.** Des arrêtés d'interdiction en dehors des terrains aménagés peuvent être pris soit par le maire (commune dotée d'un P.O.S. approuvé), soit par le préfet sur demande et avis du conseil municipal. Les *motifs d'interdiction* limitativement énumérés concernent soit le maintien de la salubrité, sécurité ou tranquillité publique, soit la protection des paysages naturels ou urbains. En ce qui concerne les interdictions dans un but de police générale, elles ne doivent être ni excessives ni disproportionnées avec les risques à prévenir.

– Stationnement des caravanes

– La *caravane* est définie comme un véhicule qui, « équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, *conserve en permanence des moyens de mobilité* lui permettant de se déplacer lui-même ou d'être déplacé par simple traction » (**art. R. 443-2**).

– Une *autorisation de stationnement* est exigée du propriétaire du terrain sur lequel elle est installée, en cas de stationnement pendant plus de 3 mois par an, consécutifs ou non. Cette autorisation n'est pas nécessaire si le stationnement a lieu sur les *terrains aménagés* pour le camping et le caravanning, les villages de vacances, le terrain où est implantée la résidence de l'utilisateur.

– Aménagement des terrains de camping et caravanning

Une *autorisation est exigée* de toute personne recevant de façon habituelle sur son terrain soit plus de *vingt* campeurs sous tente, soit plus de *dix* tentes ou caravanes à la fois.

L'autorisation est précédée d'une enquête publique lorsqu'elle concerne la création de plus de 200 nouveaux emplacements et que la commune n'est pas dotée d'un P.O.S. Lorsque ce même seuil est dépassé, une *étude d'impact* est aussi nécessaire.

L'autorisation donnée par le maire ou le préfet fixe le nombre maximum d'emplacements et les normes d'équipement à respecter. L'exploitation ne peut

commencer qu'après l'obtention d'un *certificat d'achèvement* des travaux d'aménagement et d'un *arrêté de classement* pris par le préfet, après avis de la commission départementale de l'action touristique : une distinction est faite entre les camps de tourisme (5 catégories) et les camps de loisir (2 catégories).

– Habitations légères de loisirs

– Il s'agit de constructions à usage non professionnel **démontables** ou **transportables** et destinées à l'occupation *temporaire* ou *saisonnnière* dont la gestion ou l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente.

Leur implantation dans des parcs résidentiels de loisirs peut dégrader les paysages naturels et urbains et doit être réglementée.

– L'installation *isolée* est interdite contrairement aux tentes et caravanes. Les habitations ne peuvent être implantées que sur les terrains suivants : terrains de camping et caravaning permanents autorisés ; villages de vacances classés ; parcs résidentiels de loisirs (**art. R. 444-3**).

Le régime des *parcs résidentiels de loisirs* est aligné sur celui des terrains de camping.

– Zones à risques

La loi « *paysage* » du 8 janvier 1993 impose à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'aménagement de terrains de camping et de stationnement de caravanes de fixer, après consultation du propriétaire et de l'exploitant et après avis motivé du préfet, les prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation, propres à assurer la sécurité des occupants, dans les zones soumises à risque naturel ou technologique prévisible (**art. L. 443-2** nouveau).

Ces prescriptions doivent être compatibles avec le plan de prévention des risques naturels prévisibles.

III - AUTORISATION RELATIVES AUX ESPACES BOISÉS

Les bois et forêts font l'objet de divers régimes protecteurs regroupés dans le *Code forestier*. Les **espaces boisés urbains** appellent un régime *spécifique* prenant en compte la nécessité de maintenir des coupures d'urbanisation et des lieux de détente pour les citoyens. Ces dispositions figurent aux **art. L. 130-1 à L. 130-6**.

– La délimitation des « espaces boisés classés » dans les P.O.S

– Les P.O.S. peuvent **classer comme espaces boisés** « les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer qu'ils soient soumis ou non au régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations » (**art. L. 130-1**). Seule une procédure de révision peut modifier ce classement.

– Un tel classement peut aussi intervenir dans le cadre du régime des espaces naturels sensibles.

– Un tel classement interdit tout changement d'affectation du sol et a pour conséquence l'exigence d'un certain nombre d'autorisations.

– Autorisation de coupe et abattage d'arbres

– Les *coupes* (au caractère continu) et les *abattages* (plus accidentels et limités) sont soumis à **autorisation préalable** dans les espaces boisés classés au terme d'une procédure décentralisée proche de celle du permis de construire, sans possibilité cependant d'autorisation tacite.

– L'autorisation est exigée dès que le P.O.S. est *prescrit* et qu'un périmètre de protection a été mis à l'étude.

– Elle est *écartée* pour les bois et forêts faisant partie du domaine de l'Etat ou des collectivités publiques, pour ceux soumis au régime forestier, et pour l'enlèvement des bois morts et chablis, abattus par le vent et dangereux.

– Autorisation de défrichement

Dans les espaces boisés classés le défrichement qui supprime la destination forestière du terrain doit être refusé. La seule exception concerne l'exploitation de produits importants pour l'économie nationale. La déclaration de défrichement sera obligatoirement accompagnée d'une étude d'impact et de l'engagement de réaménager le site exploité.

En dehors des espaces boisés classés le défrichement est soumis à autorisation. Diverses exceptions sont prévues : cf. jeunes bois de moins de 20 ans, parcs ou jardins clos de moins de 10 ha attenants à une habitation principale.

– Autorisations exceptionnelles de construire

– *A titre exceptionnel*, l'administration peut autoriser dans un espace boisé classé une construction sur une partie du terrain *n'excédant pas 1/10* de sa superficie moyennant *cession gratuite* du surplus à la collectivité (**art. L. 130-2**). Le surcroît de valeur de la partie devenue constructible conservée par le propriétaire ne doit pas excéder la valeur du terrain cédé à la collectivité.

– L'autorisation n'a pas été décentralisée et ne peut être délivrée que par **décret**, la commune devant donner son accord.

IV - AGRÉMENT POUR L'IMPLANTATION D'ENTREPRISES ET DE SERVICES EN ILE-DE-FRANCE

La politique *d'aménagement du territoire* menée dans les années 60 avait inscrit parmi ses finalités la **décentralisation industrielle et tertiaire** afin de favoriser l'implantation des entreprises et des bureaux en province et de mieux maîtriser la croissance en région parisienne.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 introduit des modifications importantes dans la procédure **d'agrément**.

Le champ d'application *ratione materiae* de l'agrément n'est pas modifié. L'article **510-1** nouveau dispose : « *la construction, la reconstruction, l'extension, le changement d'utilisateur ou d'utilisation de locaux ou installations ou de leurs annexes servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement ne relevant pas de l'Etat ou de son contrôle peuvent être soumis à un agrément de l'autorité administrative* ».

Cet agrément prend en compte les orientations de la politique d'aménagement et de développement du territoire et de la politique de la ville ainsi que la nécessité d'un équilibre habitation/activités sus mentionnées. Il doit à ce titre respecter le S.D.R.I.F. et les autres D.T.A. qui seront éventuellement édictées en Ile-de-France.

Le champ d'application territorial et la procédure de délivrance sont modifiés.

La nouvelle loi institue un double dispositif de délivrance :

• ***Existence d'une convention Commune/Etat : compétence du préfet***

Si une commune ou un groupement de communes compétent en matière d'aménagement et d'urbanisme conclut avec le préfet une convention ayant pour objet de définir les modalités locales de la politique d'aménagement du territoire et en particulier le principe d'équilibre habitation/activités, l'agrément-constructeur est délivré par le préfet sous réserve du respect de cette convention par la commune.

• ***Absence de convention Commune/Etat : compétence du comité de décentralisation***

L'agrément est délivré par le *comité de décentralisation* placé auprès du Ministre chargé de l'aménagement du territoire ou par le Ministre lui-même sur avis du Comité.

Quelle que soit la procédure, l'agrément peut être précaire. Il doit obligatoirement être joint à la demande de permis de construire : l'autorité compétente a compétence limitée pour refuser le permis si l'agrément n'a pas été accordé : C.E.

7 janvier 1987, « *S.C.I. Étoile Neuilly* ». L'agrément est valable un an à compter de sa délivrance sauf demande de prorogation déposée avant l'expiration du délai de péremption.

La construction en l'absence ou en violation de l'agrément est punie des sanctions correctionnelles conformément au dispositif pénal prévu par les articles L. 480-1 du code de l'urbanisme.

V - AUTORISATION D'IMPLANTATION DES MAGASINS DE GRANDE SURFACE

Dans un but de protection du petit commerce, la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973, dite loi « Royer », subordonne la délivrance du permis de construire une « grande surface » à une *autorisation spéciale* délivrée par une Commission où sont largement représentés les petits commerçants : la « **commission départementale d'urbanisme commercial** » (C.D.U.C.). La loi « Doublin » du 31 décembre 1990, la L.O.V. de 1991 et la « Sapin » du 29 janvier 1993 ont sensiblement réformé le système.

La C.D.U.C. est devenue en 1993 C.D.E.C. : Commission départementale d'équipement commercial.

1. Champ d'application

Sont soumis à cette autorisation spéciale aux termes de l'article L. 451-5, les projets :

- de **constructions nouvelles entraînant la création de magasins de commerce de détail d'une S.H.O.N. supérieure à 3 000 m²** ou d'une surface de vente supérieure à 1 500 m² (surfaces ramenées à 2 000 m², 1 000 m² dans les communes de moins de 40 000 habitants) ;
- **D'extension** de plus de 200 m² des magasins ou surfaces de vente ayant atteint les seuils précités ;

- **De transformation** d'immeubles existants en établissements de commerce de détail dont la surface de vente dépasse les seuils précités ;
- Et les **modifications substantielles** dans la nature du commerce ou des surfaces de vente (loi « Sapin » du 29 janvier 1993).

Les textes et la jurisprudence ont précisé les notions suivantes :

Notion « d'unité économique d'ensemble » d'« ensemble commercial ».

Par la juxtaposition de plusieurs magasins de détail certains tentèrent d'échapper à l'autorisation, arguant le non-dépassement des seuils.

La jurisprudence a précisé que lorsque l'ensemble constituait une « **unité économique** », marquée par la complémentarité, une gestion, des équipements et des services communs, il y avait un véritable « *ensemble commercial* » soumis aux dispositions légales (C.E. 18 mai 1979, « *S.C.I. Les Mouettes* »). Ces critères ont été repris par la *loi du 31 Décembre 1990*, qui a remplacé la notion d'« unité économique d'ensemble », par celle « d'immeuble commercial », qu'elle définit dans son article 2.

Notion de commerce de détail

Il s'agit d'un magasin ouvert au public où s'effectue la vente de marchandises à emporter en quantité correspondant aux besoins normaux d'un consommateur ordinaire, ce qui **exclut** le commerce de gros, les activités de prestation de services et de vente par correspondance.

