

# Pratique du droit de l'urbanisme

Urbanisme réglementaire,  
individuel et opérationnel



Patrick Gérard

EYROLLES

# Pratique du droit de l'urbanisme

Urbanisme réglementaire,  
individuel et opérationnel

## CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

---

B. COUETTE. – **Guide pratique de la loi MOP**, 2005

B. DE POLIGNAC, J.-P MONCEAU. – **L'expertise immobilière**, 2005, 4<sup>e</sup> édition

P. GRELIER WYCKOFF. – **Pratique du droit de la construction**  
*Marchés publics et privés*, 2007, 5<sup>e</sup> édition

P. GRELIER WYCKOFF. – **Mémento des marchés publics de travaux**  
*Intervenants, passation et exécution*, 2007, 3<sup>e</sup> édition

P. GRELIER WYCKOFF. – **Mémento des marchés privés de travaux**  
*Intervenants, passation et exécution*, 2006, 2<sup>e</sup> édition

## DU MÊME AUTEUR

---

**L'élection présidentielle américaine de 1984**

Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1987

**George Bush président : histoire d'une élection**

Presses universitaires de Nancy, 1989

**Le Président des États-Unis**

PUF, « Que sais-je ? », 1991, 2<sup>e</sup> édition

**Lexique des collectivités locales**

PUF, 1995

# Pratique du droit de l'urbanisme

Urbanisme réglementaire,  
individuel et opérationnel

**Patrick GÉRARD**

*Agrégé des Facultés de droit*

*Conseiller d'État*

Préface de Georges Liet-Veaux

*Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques*  
(Prix d'Aumale 1993)

Cinquième édition 2007

**EYROLLES**



ÉDITIONS EYROLLES  
61, bd Saint-Germain  
75240 Paris Cedex 05  
[www.editions-eyrolles.com](http://www.editions-eyrolles.com)

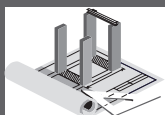
Crédit photographique de couverture :  
© Gérard Karsenty



Le code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée notamment dans les établissements d'enseignement, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage, sur quelque support que ce soit, sans autorisation de l'Éditeur ou du Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

© Groupe Eyrolles 2000, 2002, 2003, 2007, ISBN : 978-2-212-12161-2



# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	IX
--------------------	----

## *Partie 1*

### **L'urbanisme réglementaire**

<b>1</b>	<b>LES RÈGLES IMPOSÉES AUX COMMUNES .....</b>	<b>5</b>
1.1.	Les dispositions générales .....	5
1.1.1.	Les dispositions législatives générales .....	5
1.1.2.	Les dispositions législatives particulières .....	6
1.1.3.	Les schémas d'aménagement régionaux .....	12
1.1.4.	La mise en œuvre des orientations gouvernementales .....	16
1.2.	Les projets particuliers de l'État.....	18
1.2.1.	Les projets d'intérêt général .....	18
1.2.2.	Les opérations d'intérêt national .....	20
1.2.3.	L'aménagement du quartier d'affaires de La Défense .....	21
1.3.	Les quatre dispositions obligatoires du règlement national d'urbanisme .....	22
1.3.1.	Disposition protectrice de la salubrité ou de la sécurité publique.....	23
1.3.2.	Disposition protectrice des sites ou vestiges archéologiques....	23
1.3.3.	Disposition protectrice de l'environnement .....	23
1.3.4.	Disposition protectrice des sites et paysages.....	24
1.4.	Les servitudes d'utilité publique .....	25
1.4.1.	Régime juridique .....	25
1.4.2.	Classification .....	27
<b>2</b>	<b>LES RÈGLES CHOISIES PAR LES COMMUNES .....</b>	<b>33</b>
2.1.	La fin du régime du plafond légal de densité .....	34
2.1.1.	Détermination de la surface hors œuvre nette .....	34

2.1.2. Le régime du plafond .....	37
2.1.3. La suppression du plafond.....	38
2.2. L'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale .....	39
2.2.1. Contenu .....	39
2.2.2. Procédure.....	42
2.2.3. Effets .....	47
2.2.4. Annulation du SCOT .....	50
2.3. L'option du PLU.....	50
2.3.1. Le choix du PLU .....	51
2.3.2. L'absence de PLU .....	81

*Partie 2*

**L'urbanisme individuel**

<b>3</b>	<b>LE PERMIS DE CONSTRUIRE.....</b>	<b>97</b>
3.1.	La demande de permis .....	98
3.1.1.	Le pétitionnaire.....	98
3.1.2.	Le dossier .....	99
3.1.3.	L'objet .....	112
3.1.4.	Le destinataire de la demande de permis.....	124
3.2.	La réponse à la demande .....	125
3.2.1.	L'autorité compétente.....	125
3.2.2.	L'instruction .....	128
3.2.3.	La décision .....	135
3.3.	Les conséquences du permis.....	140
3.3.1.	Les conséquences administratives.....	140
3.3.2.	Les conséquences matérielles.....	141
3.4.	Le contentieux de la décision .....	154
3.4.1.	Le contentieux administratif.....	154
3.4.2.	Le contentieux judiciaire .....	167
<b>4</b>	<b>LES AUTRES DÉCISIONS INDIVIDUELLES .....</b>	<b>173</b>
4.1.	Le certificat d'urbanisme.....	174
4.1.1.	La demande .....	174
4.1.2.	L'instruction .....	175

