

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES SUR LE DROIT DE L'URBANISME & LA PLANIFICATION

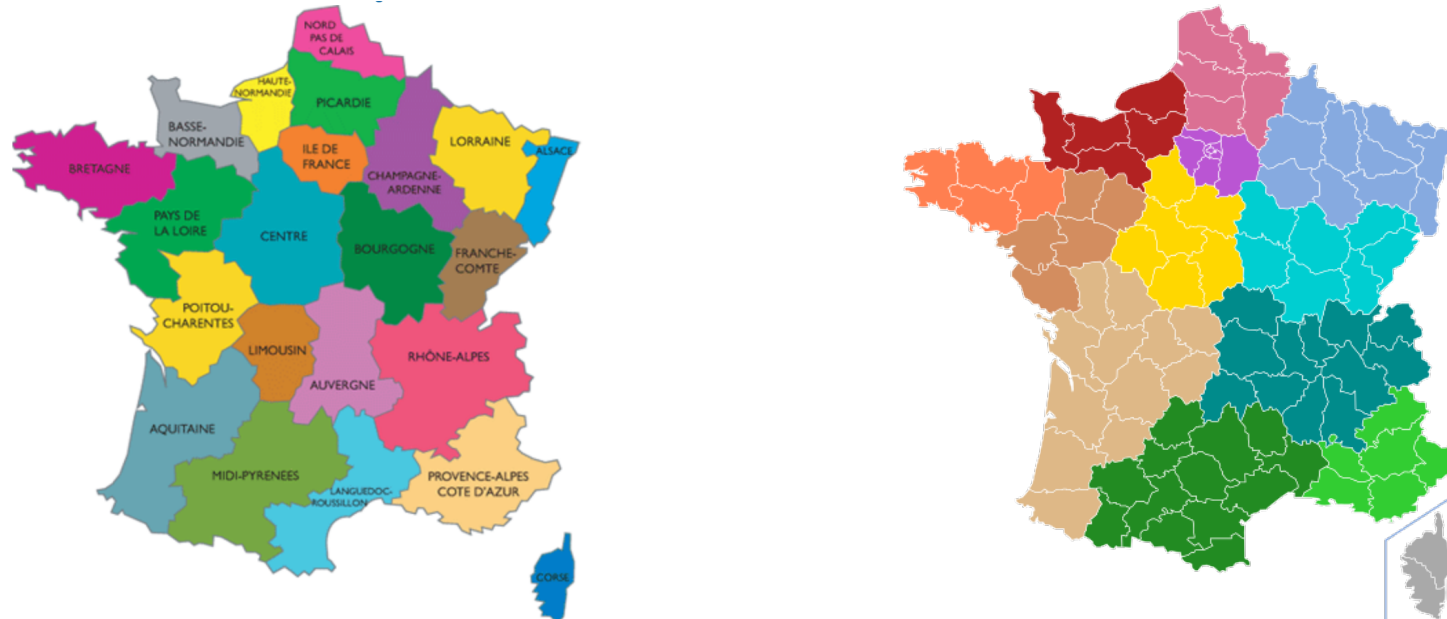
Régis GULLON - Architecte d.p.l.g., D.E.S.S. en Droit
Expert près les Cours Administratives d'Appel de Paris et de Versailles

I. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS AVANT 2016 (RAPPEL)

- La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové,
- La loi n° 2015-366 du 7 août 2015, pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République,
- L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015,
- Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015,
- La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, sur la Création, l'Architecture, et le Patrimoine.