Notion de surface de vente

La jurisprudence a précisé que pouvaient être **pris en compte** pour l'application des seuils : *les locaux de récupération d'emballages accessibles à la clientèle, les locaux affectés à des artisans* : cf. restauration, cordonnerie... qui, sauf s'ils ne sont qu'occasionnels, apparaissent comme faisant partie de l'ensemble commercial.

2. Procédure de délivrance

Compétence de la C.D.E.C.

L'autorisation est délivrée par la **C.D.E.C.**, présidée par le préfet et composée d'élus locaux et de représentants des activités commerciales, industrielles et artisanales ; le maire de la commune d'implantation est membre de droit. La composition varie selon les projets ce qui affermit l'indépendance de la Commission.

Présentation de la demande et instruction

Le contenu du dossier de demande d'autorisation a été renforcé et le demandeur (promoteur ou exploitant) doit produire une étude d'impact économique de son projet et joindre à son dossier un certificat d'urbanisme attestant que le terrain peut être utilisé pour l'opération projetée.

La recevabilité de la demande est examinée par les services de la Préfecture qui assurent le secrétariat de la C.D.E.C.

L'instruction est effectuée par la Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes qui rapporte les dossiers.

Décision

La C.D.E.C. statue dans un délai de 3 mois à compter du dépôt de la demande, faute de quoi l'autorisation est accordée tacitement.

Sur la forme, la décision de la C.D.E.C. intervient par vote à main levée à la majorité relative. La décision est réputée accordée en cas d'égalité des votes. Le procès-verbal de délibération indique le sens du vote émis par chacun des membres. La C.D.E.C. ne peut délibérer que si un quorum de 5 membres est réuni :

La C.D.E.C. entend le demandeur à sa requête. Elle peut entendre toute personne qu'elle juge utile.

La décision est notifiée au demandeur et affichée, à l'initiative du Préfet, pendant 2 mois à la porte de la mairie de la commune d'implantation.

Sur le fond, la C.D.E.C. est tenue de se prononcer au regard de 4 critères obligatoires :

- l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ;
- la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ;
- l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce ;
- la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce et d'artisanat.

La C.D.E.C. doit tenir compte des travaux de *l'observatoire départemental d'équipement commercial* présidé par le préfet et composé d'élus locaux, de représentants des activités commerciales et artisanales, des chambres de commerce et de métier, des consommateurs, des administrations et de personnalités qualifiées.

Lorsqu'une opération concerne des quartiers dégradés ou en difficulté, la C.D.E.C. prend en compte les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation des commerces de proximité.

En tout état de cause, l'implantation des entreprises commerciales et artisanales doit s'adapter aux exigences de l'aménagement du territoire et de l'équilibre des agglomérations.

3. Recours

- Devant la Commission Nationale d'Équipement Commercial (C.N.E.C.)

Les décisions expresses ou tacites des anciennes C.D.U.C. pouvaient faire l'objet, dans un délai de 2 mois à compter de leur notification ou de leur intervention implicite, d'un recours auprès du Ministre chargé du commerce et de l'artisanat. Ce recours était formé par le Préfet, le demandeur ou le tiers des membres de la C.D.U.C. Il s'agissait d'un préalable obligatoire à toute action contentieuse devant

la juridiction administrative. Le Ministre se prononçait dans un délai de 3 mois après avis de la Commission Nationale d'Urbanisme Commercial (C.N.U.C.) qu'il présidait et dont la composition était analogue à celle des C.D.U.C.

Le Ministre avait un pouvoir de réformation de la décision de la C.D.U.C. sous réserve de ne pas dénaturer le projet objet de la demande (C.E. 25 février 1983, « *Union des commerçants, artisans et industriels de Parthenay* »). La décision du Ministre n'avait pas à être motivée sauf si elle était défavorable au requérant ou si elle était plus restrictive que la décision de la C.D.U.C.

La loi « Sapin » de 1993 supprime le recours devant le Ministre et lui substitue un recours devant la C.N.E.C.

Afin de garantir son impartialité, la C.N.E.C. se compose de 7 membres nommés par décret simple pris sur rapport du Ministre chargé du commerce et de l'artisanat, pour 3 ans non renouvelable :

- un Conseiller d'Etat qui préside et a voix prépondérante en cas de partage égal des voix ;
- un Conseiller à la Cour des Comptes ;
- un Inspecteur Général des Finances ;
- un Inspecteur Général de l'Équipement ;
- et trois personnalités qualifiées désignées respectivement par le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat et le Ministre du Commerce, en raison de leur compétence dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la distribution ou de la consommation.

L'observatoire National de l'Équipement Commercial a pour objet notamment d'aider la C.N.E.C. à préciser sa doctrine par ses travaux de synthèse générale de la matière.

Les dossiers sont rapportés par un commissaire du gouvernement nommé par le Ministre chargé du commerce.

L'auteur de la demande d'autorisation, le requérant et le Maire de la commune d'implantation, membre de la C.D.E.C., sont entendus à leur demande.

Les recours contre les décisions des C.D.E.C. sont portés devant la C.N.E.C. dans les 2 mois de la notification ou de l'intervention tacite de ladite décision, à l'initiative du préfet, du pétitionnaire ou de 3 membres de la C.D.E.C.

La *circulaire du 19 novembre 1993* demande aux préfets de saisir la C.N.E.C. si l'autorisation délivrée par la C.D.E.C. leur paraît, soit de nature à porter atteinte au maintien du commerce de proximité, soit avoir été prise sans que l'impact du projet ait été suffisamment évalué.

La C.N.E.C. statue dans les **4 mois** à compter de la date de réception du recours.

– Devant la juridiction administrative

Le demandeur ou les commerçants lésés par l'implantation d'un centre commercial disposent d'un recours direct de droit commun devant les tribunaux administratifs à l'encontre de l'autorisation d'urbanisme commercial délivrée par la C.D.E.C. ou la C.N.E.C. Le délai de recours de deux mois court pour les tiers à compter de la réalisation de la double mesure de publicité de l'autorisation (affichage en mairie pendant deux mois et publication dans deux journaux locaux) et pour le demandeur à compter de la notification de l'autorisation.

Le juge exerce un **contrôle normal** tant sur les octrois que sur les refus d'autorisation : C.E. 27 juin 1979, « *S.A. Adour Distributions* ».

4. Mise en œuvre et lien avec le permis de construire

L'autorisation d'urbanisme commercial ne forme pas avec le permis de construire une opération complexe. Sa légalité ne peut être mise en cause à l'occasion d'un recours contre le permis (C.E. 17 décembre 1982, « *Soc. Angelica - Optique* ») et l'illégalité du permis n'a pas d'incidence sur l'autorisation qui l'a précédé (C.E. 13 avril 1983, « *Martelly* »). Des commerçants concurrents n'ont pas d'intérêt à agir contre le permis d'un centre commercial (C.E. 8 juin 1994, « *Soc. Sosumar Leclerc* » et autres).

Toutefois, la procédure de l'urbanisme commercial n'est pas exempte de tout lien avec celle du permis de construire.

Avant l'expiration du délai de recours ou, en cas de recours, avant la décision en appel de la C.N.E.C., le permis de construire ne peut être accordé, ni la réalisation entreprise et aucune nouvelle demande ne peut être déposée sur le même terrain d'assiette auprès de la C.D.E.C.

L'autorisation n'est *ni cessible ni transmissible* et elle est périmée si le permis de construire n'a pas demandé dans un délai de 2 ans ou si l'exploitation a cessé pendant une période identique.

Lorsqu'une demande *recevable* de permis de construire a été déposée avant l'expiration de ce délai de 2 ans, la durée de validité de l'autorisation d'urbanisme commercial expire en même temps que celle dudit permis.

En cas de sursis à exécution d'une autorisation, le délai de validité est suspendu pendant la durée du sursis. En cas d'appel d'un jugement du tribunal administratif annulant l'autorisation, le délai de validité est suspendu jusqu'à l'intervention du jugement définitif.

5. Sanctions pénales

L'exploitation d'une grande surface en l'absence ou en violation d'une autorisation d'urbanisme commercial est passible d'une **amende** de 5 000 F (10 000 F en cas de récidive) et chaque jour d'exploitation illégale constitue une infraction.

Ces sanctions sont **indépendantes** de celles qui sont encourues en cas d'absence ou de violation du permis de construire.

QUATRIÈME PARTIE

Le contentieux de l'urbanisme

L'**essor** du contentieux en matière d'urbanisme est un phénomène constant depuis les années 1970. Les problèmes apparus avec la mise en œuvre de la **décentralisation** et la **sensibilisation** de plus en plus forte des citoyens et des associations à la protection de l'environnement et de leur cadre de vie en constituent les causes essentielles.

Quantitativement les recours se sont beaucoup accrus : au Conseil d'Etat, l'urbanisme est un des domaines du contentieux général accueillant le plus grand nombre de recours et la progression devant les tribunaux administratifs a été d'environ 40 % en dix ans. Elle tend à se stabiliser actuellement.

En 1992, les **Cours administratives d'appel** ont bénéficié du transfert du contentieux de l'excès de pouvoir concernant les décisions individuelles en matière d'urbanisme. Le contentieux de la responsabilité leur avait été transféré dès 1988.

Au sens large, incluant l'expropriation, le contentieux de l'urbanisme a été le champ de découverte et d'expérimentation de **fécondes et originales jurisprudences** : erreur manifeste d'appréciation, contrôle de proportionnalité pour les plus prestigieuses ; décisions implicite d'octroi, retrait valant refus d'autorisation, double affichage... L'appréciation du rapport de compatibilité entre

certaines normes soulève des interprétations rendues délicates par le caractère de **soft law** de nombreuses dispositions.

Le **juge administratif** assume la charge principale de ce contentieux (chapitre I) mais son contrôle porte sur les actes ou agissements administratifs et non sur le déroulement de l'opération de construction. Il sanctionne les irrégularités commises par les autorités administratives et non celles émanant des constructeurs.

Les autorisations individuelles ou les règlements d'urbanisme peuvent être parfaitement légaux mais ne pas être respectés par les intervenants à l'acte de construire, certains même s'abstiennent de solliciter ces autorisations des autorités compétentes.

Seul le **juge judiciaire** est en mesure de sanctionner de telles irrégularités qui sont susceptibles d'avoir des conséquences aussi graves que celles commises par les autorités administratives lors de la délivrance des autorisations (chapitre II).

Indépendamment des contentieux engagés devant les juridictions administratives ou judiciaires, des procédures de **conciliation** peuvent être mises en œuvre, telles que la saisine du Médiateur. En 1977, une Commission fut provisoirement mise en place pour régler à l'amiable d'importants litiges tel le « Trou des Halles » et a cessé ensuite de fonctionner. Ces dispositifs ne jouent qu'un rôle marginal mais pourraient éventuellement être amenés à se développer.

Chapitre I

Le contentieux devant le juge administratif

Le contentieux de l'**excès de pouvoir** est le plus abondant mais celui de la **responsabilité** tend à se renforcer.

I - LE CONTENTIEUX DE LA LÉGALITÉ

1. Les conditions de recevabilité des recours

– La notion d'« actes faisant grief ».