4.1.3. La décision .....	176
4.1.4. Les effets .....	177
4.1.5. Le contentieux .....	178
4.2. Les autorisations individuelles .....	180
4.2.1. Le permis de démolir.....	180
4.2.2. L'autorisation d'exploitation commerciale .....	183
4.2.3. Les agréments en Île-de-France .....	188
4.3. Le droit de préemption urbain .....	192
4.3.1. L'institution du droit de préemption urbain .....	194
4.3.2. L'exercice du droit de préemption urbain .....	198
4.3.3. Le régime du bien préempté.....	204

### Partie 3

## L'urbanisme opérationnel

## 5 LES PROCÉDURES D'ACQUISITION FONCIÈRE.....215

5.1. L'expropriation.....	215
5.1.1. Les conditions de l'expropriation.....	216
5.1.2. La procédure d'expropriation.....	219
5.2. La préemption dans les zones d'aménagement différé.....	237
5.2.1. La création de la ZAD .....	238
5.2.2. L'exercice du droit de préemption .....	239
5.3. La préemption dans les espaces naturels et agricoles périurbains.....	241
5.3.1. La délimitation d'un périmètre.....	241
5.3.2. Le programme d'action .....	242

## 6 LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT .....243

6.1. Les programmes d'aménagement d'ensemble .....	243
6.1.1. L'approbation du programme .....	244
6.1.2. La participation financière au programme .....	244
6.2. Les zones d'aménagement concerté .....	245
6.2.1. La création de la ZAC .....	246
6.2.2. La mise en œuvre de la ZAC.....	253
6.2.3. L'évolution de la ZAC .....	257



## IV *Pratique du droit de l'urbanisme*

6.3. Les lotissements.....	257
6.3.1. Les conditions du lotissement .....	258
6.3.2. Les effets de l'autorisation .....	269

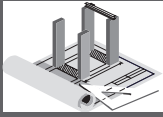
### **BIBLIOGRAPHIE .....277**

Codes .....	277
Lois, ordonnances et décrets.....	277
Ouvrages .....	277
Juris-Classeur.....	278
Revue et périodiques .....	278
Études et rapports .....	279
Synthèse annuelle .....	279
Thèses .....	279

### **ADRESSES UTILES .....281**

### **LISTE DES SIGLES .....283**

### **INDEX.....287**



## PRÉFACE À LA PREMIÈRE ÉDITION (1993)

On a beaucoup écrit sur l'urbanisme. Mais encore fallait-il descendre des spéculations théoriques ou des bavardages superficiels pour offrir un véritable guide juridique concret au public de plus en plus nombreux intéressé par ces problèmes.

Patrick Gérard a parfaitement répondu à cette attente en se plaçant sur le terrain de la pratique : que faire en telle situation ? Comment l'administration doit-elle se comporter ? Peut-on espérer des réparations ou redouter des contributions ?

S'agissant par exemple de l'expropriation, fonctionnaires et propriétaires sont conduits pas à pas, d'étape en étape, sortes de stations du calvaire pour les uns, dédales pleins d'embûches pour les autres.

En tous ces chapitres, Patrick Gérard s'appuie sur une documentation de toute dernière actualité, ce qui est utile en raison de la mobilité des textes et même de la jurisprudence.

Pour bien comprendre l'importance respective des institutions et des procédures, des tableaux agrémentent le raisonnement juridique. Ainsi, la statistique oriente l'effort.

De tout cela résulte un « vade-mecum » du propriétaire, du constructeur, des professionnels de l'immobilier, des administrateurs, particulièrement des services des collectivités locales.

Il n'est pas possible évidemment de satisfaire pleinement les chercheurs. Patrick Gérard ouvre la voie par des orientations bibliographiques. Comment trouverait-il le volume nécessaire pour traiter de l'abondante jurisprudence des adaptations mineures ou des erreurs manifestes d'appréciation ?

Le plan adopté est des meilleurs. Il existe en effet trois urbanismes : l'un réglementaire, l'autre d'application et le troisième opérationnel.

Qu'il soit permis à cette occasion d'exprimer un regret sur la façon dont la décentralisation a été opérée dans les années 1982 et 1983. Une fringale de municipalisme a conduit à une confusion des pouvoirs au profit des maires : le pouvoir réglementaire et le pouvoir exécutif. Il était dès lors inévitable d'aboutir à une tyrannie locale, les règlements étant parfois interprétés et plus souvent modifiés en fonction du désir de délivrer ou de refuser telle ou telle autorisation individuelle. Même sans malice, l'instabilité devient chronique, au regret de tous.