« Le rythme et l'importance des évolutions du droit dans le champ de l'urbanisme et de la construction ont été vertigineux au cours de la dernière décennie. [...] En dix ans, on a compté 64 lois, 22 ordonnances, et 104 décrets qui ont modifié le régime des plans locaux d'urbanisme, qui est le document central de l'urbanisme communal ou intercommunal. Cette accumulation de textes est d'autant plus déstabilisante pour les acteurs locaux qu'elle révèle une incapacité du Parlement et du pouvoir exécutif à définir une vision cohérente dans le temps sur les problématiques urbanistiques (p.38). [...] Ainsi, il n'est pas rare qu'un projet de planification ou d'aménagement conséquent, commence sous un régime juridique donné et qu'il se termine avec un autre – quand il n'a pas, entre son commencement et son terme, du intégrer aussi plusieurs évolutions juridiques intermédiaires ! [...] », In RAPPORT AU SÉNAT du 23 juin 2016, par MM. François CALVET et Marc DAUNIS, Sénateurs

L'ORGANISATION TERRITORIALE : LA RÉGION



Des régions inchangées depuis la loi du 16 janvier 2015, mais des déséquilibres aggravés :

Le maintien d'un nain géographique, certes un géant économique, l'Ile-de-France (12.000.000 habitants sur 12.000 km², 31 % du PIB métropolitain), face à la Nouvelle-Aquitaine (6.000.000 habitants sur 84.000 km², 7 % du PIB) et à l'Occitanie (6.000.000 habitants sur 73.000 km², 7 % du PIB) ?

L'ORGANISATION TERRITORIALE : LE DÉPARTEMENT

Des départements quasi-inchangés, mais toujours voués à disparaître, malgré leur 230 ans :

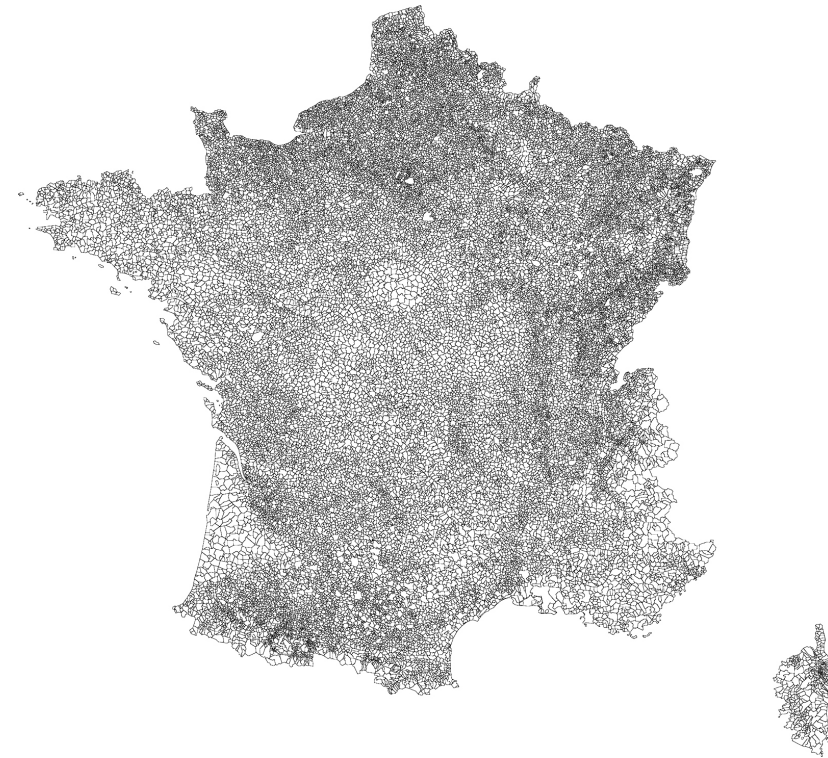
L'exposé des motifs de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (la loi N.O.T.Re.) :
« [La nouvelle organisation territoriale mise en œuvre], *le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date* ».



Le département résiste !

L'ORGANISATION TERRITORIALE : LA COMMUNE

- 36.552 communes métropolitaines à la veille de la loi N.O.T.Re.,
- 34.839 communes métropolitaines au 1 janvier 2020.
- 40 % du nombre total des communes de l'Union Européenne.
- Des disparités rémanentes, d'Arles couvrant 759 km² à Castelmoron d'Albret ne couvrant que 3,54 hectares.
- Plus de 30.000 communes accueillent moins de 2.000 habitants, dont 3.354 moins de 100.