La jurisprudence reconnaît *largement* ce caractère même à des actes à la nature indicative ou prospective.

• Actes réglementaires

La plupart font grief qu'il s'agisse des *règles nationales ou locales*. Ainsi un recours est possible contre une D.T.A., un schéma directeur (mais pas contre la décision d'élaborer ce schéma), contre un P.O.S. (et contre la décision de le prescrire).

• Actes individuels

Le recours est largement ouvert contre les actes *décisoires* : autorisations ou refus de construire et aussi contre des actes principalement *informatifs* : certificat d'urbanisme, certificat de conformité ou des actes à caractère *provisoire* tel le sursis à statuer.

– La qualité du requérant et l'intérêt pour agir

• Le bénéficiaire de l'autorisation

Il a intérêt pour attaquer une décision de refus, de retrait d'autorisation ou un certificat d'urbanisme négatif.

• **Les tiers**

Leur intérêt doit être personnel et direct.

— S'agissant des **voisins**, le juge applique un critère de proximité et de configuration des lieux : C.E. 30 septembre 1988, « *Société de télévision en couleur Antenne 2* » : recevabilité de l'action d'une société voisine de 200 mètres de la construction, objet du permis contesté ; C.E. 15 avril 1983 « *Commune de Ménet* » : irrecevabilité du recours du propriétaire d'une résidence secondaire située à 750 mètres. Dans le même sens, est reconnu l'intérêt pour agir d'un promoteur dont le terrain est inclus dans la même Z.A.C. que celui-ci de la construction projetée.

— Quant à la seule qualité d'**habitant** ou de **contribuable** de la **commune**, elle ne confère pas d'intérêt à contester la légalité d'un permis de construire délivré sur le territoire communal (C.A.A. Lyon 26 mai 1993, « *Commune de Chevry* ») sauf si ledit permis concerne des constructions importantes modifiant sensiblement l'apparence de l'agglomération.

— Dans le cas de recours d'un **syndic de copropriété** contre un permis de construire délivré à proximité de l'immeuble qu'il administre, le juge vérifie précisément l'étendue des pouvoirs qui lui ont été conférés par l'assemblée générale des copropriétaires : C.E. 31 janvier 1990, « *S.C.I. du 267 Boulevard Péreire* ».

• **Les associations**

Le recours des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie est largement admis et doit être encouragé. Toutefois, pour éviter certains abus, le juge se montre de plus en plus restrictif quant à l'**adéquation** d'une part entre l'objet statutaire de l'association et l'objet de la décision attaquée et d'autre part entre l'**aire géographique** de l'association et la portée territoriale de la décision : C.E. 27 mai 1991, « *Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement du Nord de la France - Nord Nature* ».

En revanche, l'absence de l'agrément requis au titre de l'action pénale, est sans incidence sur la recevabilité du recours pour excès de pouvoir : C.A.A. Nantes 16 juillet 1993, « *Ville de Granville* ».

• **Les maires agissant pour le compte de la commune**

Ils sont recevables à agir contre les arrêtés préfectoraux et ministériels (C.E. Ass. 18 juillet 1973, « *Ville de Limoges* »).

Une commune voisine de celle dans laquelle a été délivré le permis contesté est recevable si elle dispose d'un intérêt suffisant (préjudices ou nuisances résultant pour elle de la construction) : C.E. 17 juin 1987, « *Commune de Boulogne - Billancourt* ». En revanche, la seule fonction de conseiller municipal ne confère aucun intérêt à agir : C.E. 3 mai 1993, « *Barbero* ».

En tout état de cause, l'intérêt invoqué par les requérants ne doit pas s'éloigner de **préoccupations liées à la défense de l'urbanisme**. Ainsi, un intérêt purement commercial ou financier ne donne pas qualité pour former un recours.

– **La notification préalable du recours par le requérant**

L'article **L. 600-3**, issu de la *loi du 9 février 1994*, introduit une obligation nouvelle : celle de la notification des recours gracieux ou contentieux.

En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux (y compris appel et pourvoi en cassation) à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision relative à l'occupation du sol, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier dans un délai de 15 jours ce recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation. Cette obligation s'applique aussi au recours administratif, gracieux ou hiérarchique.

2. La maîtrise de l'urgence

– **Le sursis à exécution**

Maîtriser l'espace c'est aussi maîtriser le temps. Les lenteurs inhérentes à une instruction minutieuse et à l'encombrement des prétoires ont des conséquences graves sur le respect rendu parfois impossible de la règle de droit. Présentée

comme une « règle fondamentale du droit public » : C.E. 2 juillet 1982, « Huglo », le **caractère exécutoire** des décisions administratives a des incidences particulièrement sensibles en droit de l'urbanisme. L'exécution de l'autorisation : construction ou démolition rend souvent impossible l'exécution de la décision de justice annulant rétroactivement cette autorisation. **La chose jugée se heurte au fait accompli**, les dommages sont irréparables et le juge peut parfois être conduit à prononcer un non-lieu à statuer si, en cours d'instance, la construction (gros œuvre et aménagements extérieurs) a été réalisée.

— Le droit de l'urbanisme est ainsi directement atteint par la *traditionnelle et compréhensible réserve du juge administratif à l'égard du sursis à exécution*. Le sursis, qui doit lui-même être instruit avec soin pour faire ressortir les « *moyens sérieux* », est soit accordé trop tard, soit refusé, le juge conservant l'opportunité de l'octroi même en présence de « *moyens sérieux* » : C.E. 13 février 1976, « *Ass. de sauvegarde du quartier Notre-Dame* ».

— La jurisprudence a cependant **élargi le champ** des décisions pouvant donner lieu à sursis : permis de construire, autorisation de lotir, P.A.Z., arrêté du maire ordonnant l'interruption des travaux. Les décisions ne prêtant pas à exécution matérielle, tel un refus ou un sursis à statuer, ne sont pas concernées.

— Le législateur a prévu des hypothèses de **sursis automatique** (absence d'étude d'impact lorsque celle-ci doit précéder une décision à l'occasion d'une enquête publique en cas de conclusions défavorables du commissaire-enquêteur), de **sursis « facilité »** (suppression de la condition du caractère irréparable du préjudice lorsque la requête est présentée par l'Etat, la commune ou un E.P.C.I.) et de **sursis « accéléré »** (accordé dans les 48 heures lorsque l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ce qui est rarement le fait des règles et décisions d'urbanisme).

— La *loi du 9 février 1994* apporte deux séries de réformes intéressantes quant à l'octroi du sursis à exécution dans les instances concernant l'urbanisme.

D'une part, le sursis peut être octroyé par *juge unique* (cf. présidents de T.A., de C.A.A., vice-président du T.A. de Paris), par ordonnance et au terme d'une procédure contradictoire (**art. L. 600-5** nouveau).

D'autre part, la décision octroyant le sursis indique le ou les moyens sérieux de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée. Cette disposition législative s'inspire de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 5 novembre 1993, « *Commune de Saint-Quai-Portrieux* ». Elle a été appliquée aussitôt par le Tribunal administratif d'Amiens dans un jugement du 31 mars 1994, « *Époux de Blanchard c/Préfet de la Somme* » où le juge a ordonné le sursis d'un permis et a expressément mentionné que le moyen sérieux consistait en une erreur manifeste d'appréciation de l'Architecte des Bâtiments de France.

- L'effet suspensif des déférés préfectoraux assortis de demandes de sursis à exécution

La *loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995* confère aux déférés préfectoraux assortis de demandes de sursis à exécution, formés dans les 10 jours à compter de la réception de l'acte, un **effet suspensif** jusqu'à ce que le tribunal ait statué. L'acte doit concerner l'urbanisme, les marchés ou les délégations de service public. Si le tribunal ne s'est pas prononcé dans le délai d'un mois, l'acte redevient exécutoire.

Cet effet suspensif spécifique de certains déférés préfectoraux, avait été proposé par le Conseil d'Etat dans son rapport : « *L'urbanisme pour un droit plus efficace* ».

En pratique, il faut espérer que cette mesure aura **l'efficacité** escomptée. Quelques interrogations sont permises en raison du **nombre encore très faible des déférés préfectoraux**, et cela même si la *circulaire du Ministre de l'Intérieur du 29 juillet 1993* a demandé aux préfets de mettre en œuvre la procédure de déféré dès qu'il existe des doutes sérieux sur la légalité d'un acte et que la collectivité en cause, préalablement informée, n'a pas l'intention de reconsidérer sa position.

Par ailleurs, il convient de préciser que la demande de déferé faite par un administré au préfet **prolonge à son profit le délai de recours contentieux** ; cela a été solennellement confirmé par le Conseil Constitutionnel dans sa *décision du 21 janvier 1994* .

3. Les cas d'ouverture du recours en annulation

Les moyens de légalité externe ou interne présentent des particularités en matière d'urbanisme.

– Illégalités externes

La *répartition des compétences* est sévèrement contrôlée qu'il s'agisse de distinguer entre les compétences des autorités locales et celles de l'Etat, ou de décider entre les pouvoirs des autorités locales elles-mêmes : cf. C.E. 29 avril 1983, « *Ass. de défense des espaces ruraux de Regny* » : le maire et non le conseil municipal est compétent pour « arrêter » les cartes communales.

Quant aux **vices de forme ou de procédure**, ils ont été à l'origine d'annulation remarquées, telles celles des P.O.S. de Fontainebleau ou de La Baule (C.E. 5 janvier 1979, « *Ass. pour la protection du site de La Baule-Escoublac* » précité) du fait de la composition irrégulière du groupe de travail. Les autorités locales sont désormais familiarisées à la complexité des procédures et les annulations plus rares. Le juge, en réservant son examen aux formes de procédure, se dispensait d'évoquer le fond de l'affaire ce qui lui fut parfois reproché. Cette attitude tend à s'estomper.

– Illégalités internes

Le contrôle de la *violation de la règle de droit et des motifs de la décision* est souvent rendu délicat par le caractère souple de nombreuses règles, cf. : les prescriptions d'aménagement et d'urbanisme concernant le littoral et la montagne et les normes d'orientation fixant des *objectifs très généraux* : cf. art. L. 110, art. L. 300-1 relatif à l'aménagement. De surcroît, la portée de la règle de droit est **flexible**, différant selon qu'il y a rapport de conformité (le plus souvent) ou simple

rapport de compatibilité et selon qu'il y a obligation de respecter la règle ou seulement de la « **prendre en compte** » ou « **en considération** ». Les notions sont souvent plus fonctionnelles et instrumentales que conceptuelles.

Le débat au fond laisse apparaître une moindre timidité du juge pour accueillir le moyen du **détournement de pouvoir** réservé presque exclusivement aux actes réglementaires. L'annulation intervient sur ce moyen si le juge décèle une *discrimination évidente au profit* d'une personne ou d'une opération : C.E. 3 avril 1987, « *Commune de Viry-Châtillon* », ou à l'encontre d'une personne ou d'une opération : C.E. 13 avril 1983, « *Balestruci* », surface minimale exigée pour les parcelles d'un lotissement : 3 000 m² (et 1 000 m² alentour) dans le but de faire obstacle à la délivrance des permis de construire.