## VI *Pratique du droit de l'urbanisme*

La France est un pays qui a le curieux privilège d'avoir à la fois tout appris et tout oublié. Il y a quelques décades, une confusion des pouvoirs analogue s'est instaurée dans les politiques de remembrement et de reconstruction. Aux témoignages d'un ancien directeur des ministères, Monsieur Thiébaut, les services en étaient venus à reconstruire avant de se remembrer. C'était déjà la charrue avant les bœufs !

Il est donc urgent, à notre sens, d'enlever le pouvoir réglementaire aux autorités municipales pour l'attribuer principalement aux autorités régionales. Il y a en effet un urbanisme par région, et non par commune. À la région les règles générales et aux maires les mesures d'exécution.

La troisième partie sur l'urbanisme opérationnel ne peut troubler que les âmes candides. Qui dit concertation dit souvent – hélas ! – corruption. C'est la raison pour laquelle jadis un marché public devait en principe être passé par adjudication. C'est faire preuve d'angélisme que de croire aux progrès de la morale, à tel point que l'intérêt général seul préside malheureusement quelquefois à des ententes parfaitement occultes entre hommes d'affaires et agents publics.

Patrick Gérard ne manque pas d'insister à plusieurs reprises sur le besoin de sécurité des administrés. C'est un problème à la mode ; il a fait l'objet du Congrès national des notaires à Cannes en 1993. Patrick Gérard cite par ailleurs le fameux rapport : « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » publié par la Documentation française à la suite d'un travail collectif approfondi conduit par un conseiller d'État, Monsieur Labetoulle.

L'inflation des textes a fait l'objet d'un récent réquisitoire de Monsieur André Holleaux, conseiller d'État honoraire, éminent chroniqueur des Petites Affiches, s'exprimant le 26 octobre 1992, sous le titre « Les juges et l'urbanisme ».

Nous souffrons, au plan national comme au plan local, d'une boulimie réglementaire qui approche du seuil intolérable. Il n'est pas de secousse sociale d'actualité qui ne reçoive, en prétendue solution, des documents de toutes sortes, remèdes de papier, du genre : plans, programmes, chartes, cartes, schémas, zones, directives, opérations. La jurisprudence a de la peine à fixer ce qui est impératif ou ne l'est pas – si elle en a le temps, avant qu'en emporte le vent.

Les plans d'occupation eux-mêmes sont décevants. Comme l'expose Patrick Gérard, ces plans ont une « structure type » définie par le Code de l'urbanisme. Pourquoi faut-il que chaque commune se croie obligée d'adopter une structure propre ? Le résultat est déconcertant : il y a un Code de l'urbanisme par commune !

On comprend dès lors aisément que les tribunaux administratifs soient débordés de recours fondés sur la diversité des interprétations de termes propres à chacune des zones couvertes. Chaque POS a son vocabulaire.

Il serait urgent de donner aux définitions fixées par le Code de l'urbanisme une valeur impérative. C'est d'ailleurs une précaution élémentaire : la définition des

zones urbaines et naturelles a été conçue comme une garantie des administrés contre les fantaisies du pouvoir.

Sous cette réserve, le plan d'occupation des sols devrait être la synthèse unique et exclusive de toutes les règles d'urbanisme, comme le permis de construire devrait être la synthèse unique et exclusive des autorisations individuelles imposées au constructeur. Après l'échec du beau principe d'exclusivité trônant dans la loi du 15 juin 1943, on s'achemine à nouveau dans cette voie pour les permis : mais y songe-t-on pour les plans ?

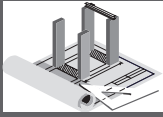
Telles sont les réflexions que suggère l'examen pratique et circonstancié du droit de l'urbanisme contemporain. Pour que ce genre de réforme prospère, encore faut-il bien connaître la matière. Patrick Gérard apporte sur ce point un excellent concours.

Georges Liet-Veaux

*Agrégé des Facultés de droit*

*Professeur honoraire au Conservatoire  
national des arts et métiers*





# INTRODUCTION

1. Au <sup>xx</sup>e siècle, le mot « urbanisme » est entré dans le vocabulaire français. Il ne figurait pas dans le *Littré* dans lequel on pouvait lire : « urbain : habitant d'une ville » ; « urbanistes : religieuses de l'ordre de Sainte-Claire à qui le pape Urbain VIII avait donné le droit de posséder des fonds » ; « urbaniser : donner le caractère de la ville, le caractère citadin ».