L'ORGANISATION TERRITORIALE : LES INTERCOMMUNALITÉS

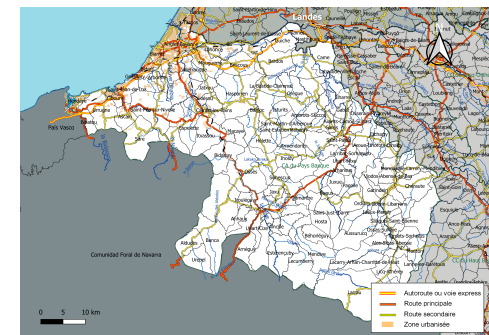
La loi N.O.T.Re. a imposé le regroupement forcé des intercommunalités avec un seuil remonté de 5.000 à 15.000 habitants par intercommunalité nouvelle, sauf pour les zones rurales peu denses et les zones de montagne.

L'exposé des motifs affirme que « *la taille correspondra aux réalités vécues* » et que « *ce changement d'échelle et le renforcement du processus d'intégration territorial feront demain des intercommunalités, des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale* ».

- En 2014 : 2.145 intercommunalités à fiscalité propre,
- En 2020 : 1.255 intercommunalités (22 métropoles, 14 communautés urbaines, 222 communautés d'agglomération, et 997 communautés de communes).

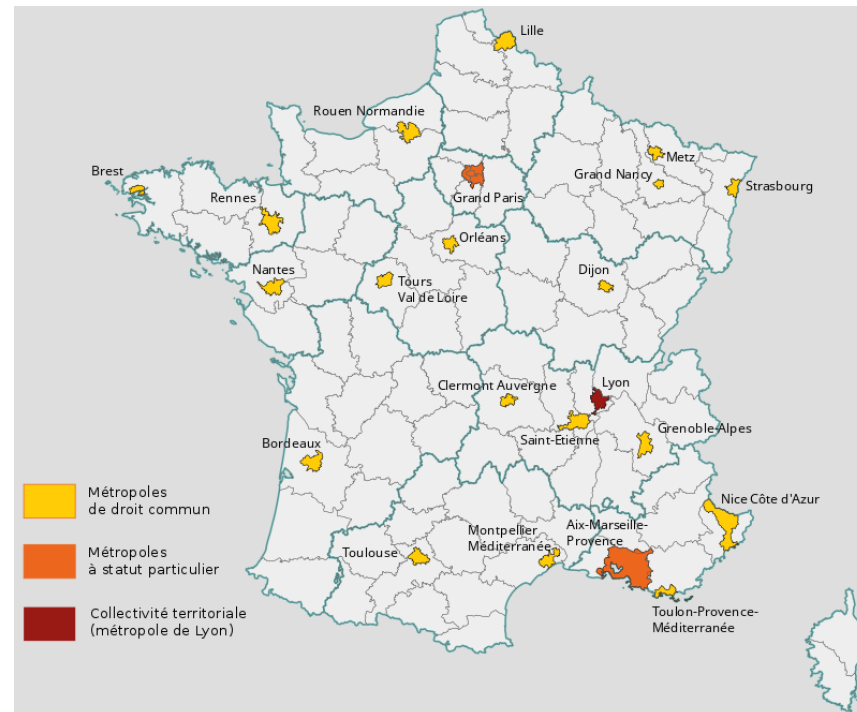
Des disparités flagrantes :

- > La Communauté d'Agglomération du Pays Basque, avec ses 158 communes sur près de 3.000 km², et plus de 100 km et deux heures de route entre Bayonne, le siège, et Sainte-Engrace, la commune la plus éloignée.