Le détournement de pouvoir sera aussi retenu lorsque le P.O.S. tend à régulariser une situation illégale : C.E. 25 juin 1982, « *S.C.I. Jemmapes République* » ou s'il poursuit un but exclusivement financier : T.A. Versailles, 4 mars 1988, « *Demaret* ».

Mais, comme à l'ordinaire, si aux côtés de ces intérêts, le juge décèle un intérêt général il ne retiendra pas le détournement de pouvoir.

4. L'étendue du contrôle juridictionnel

– Le contrôle restreint

Il occupe une place importante eu égard à l'ampleur des décisions à *caractère discrétionnaire*, les textes laissant à l'administration une large faculté de choix en opportunité qui ne permet pas au juge d'examiner la qualification juridique peu précise des faits.

Ainsi ne sont soumises qu'à un **contrôle restreint** : la décision de prescrire un P.O.S., la plupart des décisions d'octroi du permis de construire, la décision de création d'une Z.A.C. et celle délimitant son périmètre, de même que le contenu des documents d'urbanisme : schéma directeur (C.E. 24 juillet 1981, « *Ass. de*

défense du site de Ronchamp »), P.O.S. (C.E. 23 mars 1979, « Commune de Bouchemaine »), P.A.Z. et plans de sauvegarde.

Le juge censure avec une fermeté, que les dérives inhérentes à la décentralisation ont encouragée, **l'erreur manifeste d'appréciation** n'hésitant pas à annuler des erreurs grossières dans les classements des terrains par les P.O.S. : C.E. 23 mai 1986, « S.A. Charvo », erreur manifeste dans le classement d'un terrain en zone N.A. et dans l'appréciation des dispositions permissives du R.N.U. : C.E. 3 février 1992, « Commune de Saint-Pierre d'Oléron », à propos de l'application de l'article R. 111-21.

– Le contrôle normal

Il intervient lorsque l'administration dispose d'une **compétence liée**, c'est-à-dire lorsque les textes ont posé des conditions et des limites à son action.

Le juge pourra exercer un *contrôle de la qualification juridique des faits* qui se rencontre :

- soit lorsqu'il doit faire application de **règles impératives** contenues dans les règlements d'urbanisme, cf. les règles de prospect du R.N.U. ou les règles concernant l'objet de la Z.A.C. (C.E. 21 juillet 1993, « Ville de Chamonix ») ;
- soit lorsqu'il y a **refus de permis de construire**. Le juge vérifie si l'administration a bien qualifié juridiquement les situations de fait lui permettant de refuser le permis ou de l'assortir de conditions spéciales. C'est le cas, en particulier, de l'appréciation des dispositions « *permissives* » du R.N.U.

On n'aura garde d'oublier que c'est dans le domaine de l'urbanisme que le contrôle de la qualification juridique des faits a été mis au point par le Conseil d'Etat : célèbre arrêt « *Gomel* » : C.E. 4 avril 1914, qualification « *perspective monumentale* » de la place Beauveau à Paris.

– Le contrôle maximum de proportionnalité

Le contrôle du « **bilan** » appliqué surtout aux déclarations d'utilité publique peut avoir des incidences immédiates sur les opérations d'urbanisme : cf. lorsque la

déclaration précède la création d'une Z.A.C. (C.E. 9 mai 1979, « *Commune de Cheylard* »).

Il a aussi été appliqué aux **dérogations** aux règles d'urbanisme par un considérant de principe : « une dérogation ne peut être autorisée que si les atteintes portées à l'intérêt général que les prescriptions (d'urbanisme) ont pour objet de protéger, ne sont pas excessives en égard à l'intérêt général que présente la dérogation » (C.E. 18 juillet 1973, « *Ville de Limoges* » précité).

Très prudent quant à l'utilisation de ce contrôle, qui pourrait faire de lui un juge « qui gouverne » substituant sa propre appréciation en opportunité à celle de l'administrateur, le Conseil d'Etat se refuse à lui donner trop d'ampleur.

Ainsi a-t-il écarté l'application de la théorie du bilan au contenu du P.O.S. : C.E. 23 mars 1979, « *Commune de Bouchemaine* », précité.

Il est intéressant d'observer que certains tribunaux administratifs (cf. T.A. Nice, 23 décembre 1987, « *Delbos* ») font application de cette théorie, s'appuyant sur l'article L. 121-10 C.U. ayant valeur de L.A.U. qui impose aux auteurs du P.O.S. de respecter un certain équilibre entre protection et environnement.

5. Les effets de l'annulation

— Annulation des actes réglementaires

— Les conséquences des annulations contentieuses des P.O.S. ont été peu à peu précisées par la jurisprudence.

L'article L. 123-4-1 oblige l'autorité compétente à *élaborer « sans délai » un nouveau P.O.S.* à la suite d'une annulation, un P.O.S. ne pouvant être abrogé. Mais le transfert de compétence aux autorités locales pour délivrer les autorisations est définitif.

— L'annulation d'un P.O.S. approuvé fait **revivre le P.O.S. rendu public** dans la limite des 3 ans de sa validité : C.E. 15 février 1980, « *Ass. pour la protection du site du Vieux Pornichet* ». On rappellera (cf. *supra*) que le nouvel article L. 125-5, issu de la loi du 9 février 1994, confirme cette jurisprudence. Le document

d'urbanisme antérieur à celui qui a fait l'objet d'une annulation est remis en vigueur sauf si le conseil municipal constate son illégalité au regard de changements dans les circonstances de fait ou de droit. Cette disposition n'a pas d'effet rétroactif et concerne les annulations prononcées à compter de l'entrée en vigueur de la loi ; le document remis en vigueur pourra constituer le fondement des autorisations qui seront délivrées après cette même entrée en vigueur (C.E. 27 mai 1994, « *Société Franck Alexandre* »).

— L'annulation d'un P.O.S. n'entraîne pas de plein droit celle des permis délivrés dans la commune sauf si elle est fondée sur l'illégalité d'une disposition ayant rendu possible l'octroi du permis : C.E. 12 décembre 1986, « *Soc. G.E.P.R.O.* ». Une solution identique a été appliquée aux autorisations de lotir : C.E. 8 juin 1990, « *A.S.S.A.U.P.A.M.A/R.* » (cf. *supra*).

— L'illégalité d'un P.O.S. rendu public n'entraîne pas l'illégalité du P.O.S. approuvé : C.E. 7 juin 1991, « *Préfet de la Corse du Sud* ».

– Annulation des décisions individuelles

La disparition rétroactive d'une autorisation de construire contraint son bénéficiaire à **rétablir le sol dans son état initial**. Le fait que, très souvent, les travaux soient engagés ou même achevés rend *difficile* l'exécution matérielle du jugement. Il faut alors tenter de mettre le droit en accord avec les frais et *régulariser* la situation.

La **régularisation** est aisée si l'annulation est intervenue sur le fondement d'*illégalités externes*, une nouvelle autorisation pouvant être délivrée qui respecte les formes et procédures.

Elle est plus délicate si des *illégalités internes* ont été constatées saut à compter sur des modifications de la réglementation d'urbanisme, fondées sur l'intérêt général afin d'éviter le détournement de pouvoir.

Un **recours en responsabilité** devant le juge administratif n'est pas exclu pour faute commise dans la délivrance de l'autorisation illégale.

II - LE CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITÉ

1. Les fondements de la responsabilité

– La responsabilité pour faute

C'est l'hypothèse la plus *courante* et une **faute simple** suffit. Les faits susceptibles d'engager la responsabilité sont à la fois :

• *Des illégalités*

C'est le fondement le plus ordinaire de la responsabilité *toute illégalité étant, en la matière, fautive*, même si elle ne résulte que d'une simple erreur d'appréciation : C.E. 2 janvier 1973, « *Driancourt* ».

Il peut s'agir de l'octroi ou du refus illégal d'un permis ou d'une autorisation de lotir, d'un ordre illégal d'interrompre les travaux, d'un sursis à statuer illégal. De fortes indemnités peuvent être attribuées à un promoteur pour illégalité d'un accord préalable non suivi d'un permis : cf. C.E. 17 juin 1983, « *S.C.I. Italie-Vandrezanne* ».

• *Des agissements fautifs*

C'est le cas des **erreurs** de l'administration dans les informations données aux pétitionnaires sur la règle d'urbanisme applicable : erreurs et lacunes dans un certificat d'urbanisme, erreur quant à la constructibilité, quant au C.O.S. applicable, omission d'une servitude.

Des **retards** pourront être sanctionnés ainsi que des **promesses et engagements non tenus** lorsque l'administration encourage un projet de construction qu'elle ne pourra ensuite autoriser ou lorsqu'elle apprécie mal les risques, tels les avalanches ou les affaissements, auxquels sera soumise la future construction.

– La responsabilité sans faute

Elle est fondée sur la violation du principe d'égalité devant les charges publiques mais elle reste **exceptionnelle**. Les conditions d'anormalité et de spécialité du

préjudice se rencontrent rarement, les inégalités et les discriminations constituant des inconvénients normaux des politiques et du droit de l'urbanisme.

• La *jurisprudence* retient cependant deux situations où la responsabilité sans faute de l'administration est engagée :

— *Modification par une commune de sa politique d'aménagement* qui remet en cause la réalisation d'une tranche d'un lotissement : C.E. 9 janvier 1985, « *S.A. des Écardines* ».

— *Dompage causé par la découverte fortuite de vestiges archéologiques* au cours de travaux autorisés par un permis de construire, les fouilles ayant causé des retards dans le déroulement du chantier : C.E. 25 mars 1991, « *S.C.I. La Cardinale* ».

• Des *régimes législatifs* de responsabilité sans faute permettent d'indemniser les servitudes d'urbanisme en cas de modification à l'état antérieur des lieux (loi 15 juin 1943) ou d'atteinte à des droits acquis (loi 30 décembre 1967).

2. L'imputation de la responsabilité

— La *personne responsable*, c'est-à-dire celle pour le compte de laquelle l'acte dommageable a été fait, est depuis les lois de décentralisation **soit la commune** lorsqu'elle est dotée d'un P.O.S., **soit l'Etat**.

Des problèmes délicats se posent parfois que la jurisprudence est amenée à régler. Ainsi a-t-elle décidé que lorsque le maire, en vertu de l'article L. 480-2, ordonne l'*interruption de travaux irréguliers* il intervient *au nom de l'Etat*, l'arrêté interruptif constituant un acte administratif détachable de la procédure pénale. S'il y a faute, la responsabilité de l'Etat sera engagée : C.E. 14 octobre 1987, « *M.U.L.T.* » (cf. infra).