Pourtant les règles concernant l'aménagement des villes sont anciennes. Les fouilles archéologiques ont fait apparaître que les cités grecques étaient harmonieusement construites ; Platon souhaitait que les Gardiens des lois édictassent, en matière de salubrité, de voirie urbaine et de construction, des règlements que des magistrats spécialisés – les Astynomes – feraient appliquer « *jusqu'à contraindre par des amendes les propriétaires qui négligeraient de faire ce qui leur incombe* » (*Les Lois*, livre VI, 779). Sous la République romaine, la loi des Douze Tables comportait plusieurs dispositions relatives à la construction et aux routes. En Égypte, Alexandrie, fondée en 332 av. J.-C., fut la première ville à délimiter des quartiers affectés chacun à une activité : un quartier des ports, un quartier des gymnases, un quartier intellectuel, un quartier militaire. Au Moyen Âge, à l'intérieur de l'enceinte de Philippe-Auguste, édifiée en 1190, Paris comprenait deux quartiers distincts, traversés par des rues que le roi avait fait paver : le quartier « de grève », quartier du port et de l'embauche de la main-d'œuvre, et le quartier « des halles », quartier des commerces et des marchands ; l'île de la Cité était réservée aux fonctions principales de la ville, centre du pouvoir politique et du pouvoir religieux.

En Espagne, Charles-Quint promulgua en 1523 une ordonnance destinée à ses représentants dans les nouveaux territoires américains ; il y édictait les dispositions à suivre pour la fondation des villes au Mexique, au Guatemala, à Saint-Domingue, à Cuba, en Équateur ou au Pérou : « *Quand vous ferez le plan de la ville, faites la distribution de ses places, de ses rues et de ses terrains à la corde et à la règle, en commençant par la grand-place d'où sortiront les rues vers les ports et les chemins principaux, et en laissant des espaces ouverts qui permettront à la ville de s'agrandir à mesure que sa population augmentera.* »

Peu à peu, en France, des dispositions contraignantes apparurent : en 1607, Henri IV prescrivit l'alignement des édifices par rapport à la voie publique ; en 1852, le préfet Haussmann institua à Paris une autorisation de bâtir, dix ans après que Richard de Radonvilliers eut suggéré de donner le nom d'urbanisme à « *l'ensemble des arts et des techniques concourant à l'aménagement des villes* » ; en 1898 fut adoptée la loi sur la police des édifices menaçant ruine, permettant, le cas échéant, leur démolition ; la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques imposa le consentement du ministre des Beaux-Arts pour détruire, déplacer, même en partie, restaurer, réparer ou modifier un

immeuble classé. La même année fut fondée la Fédération internationale pour l'habitation et l'urbanisme (le mot est usité à partir de 1911).

2. Le concept d'urbanisme et la volonté qu'il portait d'organiser de manière cohérente le territoire de la ville s'affirmèrent et se précisèrent avec le phénomène de l'exode rural : entre 1872 et 1911, la population de Marseille passa de 312 000 à 550 000 habitants, celle de Lyon de 323 000 à 524 000 habitants. L'urbanisation produisit des difficultés considérables de logement, d'hygiène publique, de sécurité, de circulation... Parallèlement s'installa une préoccupation d'esthétique : les édiles devaient embellir les villes dans l'espoir que leurs habitants s'y trouvent aussi heureux qu'à la campagne.

La volonté de l'État de maîtriser l'extension (ou l'explosion) urbaine génère, dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la création de deux instruments :

- Premier instrument : le plan d'urbanisme. Après la Belgique, l'Angleterre, l'Italie, la Suède, la Hollande, la Suisse et l'Allemagne, la France introduit le plan dans sa législation afin de préciser les objectifs et moyens du développement du territoire des communes urbaines ; trois grandes lois marquent l'histoire de ce plan :
  - la loi « Cornudet » du 14 mars 1919, voulant organiser la reconstruction après les dégâts causés par la Guerre de 1914-1918, dispose que, dans les trois ans, « *toute ville de plus de 10 000 habitants est tenue d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension* » ; mais cette loi, modifiée en 1924, fut appliquée avec une grande réticence : moins de 250 villes avaient un tel projet en 1939 ;
  - la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, voulant encourager l'extension urbaine, incite les conseils municipaux des communes comprises dans une agglomération de plus de 10 000 habitants à participer à l'élaboration d'un plan d'occupation des sols (POS) ; cette loi connaît un certain succès : en 1987, près de 10 000 communes ont un POS ; en 1997, elles sont plus de 15 000 ;
  - la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 – appelée couramment loi « SRU » – veut revenir sur le mouvement d'extension des villes et encourager la densité des centres-villes afin de limiter les dépenses d'équipements routiers, diminuer les déplacements automobiles, favoriser la mixité de l'habitat et revaloriser les espaces ruraux. Elle crée à cet effet deux nouveaux documents d'urbanisme : le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui constitue l'aboutissement d'une réflexion intercommunale, et le plan local d'urbanisme (PLU), qui présente une vision du territoire communal plus large que celle du POS.
- Second instrument : le permis. Les propriétaires qui veulent construire sur leur terrain doivent demander une autorisation administrative même si cette obligation paraît porter atteinte à la conception classique du droit de propriété consacrée par le Code civil. La loi du 15 juin 1943 impose à celui qui veut édifier une construction d'obtenir préalablement un permis. Depuis 2004, 600 000 permis de construire environ sont délivrés chaque année. L'ordonnance du 8 décembre 2005 réforme profondément le régime du permis de construire à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007.