L'ORGANISATION TERRITORIALE : LES MÉTROPOLIS

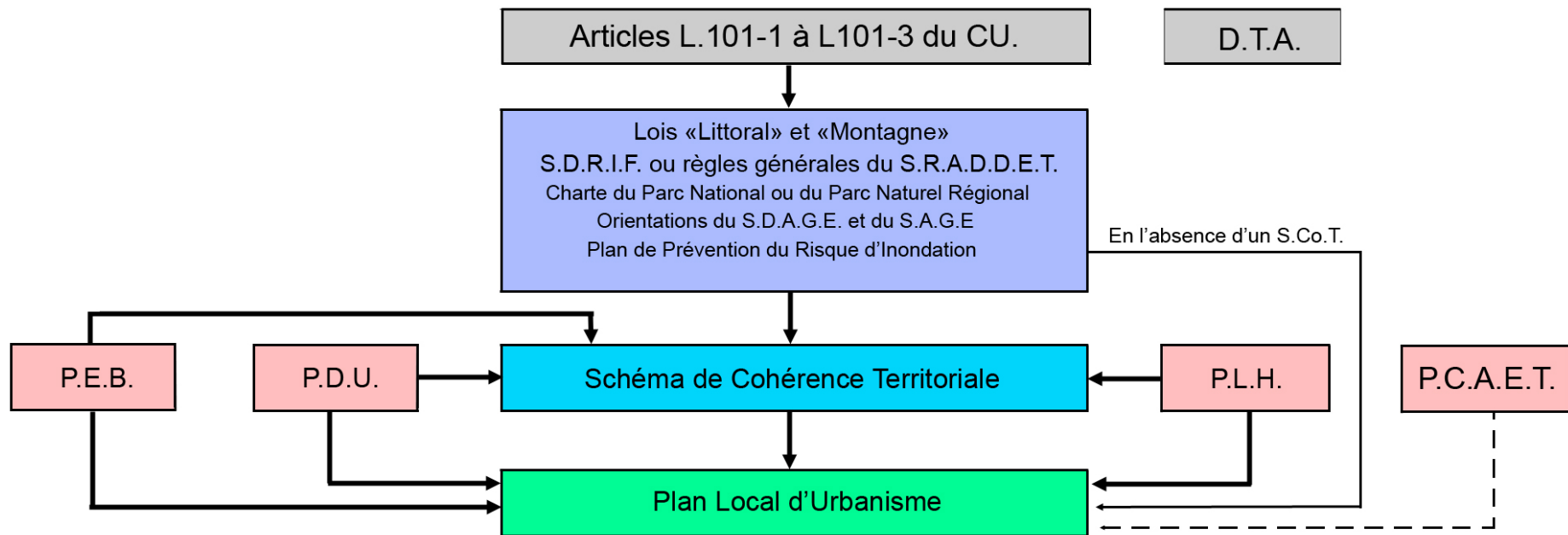
- La loi M.A.P.T.A.M. : Les E.P.C.I. de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de plus de 650.000 habitants deviennent des métropoles, avec des compétences étendues.
- Les métropoles de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Brest, Nancy, Strasbourg, Toulouse, Montpellier, Nice, et 3 cas particuliers :
 - La métropole du Grand-Paris (division en 12 E.P.T.),
 - La métropole du Grand-Lyon,
 - La métropole d'Aix-Marseille.
- La loi du 23 février 2017 : Possibilité de transformation en métropole :
 - Tous les EPCI de plus de 400 000 habitants,
 - Tous les EPCI au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants,
 - Les EPCI de plus de 250 000 habitants, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, ou comprenant dans leur périmètre, le chef-lieu de la région.
- Les métropoles de Dijon, Orléans, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Metz, Tours, et Toulon.