— Une question intéressante reste posée : celle de savoir dans quelle mesure l'Etat pourrait être rendu responsable d'une **erreur commise par les services de la D.D.E.** mis, par convention, à la disposition d'une commune pour instruire les demandes d'autorisations de construire. Ce service étant rendu *gratuitement* et à

la demande du maire qui conserve son autorité, il semble que la faute de l'Etat — qui ne devrait pas être totalement exclue eu égard à la compétence technique de son administration spécialisée — puisse être engagée au terme d'une *action récursoire*, si l'erreur est grossière ou si les services de l'Etat ont méconnu une instruction du maire.

— Pour faire face à leurs responsabilités nouvelles, les communes ont souscrit des **contrats d'assurance** et les charges résultant de ces contrats font l'objet d'une compensation financière (attribution particulière de la dotation de décentralisation). Il est souhaitable que cette « sécurisation » ne contribue pas à déresponsabiliser les élus locaux.

— **Les causes ordinaires d'exonération** ou d'atténuation de responsabilité : *faute de la victime, fait du tiers, forme majeure* trouvent application.

La jurisprudence se montre rigoureuse en ce qui concerne la faute de la victime. Est une faute le fait pour la victime d'avoir demandé une autorisation irrégulière, sauf si la complexité manifeste de la règle ne lui permettait pas de déceler l'irrégularité.

3. L'indemnisation

Les règles du droit commun de la responsabilité administrative se retrouvent.

— **Responsabilité sans faute** : le préjudice doit être *anormal* et *spécial*, ce que la jurisprudence reconnaît rarement : cf. pas d'anormalité dans la perte d'enseiement du fait de la construction d'un important ensemble d'immeubles.

— **Responsabilité pour faute** : le préjudice doit être *matériel, direct* et *certain*. C'est le cas pour les pertes financières dues à la hausse du coût de la construction et au retard dans la délivrance de l'autorisation, aux honoraires des architectes et bureaux d'étude, aux indemnités de débit aux fournisseurs, au coût d'immobilisation du capital, aux frais d'acquisition foncière.

Les préjudices seulement éventuels ne sont pas indemnisés. C'est le cas, le plus souvent, de la perte des loyers ou des bénéfices escomptés d'une opération immobilière irrégulièrement empêchée ou retardée.

— L'obligation de réparation de l'administration est limitée par le *principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme* (sauf à prouver une faute de l'administration dans l'établissement de la servitude).

L'article L. 160-5 dispose que : « *N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones* ».

Le principe de non-indemnisation n'est écarté que dans deux hypothèses : lorsque la servitude a porté atteinte à des droits acquis ou à conduit à une *modification de l'état antérieur des lieux*. Les textes peuvent prévoir une indemnisation : c'est le cas pour la servitude de passage le long du littoral s'il y a préjudice direct, matériel et certain (**art. L. 160-7**).

4. Recours abusifs et frais irrépétibles

— Des condamnations peuvent être prononcées pour **recours abusif**. Elles interviennent rarement et le montant des amendes n'est pas vraiment dissuasif.

— S'inspirant de l'article 700 du Code de procédure civile, un décret du 2 septembre 1988, modifié en 1991, permet au juge administratif de condamner la partie perdante à payer à l'autre les **frais irrépétibles**, sommes non comprises dans les dépens, tels les honoraires d'avocat. Le juge tient compte de « *l'équité* » et de « *la situation économique* » de la partie condamnée.

— La jurisprudence accorde *libéralement* le remboursement des frais irrépétibles dans les affaires d'urbanisme, encourageant ainsi ceux qui, au nom du droit, œuvrent pour la défense de l'intérêt général.

Chapitre II

Le contentieux devant le juge judiciaire

Original, le contentieux judiciaire de l'urbanisme est à la frontière du droit public et du droit privé. Le **juge pénal** a pour mission principale de sanctionner les infractions aux règles et autorisations d'urbanisme commises par les constructeurs, le **juge civil** de réparer les atteintes portées aux droits des tiers. Le dispositif répressif est issu de la volonté du législateur et confère au juge un large pouvoir d'appréciation, le dispositif civil est d'origine prétorienne mais restreint notablement la liberté du juge quant au choix de la réparation.

I - LE CONTENTIEUX PÉNAL ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS À LA RÉGLEMENTATION D'URBANISME.

1. La diversité des infractions sanctionnées

– Infractions au permis de construire

La réflexion sera limitée au permis de construire mais d'autres autorisations sont sanctionnées selon les mêmes principes (déclaration de travaux notamment) :

- *L'absence pure et simple de permis*

Cette infraction recouvre deux situations :

- le constructeur décide de son propre chef de négliger les contraintes administratives et réalise son projet **sans autorisation** ;
- le constructeur manifeste la volonté d'être en règle et dépose une demande auprès de l'autorité compétente ; toutefois soit il commence les travaux avant l'intervention du permis, soit il poursuit le chantier malgré le refus du permis (dans ce dernier cas, une prétendue illégalité du refus est **sans incidence** sur la

commission du délit : Cass. Crim. 8 décembre 1976, « *Næbes* » et 14 février 1994 « *Lévy* »).

• **Les cas assimilables à l'absence de permis**

Il s'agit de la **réalisation des travaux** malgré :

- l'annulation du permis ;
- le retrait du permis ; dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 1973, « *Époux Roulin* », la Chambre Criminelle considère qu'un refus tardif intervenant néanmoins dans le délai de recours contentieux équivaut à un retrait du permis tacite si ce dernier est entaché d'illégalité : Cass. Crim. 2 juin 1976, « *Proc. Gén. près C.A. Colmar c/Gottri* » et 5 janvier 1993, « *Cros* » ;
- la **péremption du permis** ; à cet égard des travaux réalisés dans le seul but d'échapper à la caducité du permis ne constituent pas un véritable commencement de la construction et l'autorisation doit être réputé périmée : C.E. 3 janvier 1975, « *S.C.I. Cannes - Bénéfiat* » précité.

• **La violation des dispositions du permis**

Elle peut consister en :

- la **non-conformité des travaux au projet** décrit dans la demande de permis : par exemple : méconnaissance du plan de masse : Cass. Crim. 15 juillet 1981, « *Mayerl* » ;
- le **non-respect des prescriptions imposées** par l'administration lors de la délivrance du permis : Cass. Crim. 18 janvier 1983, « *Molinas* ».

• **La régularisation de l'infraction**

Sur le plan pénal, la délivrance d'un permis en cours de travaux entrepris en son absence ou d'un permis modificatif en cas de violation du permis initial n'efface pas l'infraction : Cass. Crim. 26 février 1964, « *Chaillan* » et Cass. Crim. 19 mars 1992.

Sur le plan administratif, la légalité d'un permis de régularisation s'apprécie au vu de la demande et non au vu de la réalité de construction : *C.E. 20 avril 1988, « Masson »*.

– **Infractions aux règles d'urbanisme (art. L. 160-1)**

Il s'agit principalement de la violation des L.A.U, des P.O.S. ou des documents en tenant lieu (P.A.Z., P.S.M.V., règlement du lotissement).

Ces incriminations de l'article L. 160-1 sont méconnues et sont donc exceptionnellement visées dans les procès-verbaux. Pourtant, il serait nécessaire d'y recourir surtout en cas d'ouvrages dispensés de permis : par exemple réalisations de bungalows inesthétiques en zone inconstructible.

Certaines infractions sont plus spécifiques comme l'obstacle au droit de visite ou le défaut d'affichage sur le terrain (contravention).

2. Une responsabilité pénale généralisée à l'ensemble des intervenants à l'acte de construire

– **Les personnes responsables**

L'article L. 480-4 distingue deux catégories de responsables :

- les **bénéficiaires** des travaux : propriétaire (même apparent), sociétés de construction (seuls, leurs dirigeants sont responsables, aucun texte particulier ne prévoyant la responsabilité des personnes morales en matière d'urbanisme) ;
- les **personnes chargées de l'exécution des travaux** : architectes, entrepreneur.

– **L'« introuvable » irresponsabilité**

• **Le caractère matériel des infractions**

Les délits d'urbanisme ont un caractère **matériel**, ils sont réputés commis dès la violation en connaissance de cause d'une prescription « légale ou réglementaire » sans que l'intention coupable n'ait spécialement à être recherchée. Le fait matériel

illicite suffit en lui-même à caractériser l'intention délictueuse dont l'existence est un élément constitutif du « délit » au sens du nouveau code pénal : Cass. Crim. 12 juillet 1994, « *La Porta* ».

• **Le rejet de la quasi totalité des causes exonératoires de responsabilité**

Ne sont pas prises en compte la bonne foi du contrevenant, le caractère mineur de l'infraction ou la tolérance administrative. En revanche, conformément au *nouveau code pénal*, sont admis :

- **l'état de nécessité** : l'infraction est commise pour éviter un péril, par exemple : construction sans permis d'un bungalow pour mettre à l'abri des intempéries une famille déshéritée ;
- **l'erreur de droit** lorsque le contrevenant a été induit en erreur par l'administration : par exemple, celle-ci lui indique à tort que la construction projetée était dispensée de permis.

3. Le déclenchement de l'action pénale

– **L'obligation imposée aux autorités administratives de « faire constater » les infractions**

Aux termes de l'article **L. 480-1** du Code de l'Urbanisme, lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le Maire ou le Président de l'E.P.C.I., ont connaissance d'une infraction, ils sont **tenus** d'en faire dresser procès-verbal.

Depuis la loi du 31 décembre 1976, les autorités administratives ne disposent plus de l'opportunité des poursuites et ne peuvent plus opérer une sélection préalable entre les infractions et les contrevenants.

L'abstention ou le retard des autorités administratives à faire dresser-procès verbal constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (C.E. 21 octobre 1983, « *Époux Guedeux* ». ADJA p. 47 ; C.A.A. Lyon 19 novembre 1991, « *Agnel* »). En effet, l'obligation de faire constater les

infractions s'inscrit dans une procédure pénale d'ensemble qui est en tout état de cause diligentée au nom de l'Etat et dans l'intérêt général.

– L'établissement du procès-verbal

Deux catégories d'agents sont habilitées à dresser procès-verbal :

- *les officiers et agents de police judiciaire*. Ont cette qualité les maires et les adjoints, les officiers de police et de gendarmerie ;
- *les fonctionnaires assermentés et commissionnés* par le maire, le ministre chargé de l'urbanisme ou le ministre chargé des monuments historiques s'il s'agit de constater une infraction aux M.H. ou aux sites.

Le procès-verbal doit être établi dans un délai de 3 ans à compter de l'achèvement des travaux, la plupart des délits d'urbanisme revêt en effet un caractère continu prolongé dans le temps.

En pratique, le nombre des procès-verbaux diminue depuis 1981 (environ 6 000 en 1991) mais il est difficile de déterminer si cela est dû à une baisse réelle des infractions ou à une démobilitation des autorités compétentes.

– L'engagement des poursuites

• *La libre appréciation par le parquet de l'opportunité des poursuites.*

Depuis 1976, les autorités administratives ayant l'obligation de faire constater les infractions, seul le Parquet apprécie les suites à donner à l'affaire sur le plan pénal. Copie du procès-verbal lui est transmise sans délai accompagnée de l'avis du Maire ou du D.D.E.