3. L'État, qui dispose depuis 1716 de la direction générale des Ponts et Chaussées, n'a pas cessé d'intervenir dans l'organisation du territoire : ainsi la fin de la Seconde Guerre mondiale amène la création en 1944 d'un ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Aujourd'hui, l'action gouvernementale dans ce domaine est partagée : le ministère de la Santé édicte des normes relatives à l'hygiène et à la salubrité publiques ; un ministre du Logement est chargé de ce secteur sensible, élément essentiel de la politique menée pour les banlieues en situation difficile ; le ministre de la Solidarité veille à l'accessibilité des personnes handicapées au domaine public comme aux immeubles privés ; au ministère de la Culture, la direction de l'architecture et du patrimoine, appuyée par les architectes des bâtiments de France, a pour mission de promouvoir une architecture et un urbanisme s'intégrant harmonieusement dans le milieu environnant ; le ministère de l'Agriculture montre une attention croissante aux territoires ruraux et à l'espace forestier.

Mais la responsabilité première des questions d'aménagement résidait dans deux autres ministères : héritier du ministère des Travaux publics, le puissant ministère de l'Équipement, dont les attributions avaient été élargies aux transports, au tourisme parfois à l'aménagement du territoire et à la mer, avait compétence sur les politiques de construction et d'urbanisme ; créé en 1971, le ministère de l'Environnement, devenu celui de l'Écologie, cherchait, avec une autorité politique relativement limitée, à faire prévaloir le concept de développement durable dans les décisions publiques et privées. Ces deux ministères ont fusionné, lors de la formation du premier gouvernement Fillon le 18 mai 2007, en un « ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables ». Au sein de ce grand ministère, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, placée sous l'autorité du ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et du ministre du Logement et de la Ville, regroupe trois services (développement urbain et habitat, stratégie et législation, qualité et professions) ; elle prépare les projets de loi, d'ordonnance ou de décret relatifs à l'urbanisme et suit leur exécution ; les quatre-vingt-onze directions départementales de l'équipement (DDE) et les huit directions départementales de l'équipement et de l'agriculture – créées le 1<sup>er</sup> janvier 2007 – relaient les instructions ministérielles, sous l'autorité du préfet, dans chacune de leurs 1 308 subdivisions territoriales.

Pour mettre en œuvre leur politique, les autorités publiques édictent des normes : les règlements de l'État, pour la plupart pris sous forme de décret par le Premier ministre, après avis du Conseil d'État (en sa fonction de conseil au Gouvernement) et insérés dans le Code de l'urbanisme, doivent être conformes aux lois adoptées par le Parlement ; les règlements locaux d'urbanisme – ceux des PLU notamment – doivent être conformes aux normes nationales ; les décisions individuelles d'urbanisme – permis de construire par exemple – doivent être à leur tour conformes aux normes générales, locales et nationales.

La France, comme quatorze autres États de l'Union européenne, confie le respect de ces normes à une justice administrative autonome, distincte de la justice judiciaire ; les litiges portés devant la juridiction administrative s'accroissent chaque année d'environ 8 % : sur 172 557 affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en 2006, 12 809 concernent l'urbanisme, dont le contentieux arrive ainsi en sixième position, après le contentieux des étrangers,



le contentieux social, le contentieux fiscal, le contentieux de la police administrative et le contentieux de la fonction publique. Saisi d'un litige, le tribunal administratif instruit le dossier et rend en audience publique, « *au nom du peuple français* » (Code de justice administrative, art. R. 741-3), un jugement. Ce jugement est susceptible d'appel auprès de la cour administrative d'appel qui prononce un arrêt (Code de justice administrative, article R. 741-4). Celui-ci peut à son tour faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État qui, en sa fonction de juridiction administrative suprême, rend une décision (Code de justice administrative, art. R. 741-5). Le juge apporte ainsi aux textes normatifs concernant l'urbanisme, nombreux et parfois mal rédigés, une interprétation relativement importante.