LES - PRINCIPAUX - OUTILS DE LA PLANIFICATION

- Le S.R.A.D.D.E.T. (niveau régional, compétence partagée, exceptions pour l'I.d.F. et les R.O.M.)
- Le S.D.R.I.F. (niveau régional particulier, compétence partagée)
- Le S.Co.T. (niveau infra-départemental et supra-communal, compétence locale)
- Le P.L.U.i. et le P.L.U. (niveau supra-communal ou communal, compétence locale)
- La carte communale (p.m.).

LA HIÉRARCHIE DES NORMES : UN RÉSEAU COMPLEXE, UNE LIBERTÉ ENCADRÉE...



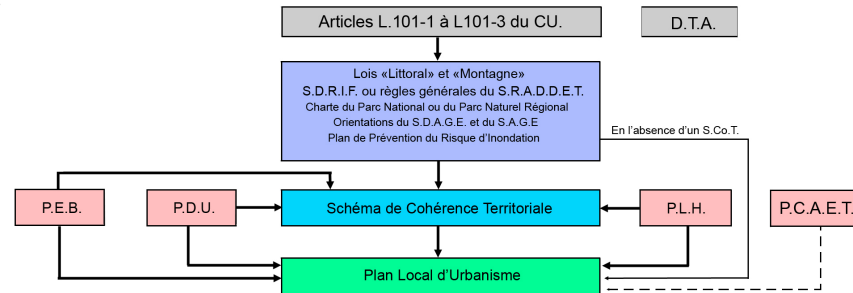
→ Relation de compatibilité (L.131-1 > L.131-10)

LA HIÉRARCHIE DES NORMES : UN RÉSEAU COMPLEXE. UNE LIBERTÉ ENCADRÉE...

C.U.C.S.	Contrat Urbain de Cohésion Sociale (politique de la ville)
P.D.A.L.P.D.	Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (logement)
P.P.A.	Plan de Protection de l'Atmosphère
P.R.A.D.	Plan Régional d'Agriculture Durable (agriculture)
P.R.I.F.	Périmètre Régional d'Intervention Foncière (écologie)
P.R.P.G.D.	Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets
P.R.Q.A.	Plan Régional pour la Qualité de l'Air
P.S.M.V.	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (S.P.R., ex-secteurs sauvegardés)
P.V.A.P.	Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (S.P.R.)
S.D.A.H.G.d.V.	Schéma Départemental d'Accueil et d'Habitat des « Gens du Voyage »
S.D.C.	Schéma Départemental des Carrières (géologie)
S.De.C.	Schéma de Développement Commercial
S.D.T.A.N.	Schéma Directeur Territorial de l'Aménagement Numérique
S.R.E.	Schéma Régional Eolien (climat)
S.R.C.E.	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
S.R.C.A.E.	Schéma Régional Climat-Air-Energie
Z.A.P.	Zone Agricole Protégée (agriculture)
Z.D.E.	Zone de Développement Eolien (climat)
Z.F.U.	Zone Franche Urbaine (politique de la ville)
Z.I.C.O.	Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (écologie)
Z.N.I.E.F.F.	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique, et Floristique (écologie)
Z.P.S.	Zone de Protection Spéciale (écologie)
Z.R.U.	Zone de Redynamisation Urbaine (politique de la ville)
Z.U.S.	Zone Urbaine Sensible (politique de la ville)

Les grandes évolutions récentes du Droit de l'urbanisme

LA HIÉRARCHIE DES NORMES : UN RÉSEAU COMPLEXE, UNE LIBERTÉ ENCADRÉE...



LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONTENUES DANS LA LOI E.L.A.N....

L'article 46 de la Loi E.L.A.N. habilite le Gouvernement à prendre une Ordonnance, dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la Loi, pour limiter et simplifier, à compter du 1 avril 2021, les obligations de compatibilité et de prise en compte des documents d'urbanisme, notamment du fait de la création du S.R.A.D.D.E.T.. Ainsi, par exemple, les documents opposables aux S.Co.T., P.L.U., et cartes communales seront réduits.

LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONTENUES DANS LA LOI E.L.A.N....

- Remise en vigueur de certains P.O.S., en cas d'annulation juridictionnelle.
- P.L.U. :
 - > Assouplissement des S.T.E.C.A.L.,
 - > Autorisation de certaines constructions accessoires à l'activité agricole (gîtes, boutiques),
 - > Renforcement du contenu des P.L.U.i. valant P.L.H. (P.L.U.i.-H.),
 - > Assouplissement de la loi Littoral par la substitution de la notion de « secteur déjà urbanisé » à celle de « hameau nouveau intégré à l'environnement ».
- Lotissement :
 - > Suppression de la caducité automatique des cahiers des charges,
 - > Modification des règles de majorité pour l'affectation des parties communes.
- P.C. :
 - > Caractère limitatif des pièces justificatives exigibles,
 - > Le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation ne nécessite pas d'obtenir le retrait de la première autorisation et n'emporte pas son retrait implicite,
 - > Obligation de dématérialiser les demandes d'autorisation d'urbanisme pour les autorisations d'urbanisme déposées à compter du 1 janvier 2022,
 - Possibilité de confier l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme à des prestataires privés (la commune restant l'autorité compétente pour signer l'autorisation d'urbanisme).
- C.U. :
 - > Obligation de motiver expressément dans le CU les raisons qui rendent possibles le recours du sursis à statuer.

Les grandes évolutions récentes du Droit de l'Urbanisme

LE S.R.A.D.D.E.T.

Document régional créé par la loi N.O.T.Re. du 7 août 2015, sauf pour l'I.d.F., la Corse, et les R.O.M.

(Art. L.4251-1 à L.4251-11 du C.G.C.T.)

La loi N.O.T.Re. dispose que le premier S.R.A.D.D.E.T. doit être adopté par une délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux (donc le 13 décembre 2018).

L'**ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016** dispose que, par dérogation, le premier S.R.A.D.D.E.T. de la région doit être adopté par une délibération du conseil régional dans les trois années à compter de la publication de la présente ordonnance (donc le 29 juillet 2019).

Le S.R.A.D.D.E.T., est réputé fédérateur (à terme, il intégrera le S.R.C.E. et le S.R.C.A.E.), mais reste flanqué d'un – nouveau - Schéma de Développement Economique, d'Internationalisation, et d'Innovation (Art. L.4251-12 à L.4251-20 du C.G.C.T.)

LE P.L.U.I. OU LE P.L.U. ?

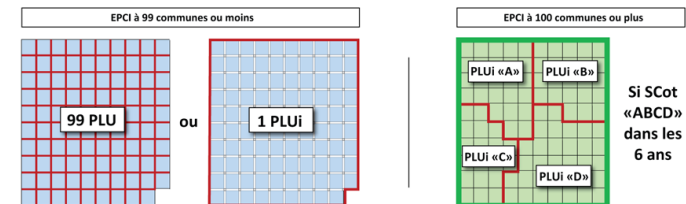
Le transfert de la compétence « P.L.U. » de la Commune à l'E.P.C.I.:

- Par un transfert automatique dans les 3 ans de la loi A.L.U.R. (loi A.L.U.R., art. 136-II, al.1),
- Le premier jour de l'année qui suit un renouvellement du conseil communautaire (loi A.L.U.R., art. 136-II, al.2).
- Par une une décision du conseil communautaire (loi A.L.U.R., art. 136-II, al.3).

Dans ces trois cas de figure, les communes peuvent s'y opposer selon les modalités de la minorité de blocage définie par la loi (au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population).

Par ailleurs, tout E.P.C.I. créé depuis le 27 mars 2017 est compétent en matière de P.L.U..

Toutefois, un P.L.U.i. peut être, pour les C.A. de plus de 100 communes, scindé en « P.L.U.i. infra-communautaire » (mais toujours supra-communaux), sans P.L.H. ni P.D.U..