Dans de nombreux cas, le Parquet sursoit à sa décision de poursuivre afin que l'autorité administrative puisse tenter une régularisation. Si celle-ci intervient le Parquet soit classe l'affaire, soit décide de poursuivre dans un but d'exemplarité.

L'efficacité du dispositif pénal dépend donc d'une **politique cohérente et suivie entre les administrations et les Parquets.**

En pratique, on constate en effet que des procès-verbaux ne sont pas transmis au Parquet et que les « tentatives » systématiques de régularisation se soldent parfois, de guerre lasse, par le classement de l'affaire alors que l'irrégularité perdure.

• **Le rôle des tiers lésés**

Le droit pénal protège essentiellement l'intérêt public mais la commission d'une infraction peut entraîner des dommages à des tiers.

Si le Parquet a déclenché l'action publique, la victime agit par voie d'*intervention*. S'il ne l'a pas encore déclenchée, elle mettra en mouvement l'action publique soit par *citation directe* du contrevenant devant le tribunal, soit par *plainte avec constitution de partie civile* devant le juge d'instruction.

Cette contribution des tiers à la répression des infractions d'urbanisme est souhaitable surtout pour pallier certaines « **inerties** » des autorités administratives ou des Parquets.

Toutefois, pour écarter toute pressions abusives, le juge vérifie que les conditions de l'article 2 du Code de procédure pénale sont réunies (préjudice personnel et lien de causalité avec l'infraction).

Fort opportunément, le législateur et le juge ont ouvert cette action successivement :

- aux **associations agréées** pour la protection de l'environnement (*lois des 10 juillet et 31 décembre 1976 et loi « Barnier » du 2 février 1995*) pour les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre ou en vertu d'un mandat écrit de personnes physiques victimes d'une infraction ;
- aux **particuliers** : après bien des hésitations, la Chambre Criminelle, dans un important arrêt du 17 janvier 1984, « *Henneton* », a donné aux voisins lésés la possibilité **de se constituer partie civile** lorsque l'infraction leur cause un préjudice direct et personnel alors qu'elle considérait auparavant que les règles d'urbanisme ne protégeaient que l'intérêt général. Toutefois, le juge est

rigoureux quant à l'admission du préjudice : la perte de clientèle des commerçants voisins d'un hypermarché construit irrégulièrement ne correspond pas aux intérêts que défend le Code de l'urbanisme et ne se confond pas avec l'atteinte à l'intérêt général : C.A. Agen, 23 avril 1993 ;

- aux **communes** pour les faits commis sur leur territoire et portant atteinte à leurs intérêts propres ;
- à **d'autres personnes publiques** telles que l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie, le Conservatoire de l'espace littoral, les agences financières de Bassin et la Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

4. La mesure conservatoire d'interruption des travaux (art. L. 480-2)

- La voie judiciaire

L'**interruption** sera ordonnée soit sur réquisition du ministère public, soit même d'office par le *juge d'instruction* ou le *tribunal correctionnel*.

Après avoir entendu le bénéficiaire des travaux, l'autorité judiciaire statue dans les 48 heures et la décision d'interruption des travaux est exécutoire immédiatement.

La voie judiciaire a été en pratique supplantée par la voie administrative, de loin plus rapide et efficace.

- La voie administrative

L'ordre d'interruption des travaux peut être donné dès l'établissement du procès-verbal, par arrêté motivé du maire. Cette mesure ayant un caractère **conservatoire**, son sort est strictement lié à la décision judiciaire sur le fond : caducité automatique en cas de non-lieu ou de relaxe, possibilité de maintien limité en cas de classement sans suite si une autre infraction peut être relevée (classement concernant une infraction au permis de construire alors qu'une violation du P.O.S. perdure et peut donner lieu à un autre procès-verbal).

— L'interruption des travaux par l'autorité administrative est **obligatoire** dans deux hypothèses : construction sans permis, construction poursuivie alors que le juge administratif a ordonné le sursis à exécution de l'autorisation.

— Le maire peut prendre toutes *mesures de coercition* nécessaire et procéder notamment à la saisie du matériel de chantier.

Le maire exerce ses pouvoirs en tant qu'autorité administrative de l'Etat : ainsi le préfet, en vertu de son pouvoir hiérarchique, peut retirer un arrêté municipal illégal (C.E. 16 novembre 1992, « *Ville de Paris* ») et une telle illégalité peut entraîner la responsabilité de l'Etat (C.E. 10 juin 1994, « *BNP* »).

L'autorité judiciaire peut ordonner la mainlevée des mesures d'interruption à tout moment et même d'office.

En pratique, trop peu d'arrêtés sont pris par les maires en égard au nombre de procès-verbaux 6 000 PV, et 300 arrêtés d'interruption.

5. Le prononcé des sanctions et le pouvoir souverain du juge pénal

– La flexibilité des peines

La loi du 27 janvier 1993 a multiplié par 4 les amendes prévues par l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme. Elles sont soit comprises entre 8 000 F et 2 millions (au lieu de 2 000 F et 500 000 F), soit égales à 40 000 F (au lieu de 10 000 F) par m² de S.H.O.N. illicite.

En principe le juge fixe l'amende en vertu de divers critères : importance de l'atteinte à l'environnement, gravité de la violation de la règle de fond, possibilité de régularisation, mauvaise foi du contrevenant.

L'article L. 480-5 prévoit une peine complémentaire de publication du jugement. Cette peine peut avoir un effet redoutable sur la clientèle d'un professionnel : mais, elle n'est que rarement prononcée.

Des peines d'emprisonnement de 1 à 6 mois sont prévues en cas de récidive mais il n'existe semble-t-il aucun exemple de prononcé de telles peines.

Malgré cet arsenal répressif, le montant des amendes reste encore trop peu dissuasif.

– L'opportunité des mesures de restitution (art. L. 480-5)

Ces mesures revêtent un **caractère réel** et sont destinées à faire cesser la situation illicite résultant de l'infraction (Crim. 14 novembre 1989, « *Amelineau* »). Il ne s'agit donc pas de réparations civiles. Elles sont ordonnées en l'absence de tout préjudice.

Le juge a certes l'obligation de statuer sur ces mesures mais dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation quant à l'**opportunité** de les prononcer et quant à leur étendue (démolition partielle ou totale, mise en conformité).

Ces mesures frappent exclusivement le bénéficiaire des travaux (Cass. Crim. 12 octobre 1983, « *Barraco* »). Elles sont exigibles pendant 30 ans même en cas d'amnistie du délit, de décès du contrevenant (art. L. 480-6), ou de vente du bien mais dans ce dernier cas l'acquéreur peut demander la nullité de la vente et des indemnités d'éviction.

La régularisation fait en principe obstacle à la démolition sauf régularisation de complaisance (Cass. Crim. 26 février 1994, « *Chaillau* » et 14 février 1979, « *Doustaly* »). Toutefois, la Chambre Criminelle a semblé, dans un arrêt, certes ambigu, reconsidérer sa position (Cass. Crim. 30 mai 1991).

Malgré des progrès certains, les tribunaux restent encore prudents et réservés quant au prononcé des mesures de restitution.

6. L'exécution des sanctions

Le taux d'exécution des sanctions pénales est encore préoccupant bien que les pouvoirs publics aient récemment exprimé leur volonté de voir cette situation s'améliorer. Les chiffres restent stables : en 1989 sur 1 603 jugements 426 ont été exécutés ; en 1990 la proportion est de 1 642 jugements, 490 exécutions ; en 1991 de 1 615 jugements et 46 exécutions.

Le code de l'urbanisme prévoit deux procédures de contrainte qui ne donnent pas toujours en pratique les résultats escomptés.

– L'astreinte

Le juge peut assortir son jugement d'une **astreinte** dont le montant légal est compris entre 50 F et 500 F par jour.

Il s'agit d'une **mesure civile comminatoire** destinée à obtenir l'exécution du jugement et non d'une réparation civile même si le montant de l'astreinte est recouvré au profit de la commune sur le territoire de laquelle le délit a été commis (Cass. Crim. 22 mai 1986, « *Garbaccio* » ; 25 avril 1988, « *Gustave* »). L'astreinte est en principe définitive sauf dans deux cas :

- relèvement de son montant au-delà du maximum légal par le tribunal, sur réquisition spéciale du Parquet, si l'exécution du jugement n'est pas intervenue dans l'année suivant l'expiration du délai imparti ;
- reversement par le tribunal d'une partie de son montant lorsqu'une fois le jugement exécuté, il est établi que l'exécution tardive résultait de circonstances indépendantes de la volonté du contrevenant.

En pratique, le « **juste** » montant de l'astreinte est parfois difficile à déterminer : trop élevé le contrevenant allègue une insolvabilité réelle ou organisée ; trop bas, il est peu dissuasif et le redevable préférera acquitter l'astreinte plutôt que de démolir la construction.

– L'exécution forcée

L'article **L. 480-9** permet au Maire ou au D.D.E. de procéder dès l'expiration du délai imparti par le juge à l'exécution d'office, aux frais du contrevenant, des mesures de restitution. **Toutefois, les autorités administratives disposent d'un pouvoir discrétionnaire en la matière.** L'expulsion des occupants doit être ordonnée au préalable.

Cette procédure n'a pas toujours été utilisée comme elle l'aurait dû. En 1983, le Ministre de l'Équipement demandait à ses services de ne recourir à l'exécution

d'office qu'après l'échec des astreintes et après avoir vérifié la solvabilité du contrevenant et l'absence de risques de troubles à l'ordre public. Cette prudence conseillée par le Ministre a eu des effets pratiques redoutables : en 1986, 1987 et 1988, on ne dénombre qu'une seule exécution d'office.

Face à cette situation, des crédits ministériels ont été dégagés en 1991 pour permettre l'avance des frais d'exécution d'office. Ces crédits sont débloqués sur demande du D.D.E. au vu d'un dossier circonstancié. Des instructions ont été données en ce sens aux services de l'Etat par le Ministre. A la suite de ces mesures, 3 exécutions d'office ont eu lieu en 1991 et 7 en 1992 dont certaines ont eu un fort impact médiatique. L'effet dissuasif d'une démolition d'office est tel qu'elle entraîne de nombreuses exécutions spontanées.

Mises en évidence par le « *Rapport Labetoulle* », les **insuffisances** du dispositif pénal de l'urbanisme n'ont fait l'objet que d'améliorations ponctuelles ; les tentatives de réflexion générale menées par exemple lors de la réforme du code pénal n'ont pour l'instant pas abouti.