### Les larges attributions du ministre de l'Écologie

#### **Décret n° 2007-995 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables**

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres ;

Vu le décret n° 93-1272 du 1<sup>er</sup> décembre 1993 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur ;

Vu le décret n° 2000-426 du 19 mai 2000 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'Environnement ;

Vu le décret n° 2005-470 du 16 mai 2005 relatif au Conseil général des ponts et chaussées ;

Vu le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer ;

Vu le décret n° 2005-1791 du 31 décembre 2005 créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires ;

Vu le décret n° 2006-260 du 6 mars 2006 portant création du centre d'analyse stratégique ;

Vu le décret du 17 mai 2007 portant nomination du Premier ministre ;

Vu le décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement ;

Le Conseil d'État (section des travaux publics) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

**Article 1** – Le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable et de l'environnement, de l'énergie et des matières premières, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, de l'aménagement de l'espace rural et de la forêt, de l'aménagement et du développement du territoire et de la mer, à l'exception de la pêche, des cultures marines et de la construction et de la réparation navales.

Il participe à l'élaboration des programmes de recherche concernant ses attributions.

#### **I. - Au titre du développement durable :**

Il veille à l'intégration des objectifs de développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques conduites par le Gouvernement ainsi qu'à leur évaluation environnementale. Il contribue au développement de la politique destinée à associer les citoyens à la détermination des choix concernant les projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, propose toute mesure propre à améliorer la qualité de la vie et contribue au déve-

loppement de l'éducation, de la formation et de l'information des citoyens en matière d'environnement.

Il élabore, anime et coordonne la politique de lutte contre l'effet de serre et les changements climatiques, la politique de l'eau et la protection de la biodiversité.

Il peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel pour le développement durable mentionné à l'article D. 134-8 du Code de l'environnement.

**II. - Au titre de la politique de l'environnement, il exerce notamment les attributions suivantes :**

1°) Il est responsable des actions de protection de la nature, des paysages et des sites ainsi que de celles concernant la protection du littoral et de la montagne ;

2°) Il assure :

- a) La police et la gestion de la chasse et de la pêche en eau douce ;
- b) La police de l'exploitation des carrières ;
- c) La protection, la police et la gestion des eaux ;
- d) En liaison avec les ministres intéressés, la police des installations classées et la politique de réduction et de traitement des déchets ;

3°) Il participe, en liaison avec les ministres intéressés :

- a) À la réduction des nuisances sonores et à la préservation de la qualité de l'air ;
- b) À la détermination de la politique d'aménagement de l'espace rural et de la forêt ;
- c) À la détermination de la politique de la santé en tant que cette dernière est liée à l'environnement ;
- d) À l'élaboration de la législation fiscale en matière d'environnement et d'énergie ;

4°) Il assure la coordination des actions concernant la prévention des risques majeurs d'origine technologique ou naturelle et propose toute mesure destinée à développer les industries et services de l'environnement ;

5°) Il élabore et met en œuvre, conjointement avec le ministre chargé de l'Industrie, la politique en matière de sûreté nucléaire, y compris en ce qui concerne le transport des matières radioactives et fissiles à usage civil.

**III. - Au titre de l'énergie et des matières premières,** il élabore et met en œuvre la politique de l'énergie et des matières premières, afin notamment d'assurer la sécurité d'approvisionnement, la lutte contre le réchauffement climatique et la compétitivité de l'économie. Il prépare les actions relatives à ce dernier objectif conjointement avec le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

**IV. - Au titre des transports et de leurs infrastructures,** il exerce notamment les attributions relatives aux transports ferroviaires, guidés et routiers, à la sécurité et à la circulation routières, aux voies navigables, à l'aviation civile, aux applications satellitaires, à la météorologie et à l'organisation des transports pour la défense. Il prépare la réglementation sociale dans le domaine des transports, en contrôle l'application et suit les questions sociales du secteur.

Il élabore la politique d'intermodalité et veille en particulier au développement des plates-formes multimodales ferroviaires et portuaires.

Il contribue à la politique industrielle concernant le secteur des transports.

**V. - Au titre de l'équipement, il exerce notamment les attributions suivantes :**

1°) Il a la charge des questions économiques du secteur de l'équipement, du bâtiment et des travaux publics et, en liaison avec le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, de l'ingénierie ; il suit les questions sociales dans ces secteurs ; il met en œuvre les actions de politique industrielle concernant ces secteurs ;

2°) Il élabore et met en œuvre la politique d'équipement routier et autoroutier ;

3°) Il élabore les règles techniques relatives à la construction des bâtiments et des ouvrages de génie civil et veille à leur application.

**VI. - Au titre de l'urbanisme, il exerce notamment les attributions suivantes :**

1°) Il élabore les règles relatives à la planification urbaine, à l'occupation du sol, à l'urbanisme opérationnel et veille à leur application ;

2°) Il participe à l'élaboration de la législation de l'expropriation et en suit l'application ;

3°) Il participe à l'élaboration de la législation fiscale et financière en matière d'urbanisme et d'aménagement et en suit l'application.