LA GRANDE OPÉRATION D'URBANISME

Une grande opération d'aménagement concerne un projet urbain d'une certaine ampleur ou complexité, porté au niveau intercommunal.

Son objet :

Une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme (G.O.U.) lorsque :

- Sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un E.P.C.I. cocontractant ;
- Son engagement est précédé par un contrat de Projet Partenarial d'Aménagement (P.P.A.), regroupant l'Etat, un E.P.C.I., à sa demande une commune intéressée, et sur proposition une S.P.L. ou S.E.M. locale.

La qualification de G.O.U. est décidée par une délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant, après un avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés.

La délibération en fixe la durée ainsi que le périmètre.

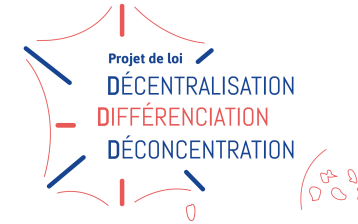
LA GRANDE OPÉRATION D'URBANISME

L'établissement public de coopération intercommunale ou la collectivité territoriale portant la G.O.U. est alors compétent pendant toute la durée de la G.O.U. pour la réalisation, la construction, l'adaptation, ou la gestion des équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation, nécessaires à la grande opération d'urbanisme, et identifiés et localisés dans l'acte de qualification.

Dans le périmètre de la G.O.U., l'E.P.C.I :

- Est compétent pour délivrer les permis de construire, d'aménager, ou de démolir, et pour instruire les déclarations préalables,
- Peut déroger aux règles applicables aux projets dès lors que les résultats à atteindre sont similaires aux objectifs précédemment définis,
- Peut mettre en place une zone d'aménagement différé (Z.A.D.) dans laquelle s'applique le droit de préemption urbain pour une durée de 10 ans,
- Peut accélérer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et l'adaptation des normes de rang supérieur avec les projets définis par la G.O.U. avec la procédure intégrée de mise en compatibilité concomitante.

LE PROJET DE LOI « 3D »



3 OBJECTIFS :

« Le projet de loi "3D", pour décentralisation, différenciation, et déconcentration, a pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales, sans constituer pour autant un nouveau "big bang" territorial ».

1

Parfaire la décentralisation,

pour rendre plus lisible et plus efficace l'action publique.

2

Promouvoir la différenciation,

pour s'assurer que chaque territoire dispose de lois et règlements adaptés à ses spécificités.

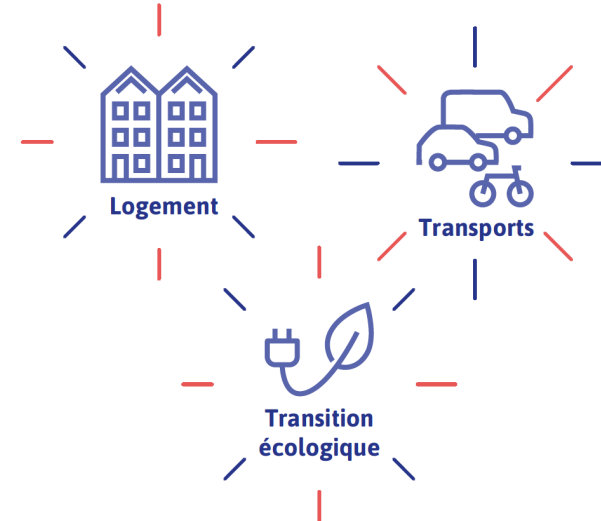
3

Renforcer la déconcentration,

pour rendre l'État plus proche du terrain et mieux adapter les prises de décisions aux réalités locales.

AGIR SUR LES POLITIQUES DE LA VIE QUOTIDIENNE :

Le projet de loi traitera prioritairement des trois thématiques suivantes :



Il s'attachera aussi à traduire les propositions émanant du terrain dans d'autres domaines issus des concertations.