II - LE CONTENTIEUX CIVIL ET LA RÉPARATION DES ATTEINTES AUX DROITS DES TIERS

Contrairement au dispositif répressif, l'intervention du juge civil pour faire respecter la réglementation d'urbanisme est une création purement prétorienne forgée à l'occasion de réclamations de voisins lésés. Si la **Chambre Criminelle** de la Cour de Cassation a attendu 1984 pour reconnaître que les *règles d'urbanisme étaient édictées dans l'intérêt général mais tendaient aussi à protéger les intérêts privés des tiers*, les **Chambres Civiles** ont dès 1959 dans l'arrêt du 9 juin, « *S.C.I. Terrasse Royale* » admis que les tiers pouvaient réclamer réparation des atteintes qu'ils subissaient du fait de la violation de ces règles.

1. La notion de « servitudes d'urbanisme » fondement de l'action des tiers

– Des règles de fond impératives protectrices de l'intérêt général et des intérêt privés

Les **servitudes d'urbanisme** réalisent une conciliation poussée entre l'intérêt général et les intérêts privés. Elles sont imposées dans l'intérêt public lequel constitue leur « *fonds dominant* » et touchent directement les *fonds privés* dont l'existence est l'élément essentiel de leur institution. Les particuliers qui supportent leurs contraintes dans l'intérêt général profitent au premier chef de leur application. Il s'agit donc de règles de fond (à l'exclusion de toute règle de procédure) telles que les règles des P.O.S. ou du R.N.U.

Toutefois, pour que les tiers puissent s'en prévaloir, elles doivent être suffisamment précises et revêtir un caractère impératif, ce qui exclut les règles permissives du R.N.U. : Cass. Civ. 3^e, 4 février 1976, « *Bethuing* ». Ainsi, le dispositif civil est plus restrictif que le dispositif pénal quant à la règle d'urbanisme invoquable.

– L'absence d'influence du permis de construire

• **Le principe : le permis de construire est délivré sous réserve des droits des tiers et sanctionne les servitudes d'urbanisme**

Le permis de construire est une autorisation administrative individuelle qui ne doit ni nuire ni profiter aux tiers : en ce sens il est réputé délivré sous réserve des droits des tiers. Son obtention n'exonère pas le constructeur de sa responsabilité civile.

C'est le raison pour laquelle, la jurisprudence civile exige la preuve de la **violation d'une règle de fond** pour admettre l'action des tiers, laquelle ne pourra être fondée sur la violation des dispositions du permis ou l'absence d'autorisation :

Cass. Civ. 3^e, 21 novembre 1974, « *Lanibel* » ; Cass. Civ. 3^e, 19 juillet 1982, « *Renondière* ».

• **L'inflexion apportée par l'article L. 480-13**

Avec l'article L. 480-13 issu de la loi du 31 décembre 1976, lorsque la construction a été réalisée **conformément** à un permis de construire, le juge judiciaire ne peut plus condamner un constructeur pour violation des servitudes d'urbanisme avant que le juge administratif n'ait préalablement annulé ou déclaré illégal le permis. Ainsi, soit le tiers lésé devra agir en amont en excès de pouvoir contre le permis, soit le juge judiciaire devra saisir le juge administratif d'une question préjudicielle.

Cette exigence de l'article L. 480-13 aux termes de laquelle, « *l'administratif tient le civil en l'état* » ayant été ressenti par le juge judiciaire comme une « atteinte » à sa plénitude de compétence, celui-ci a estimé qu'avant de surseoir à statuer, il devait vérifier si les conditions de recevabilité de l'action en responsabilité civile étaient réunies (préjudice personnel et lien de causalité) : Cass. Civ. 3^e, 31 janvier 1984, « *Époux Vergriète* » confirmée par Tribunal des Conflits 16 mai 1994, « *Muller* ».

En tout état de cause, l'article L. 480-13 représente pour les tiers lésés, un véritable « *steep-chase* » juridique : avant d'obtenir réparation, le tiers devra en effet attendre que le juge administratif statue sur le permis de construire, avec l'aléa d'une reconnaissance de la légalité de celui-ci.

Enfin, il est à noter que l'article L. 480-13 est applicable aux instances pénales mais qu'en pratique il y sera moins mis en œuvre puisque par définition la construction est conforme au permis et qu'il n'existe donc pas à priori d'infraction pénale donnant lieu à poursuites, sauf violation d'une règle de fond (P.O.S. notamment).

2. Les conditions de recevabilité de l'action des tiers

– L'existence d'un préjudice personnel

Il s'agit d'une condition fondamentale de la recevabilité de l'action devant le juge civil. Si les juges du fond apprécient souverainement le bien fondé de ce

préjudice, la Cour de Cassation précise, qu'à peine de cassation, il doit être obligatoirement recherché : Cass. Civ. 3^e 17 novembre 1971, « *Buscaïl* ».

En pratique, ces préjudices consistent le plus souvent en des privations d'ensoleillement, de vue ou d'éclairément.

– La preuve d'un lien de causalité entre la violation de la servitude d'urbanisme et le préjudice

Le juge civil se montre très rigoureux quant à la **relation de causalité directe** entre la violation de la règle d'urbanisme invoquée et le préjudice : Cette exigence est apparue pour la première fois en 1973 dans un arrêt de la 3^e Chambre Civile du 20 novembre, « *Dame Block c/Dame Munier* ». Ainsi, en cas de violation d'une règle de prospect ou de reculement, les tiers pourront invoquer une atteinte à l'ensoleillement de leur propriété à l'exclusion de toute privation de vue, laquelle ne peut être alléguée qu'en cas de méconnaissance des règles de hauteur : Cass. Civ. 3^e, 6 novembre 1991 et Cass. Civ. 3^e, 19 février 1992 « *Poirson* ».

En tout état de cause, la violation d'une règle d'urbanisme doit être établie, la seule présence de la construction litigieuse ne saurait suffire à justifier une action en réparation : Cass. Civ. 3^e, 29 janvier 1992. En effet, on pourrait être tenté de considérer que dans des zones sururbanisées, toute construction même régulière cause un préjudice, or cela ne peut constituer une raison suffisante pour en demander la démolition. L'exigence du lien de causalité évite ainsi les actions abusives ou dilatoires.

3. Le référé civil et la mesure conservatoire d'interruption des travaux

Le juge civil applique aux cas de méconnaissance des servitudes d'urbanisme l'article **809** du *nouveau code de procédure civile* qui lui permet, en la forme des référés, de prescrire des **mesures conservatoires** telles que la suspension des travaux pour prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble manifestement illicite : Cass. Civ. 3^e, 20 octobre 1976, « *Leinhardt* ».

Toutefois, la rapidité et l'efficacité de cette procédure sont compromises lorsqu'il est fait application de l'article L. 480-13, la suspension des travaux ne pouvant être ordonnée tant que le permis de construire n'a pas été invalidé : Cass. Civ. 3^e 22 novembre 1983 et 19 octobre 1988 affaire « *Bouhallier* » confirmées par Cass. Civ. 3^e 19 février 1992.

4. L'absence de pouvoir d'appréciation du juge civil et le prononcé obligatoire de la démolition des constructions illicites

Par deux arrêts respectivement rendus le 1^{er} mars 1965, « *Cliquet* » par la 1^{re} Chambre Civile et le 9 juin 1979, « *Sagnard* » par la 3^e Chambre Civile, la Cour de Cassation dénie aux juges du fond tout pouvoir d'appréciation quant aux modalités de la réparation des atteintes portées aux tiers par la violation des servitudes d'urbanisme. Dès lors qu'ils la sollicitent, la **démolition est un droit** pour les tiers lésés.

Cette jurisprudence qui peut paraître sévère en ce qu'elle n'assure pas toujours une parfaite adéquation entre la faute, l'importance du préjudice et sa réparation, s'inscrit dans la tendance du droit civil à privilégier la **réparation en nature** lorsque celle-ci est possible, et cela quel que soit le fondement textuel du Code civil retenu : article 1382 (faute délictuelle) ou article 1143 (obligation de faire).

Le fondement textuel n'a d'importance qu'en égard à la prescription de l'action des tiers : 10 ans pour l'article 1382, 30 ans pour l'article 1143 et 5 ans en cas de mise en œuvre de l'article L. 480-13 (ici encore très pénalisant pour les tiers). La condamnation à démolir n'exclut toutefois pas l'octroi de dommages - intérêts.

En pratique, cette rigueur du juge civil ne semble pas avoir les effets escomptés puisque les instances en matière de servitudes d'urbanisme ne constituent qu'une faible part des conflits de voisinage portés devant les juridictions civiles et que les démolitions ordonnées, « même assorties d'astreinte », ne paraissent pas être plus exécutées que celles prescrites par le juge pénal.

CONCLUSION

Longtemps considérés comme mineurs, technocratiques, vétilleux, le droit de l'urbanisme, comme celui de l'environnement qui lui est étroitement lié, ont irrésistiblement trouvé leur place dans les enseignements donnés par les Facultés de droit.

La formation de la jeunesse à des préoccupations concernant le cadre et la qualité de la ville, de la vie – sinon de la survie – s'impose et le rôle de l'enseignant juriste est de persuader les étudiants auxquels il s'adresse que le droit, cette « boîte à outils », remplit son office, qu'il est, en effet, « **utile** » et qu'il est possible de faire face sereinement aux menaces, plus ou moins sournoises, qui ne cesseront de l'agresser.

A une époque où le manque de valeurs éthiques, auxquelles rattacher les rêves et les enthousiasmes se fait sentir douloureusement, l'engagement dans ces **combats pour la protection de l'environnement et du cadre de vie** suscite de nombreux adeptes. La connaissance des règles de droit leur devient indispensable. Puissent-ils ne pas les oublier ensuite et savoir les mettre au service du développement durable et équilibré.

Puisse le droit de l'urbanisme se libérer de son obscure complexité actuelle et, au-delà d'une sophistication, qui a le mérite d'offrir des garanties le plus souvent sécurisantes, se doter de grands textes affranchis des nécessités de conjonctures mouvantes et qui le feront accéder au rang de « **beau droit** ».