**VII. - Au titre de la mer,** il exerce notamment les attributions relatives aux transports maritimes et à la marine marchande, à la plaisance et aux activités nautiques, aux ports, au littoral et au domaine public maritime, à la sécurité, à la navigation, à la formation et à l'inspection du travail maritime et, sous réserve de celles dévolues au ministre de l'Agriculture et de la Pêche, aux gens de mer. Il suit les questions sociales dans le domaine maritime.

Il peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de la mer mentionné au décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995.

**VIII. - Au titre de l'aménagement du territoire,** il participe à la détermination de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, veille à la mise en place des instruments, notamment contractuels, permettant d'assurer le développement économique et social équilibré de l'ensemble du territoire national dans l'Espace européen et met en œuvre la politique d'implantation des administrations et des services publics.

Il est responsable de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et de son évaluation.

Il peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires mentionné au décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005.

**Article 2 – I. -** Le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, a autorité sur les services mentionnés dans le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 susvisé relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, et notamment :

- 1°) Le Conseil général des ponts et chaussées ;
  - 2°) L'inspection générale des services des affaires maritimes ;
  - 3°) L'inspection générale de l'enseignement maritime ;
  - 4°) L'inspection générale du travail des transports ;
  - 5°) Le service de défense et de sécurité ;
  - 6°) Le délégué à l'action foncière ;
  - 7°) Le secrétariat général ;
  - 8°) La direction générale du personnel et de l'administration ;
  - 9°) La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, conjointement avec le ministre du Logement et de la Ville ;
  - 10°) La direction générale des routes ;
  - 11°) La direction générale de la mer et des transports ;
  - 12°) La direction générale de l'aviation civile ;
  - 13°) La direction de la sécurité et de la circulation routières ;
  - 14°) La direction de l'Établissement national des invalides de la marine,
- à l'exception de l'inspection générale du tourisme et de la direction du tourisme placées sous l'autorité du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

**II. -** Le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, a autorité sur les services mentionnés dans le décret du 19 mai 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Environnement, et notamment :

- 1°) Le service de l'inspection générale de l'environnement ;
- 2°) Le secrétaire général ;
- 3°) La direction générale de l'administration ;
- 4°) La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale ;
- 5°) La direction de l'eau ;
- 6°) La direction de la prévention des pollutions et des risques ;
- 7°) La direction de la nature et des paysages ;

8°) La délégation au développement durable ;

9°) Le haut fonctionnaire de défense et de sécurité mentionné au décret du 19 mai 2000 susvisé.

Il dispose de la mission interministérielle de l'effet de serre instituée par le décret n° 92-528 du 16 juin 1992.

Conjointement avec le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et le ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables a en outre autorité sur la direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle lorsque celle-ci exerce ses compétences en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.

**III.** - Pour l'exercice de ses attributions en matière de politique de l'énergie et des matières premières et de sécurité industrielle, le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables :

1°) A autorité sur la direction générale de l'énergie et des matières premières ;

2°) A autorité, conjointement avec le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, sur la direction générale des entreprises pour l'exercice de ses attributions en matière de sécurité industrielle ;

3°) Dispose du Conseil général des mines ;

4°) Dispose en tant que de besoin du secrétariat général mentionné au décret n° 2006-947 du 28 juillet 2006 et de la direction des affaires juridiques mentionnée au décret n° 98-975 du 2 novembre 1998 placés sous l'autorité du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

**IV.** - Pour l'exercice de ses attributions au titre de la mer, le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, dispose du secrétariat général de la mer.

**V.** - Pour l'exercice de ses attributions en matière d'aménagement et de développement du territoire, le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, dispose de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et, en tant que de besoin, des services des ministères qui peuvent concourir à la préparation et à la mise en œuvre de cette politique. Il peut notamment faire appel au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, à la direction générale de la forêt et des affaires rurales et au secrétariat général du ministère de l'Agriculture.

**VI.** - Le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, peut faire appel au centre d'analyse stratégique.

**Article 3** – Le Premier ministre, le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, la ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports et la ministre du Logement et de la Ville sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 31 mai 2007.

Par le Président de la République : NICOLAS SARKOZY

Le Premier ministre,

FRANÇOIS FILLON

Le ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables,

ALAIN JUPPÉ

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi,

JEAN-LOUIS BORLOO

La ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports,

ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN

La ministre du Logement et de la Ville,

CHRISTINE BOUTIN

4. Ainsi se forme le droit de l'urbanisme qui doit, dans la période récente, tenir compte de trois besoins exprimés par la société :