Table des matières

Introduction	3
I : Histoire du droit de l'urbanisme	4
II : Sources du droit de l'urbanisme	13
III : Encadrement institutionnel	15
1^{re} partie : La réglementation de l'urbanisme	25
Chapitre I : Les règles nationales	26
I. Les règles applicables à l'ensemble du territoire	26
1. Les règles générales d'urbanisme	26
<i>A- Notion et objet</i>	26
<i>B- Mise en œuvre</i>	30
2. Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols	31
3. Les lois d'aménagement et d'urbanisme fixant des dispositions nationales	33
II. Les règles spécifiques à certaines parties du territoire	35
1. Les lois d'aménagement et d'urbanisme applicables à certains espaces	35
<i>A- La loi montagne du 9 janvier 1985</i>	35
<i>B- La loi littoral du 3 janvier 1986</i>	40
<i>C- La loi relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes du 11 juillet 1985</i>	44
2. Les directives territoriales d'aménagement	45

3. Les opérations d'intérêt national	47
4. Les agglomérations nouvelles	48
5. Les projets d'intérêt général	50
6. Les schémas de mise en valeur de la mer	52
Chapitre II : Les règles décentralisées	54
I. Les schémas directeurs	54
1. Objet	55
2. Établissement et adaptation	56
3. Opposabilité	59
II. Les plans d'occupation des sols	61
1. Contenu	62
2. Procédure d'établissement	69
3. Portée juridique	73
4. Procédures d'adaptation	79
III. Les règles spécifiques à certains espaces	81
1. L'aménagement et le développement	81
<i>A- Les schémas régionaux</i>	<i>81</i>
<i>B- Les chartes intercommunales de développement</i>	<i>85</i>
<i>C- Les programmes locaux de l'habitat</i>	<i>86</i>
2. La protection	87
<i>A- Les monuments historiques</i>	<i>87</i>
<i>B- Les sites</i>	<i>88</i>
<i>C- Les secteurs sauvegardés</i>	<i>88</i>
<i>D- Les Z.P.P.A.U.P.</i>	<i>89</i>
<i>E- Les espaces naturels sensibles</i>	<i>91</i>

2^e partie : L'urbanisme opérationnel	93
Chapitre I : La disponibilité des terrains	94
I. L'expropriation	94
1. Liens avec le droit de l'urbanisme	95
2. Le contrôle juridictionnel de l'utilité publique	97
II. Le droit de préemption	98
1. Les objectifs diversifiés	99
2. Les titulaires	102
3. Les objets	103
4. Les biens et opérations assujetties	103
5. La procédure	104
6. Les garanties de propriétaire	107
III. Les réserves foncières	108
1. Objet	108
2. Bénéficiaires	108
3. Acquisition des terrains et financement	108
4. Gestion en bon père de famille	109
Chapitre II : L'équipement des terrains et son financement	111
I. Les modes de financement	111
1. Le financement par le propriétaire des terrains et financement	111
2. Les aides de l'État	111
3. La participation des constructeurs	113
II. Les diverses participations exigibles des constructeurs	114
1. La taxe locale d'équipement	114
2. La participation forfaitaire requise au titre d'un P.A.E.	115
3. Le financement spécifique aux ZAC	116
4. Les participations et taxes spéciales	117
A- Contributions aux dépenses d'équipements publics	117

<i>B- Équipements propres à caractère privé</i>	123
III. La liberté communale dans le choix du système de financement	124

Chapitre III : Les opérations d'aménagement..... 127

I. Le concept fédérateur d'aménagement	127
1. La définition légale de l'aménagement	127
2. Les principes généraux	128
II. Les lotissements	129
1. La notion de lotissement	130
2. L'autorisation de lotir	132
3. Réalisation du lotissement	135
4. La dualité de la réglementation interne au lotissement	139
III. Les zones d'aménagement concerté	145
1. Création	145
2. Modes de réalisation	152
3. Phases de réalisation	154
4. Achèvement	156
IV. La réhabilitation des quartiers anciens	156
1. Les opérations centralisées	157
2. Les opérations décentralisées	158

3^e partie : Les autorisations individuelles..... 161

Chapitre I : Les certificats d'urbanisme..... 162

I. Les deux certificats d'urbanisme de l'article L410-1	163
1. Domaines respectifs	163
2. Procédure d'obtention	164
3. Délivrance	165
4. Contenu	165
5. Portée	168

II. Les certificats d'urbanisme de division foncière	169
1. Certificat de densité de l'article L111-5	169
2. Certificat de détachement de l'article R315-54	171
III. Le contentieux	172
1. De l'excès de pouvoir	172
2. De la responsabilité	172
Chapitre II : Le permis de construire	174
I. Principes généraux	174
1. Les règles sanctionnées par le permis de construire	174
2. L'universalité et l'exclusivité	176
3. La conciliation entre droit de propriété, droit de construire et la réglementation d'urbanisme	177
II. L'exigence généralisée de l'obtention du permis	179
1. Le principe de généralité	179
2. Les exceptions	180
III. La procédure d'obtention	181
1. Compétence	182
2. Présentation de la demande	183
3. Instruction	184
4. Décision	187
5. Sursis à statuer	189
6. Dérogations et adaptations mineures	190
IV. La mise en œuvre	191
1. La fragilité du permis de construire	191
2. Le contrôle de l'exécution et de l'achèvement des travaux	193

Chapitre III : Les autorisations spécifiques d'utilisation du sol 195

I. Le permis de démolir	196
II. Autorisations relatives au camping, au caravanning et à l'habitat léger de loisirs	198
III. Autorisation relatives aux espaces boisés	201
IV. Agrément pour l'implantation d'entreprises et de service en Ile-De France	202
V. Autorisation d'implantation des magasins de grande surface	204
1. Champ d'application	204
2. Procédure de délivrance	206
3. Recours	207
4. Mise en œuvre et liens avec le permis de construire	209
5. Sanctions pénales	210

4^e partie : Le contentieux de l'urbanisme 211

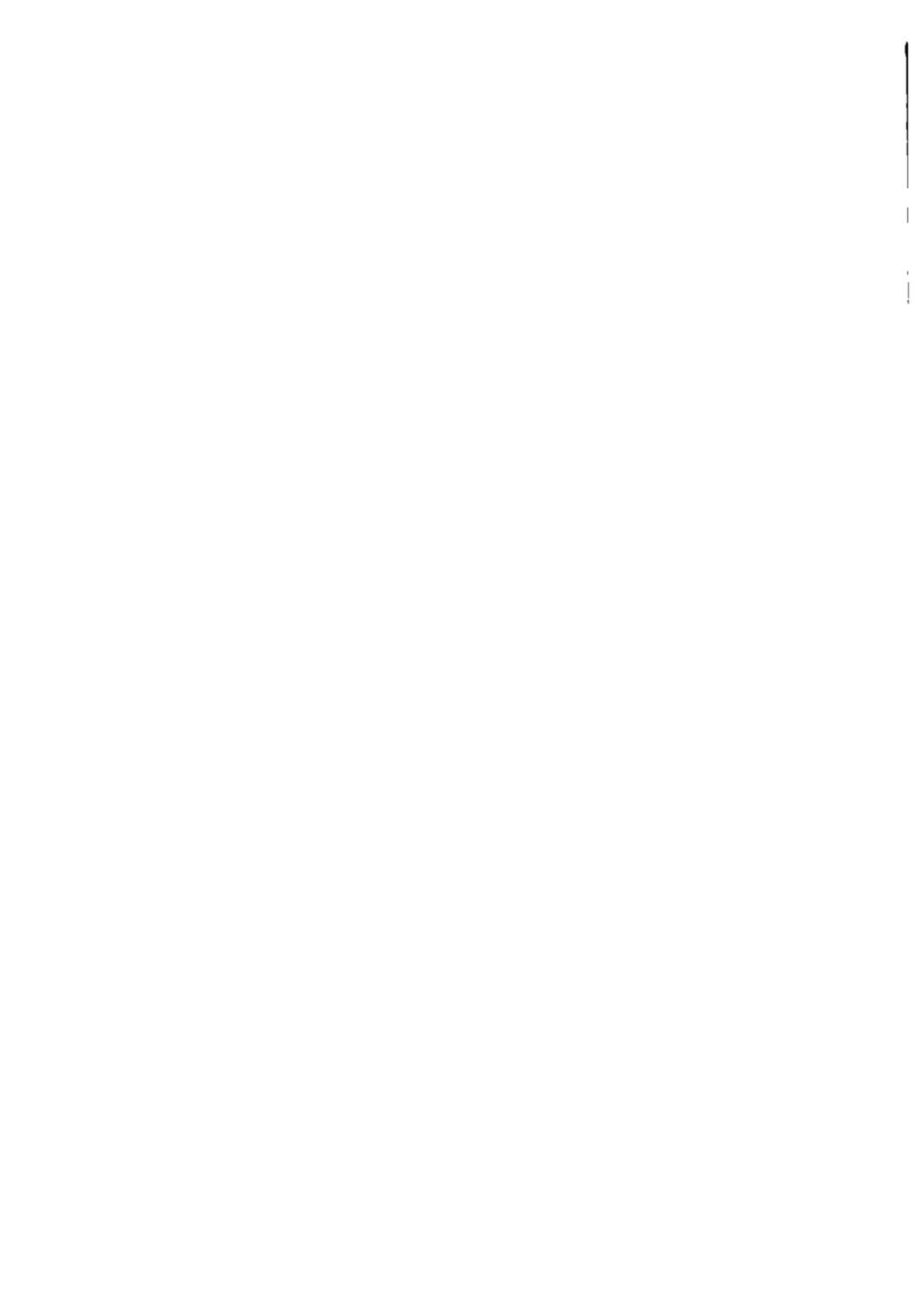
Chapitre I : Le contentieux devant le juge administratif 213

I. Le contentieux de la légalité	213
1. Les conditions de recevabilité du recours	213
2. La maîtrise de l'urgence	215
3. Les cas d'ouverture du recours et annulation	218
4. L'étendue du contrôle juridictionnel	219
5. Les effets de l'annulation	221
II. Le contentieux de la responsabilité	223
1. Les fondements de la responsabilité	223
2. L'imputation de la responsabilité	224
3. L'indemnisation	225
4. Recours abusifs et frais irrépétibles	226

Chapitre II : Le contentieux devant le juge judiciaire	227
I. Le contentieux pénal	227
1. La diversité des infractions sanctionnées	227
2. Une responsabilité pénale généralisée	229
3. Le déclenchement de l'action pénale.....	230
4. La mesure conservatoire d'interruption des travaux	233
5. Le prononcé des sanctions	234
6. L'exécution des sanctions	235
II. Le contentieux civil	237
1. La notion de "servitudes d'urbanisme", fondement de l'action des tiers	238
2. Les conditions de recevabilité de l'action de tiers	239
3. Le référé civil et la mesure conservatoire d'interruption des travaux	240
4. L'absence de pouvoir d'appréciation du juge civil et le prononcé obligatoire de la démolition des constructions illicites	241
Conclusion.....	243

IMPRIMERIE OFFSET SERVICE
28500 Vernouillet





La collection **Universités francophones**, créée en 1988 à l'initiative de l'Agence francophone pour l'enseignement supérieur et la recherche, propose des ouvrages modernes répondant prioritairement aux besoins des étudiants et chercheurs francophones, et se compose de titres originaux paraissant régulièrement.

Leurs auteurs appartiennent conjointement aux pays du Sud et du Nord et rendent compte des résultats de recherches et des études récentes entreprises en français à travers le monde. Ils permettent à cette collection pluridisciplinaire de couvrir progressivement l'ensemble des enseignements universitaires en français.

Enfin, la vente à un prix préférentiel, des ouvrages destinés aux pays du Sud tient compte des exigences économiques nationales et assure une diffusion adaptée aux pays francophones.

Ainsi, la collection **Universités francophones** constitue une bibliothèque universitaire de référence riche et complète répondant aux besoins de l'étudiant, du chercheur et du professionnel.

Prix 59 FF • Prix préférentiel UREF (Afrique, Asie, Amérique Latine, Moyen-Orient, Haïti) : 10 F



ISBN 2-909455-49-1

59.6121.4