- Le besoin de développement économique et social

Ce besoin s'exprime d'abord dans le cadre des villes, puisque, d'après les données de l'INSEE, 76 % des habitants de France métropolitaine vivent aujourd'hui dans des espaces à dominante urbaine ; il est au cœur des politiques d'aménagement. L'urbanisation appelle une réflexion des décideurs nationaux et locaux sur les quartiers existants, les espaces inhabités, le coût du foncier, le rôle structurant de certains équipements collectifs et des axes de transport, l'attractivité du territoire pour les entreprises, les liens entre activités économiques et habitat, l'accessibilité des services publics, la mixité sociale, l'éradication des logements insalubres, la garantie de sécurité publique, la place des personnes âgées ou des étudiants, l'offre de commerces ou de loisirs, etc. Cette réflexion peut conduire à la création de zones d'aménagement : zones à urbaniser en priorité, zones d'activités, zones d'aménagement concerté... L'urbanisme, affirmait déjà l'instruction ministérielle du 8 avril 1960 sur les plans d'urbanisme directeurs, est « *un instrument d'action* » : en 1991, le législateur reconnaît aux citoyens un énigmatique « *droit à la ville* » ; en 2000, il veut promouvoir « *la solidarité et le renouvellement urbains* » ; en 2006, il prend un « *engagement national pour le logement* » ; en 2007, il crée le « *droit au logement opposable* ».

La maîtrise du développement est aussi le fondement de plusieurs réglementations étrangères. En Allemagne, « l'armature urbaine » est la notion centrale de la politique de l'urbanisme : la ville de Berlin s'est dotée, en 1994, d'un schéma directeur (*Flächennutzungsplan*) traduisant ses perspectives d'aménagement en capitale fédérale de la République réunifiée. En Hongrie, la Cour constitutionnelle, dans une résolution du 16 juillet 1992, a estimé que le plan d'aménagement général d'une localité « *constitue un acte de pouvoir public* ». En Espagne, la Cour constitutionnelle, dans une décision du 17 mars 1997, a considéré que l'urbanisme était « *la détermination du "comment, quand et où" l'habitat urbain doit surgir et se développer* ». Au Royaume-Uni, la loi de 2004 réformant le droit de l'urbanisme (*Planning and Compulsory Purchase Act*) en Angleterre et au Pays de Galles a instauré une obligation de cohérence entre les stratégies spatiales élaborées par les différentes autorités nationales, régionales et locales.

- Le besoin de préservation historique et écologique

Il est à l'origine de plusieurs législations portant notamment sur :

- la protection des monuments historiques et de leurs abords ;
- les secteurs sauvegardés (institués par la loi Malraux du 4 août 1962) ;
- la protection du littoral, de la montagne ou des paysages :

Le législateur encourage les citoyens à former des associations pour défendre la protection de la nature, l'amélioration du cadre de vie ou pour représenter les intérêts locaux d'usagers en justice ou auprès des pouvoirs publics. Les associations agréées de protection de l'environnement (Code de l'environnement, article L. 141-1) et les associations locales d'usagers agréées, qui « exercent des activités statutaires désintéressées en rapport avec l'urbanisme » (Code de l'urbanisme, article R. 121-5), sont consul-

tées, à leur demande, pour l'élaboration des documents d'urbanisme (Code de l'urbanisme, article L. 121-5). L'agrément est accordé par le préfet aux associations ayant des activités depuis au moins trois ans, après examen de leurs statuts, de leur fonctionnement et de leur gestion ; un refus d'agrément peut être contesté devant le juge, qui peut alors décider de l'accorder (Cour administrative d'appel de Nantes, 30 mai 2003, *Association « Qualité de la vie à Larmor-Baden »*, Rec. T. p. 871) ; la liste des associations agréées (20 000 environ) est publiée chaque année au Recueil des actes administratifs du département.

Souhaitant préserver la diversité biologique et valoriser les territoires, l'Union européenne a constitué le réseau « Natura 2000 », qui compte 25 000 sites écologiques en 2007 (dont 1 700 en France). En Italie, depuis la révision constitutionnelle de 2001, l'article 9 de la Constitution énonce que « *la République protège le paysage et le patrimoine artistique et culturel de la Nation* » ;

– la qualité de l'air :

La réduction de la circulation automobile dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants doit être l'un des objectifs centraux des plans de déplacements urbains. D'ailleurs le « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » est proclamé par la Charte de l'environnement de 2004, intégrée depuis 2005 au Préambule de la Constitution de la V<sup>e</sup> République ;

– les économies d'énergie :

Afin d'encourager les constructeurs à réaliser des immeubles plus économes en énergie, la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique prévoit, en son article 30, un mécanisme d'incitation : le conseil municipal peut désormais décider que, sur le territoire de la commune, les droits à construire sont augmentés de 20 % pour toute construction remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable (article L. 128-1 du Code de l'urbanisme).

• Le besoin de proximité des décisions

L'organisation de la République est, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, « décentralisée ». Depuis les lois « Defferre » de 1982 et 1983, l'approbation d'un plan d'occupation des sols (POS) – aujourd'hui d'un plan local d'urbanisme (PLU) – par un conseil municipal entraîne en principe la responsabilité de la commune, et non plus de l'État, en matière d'urbanisme et la délivrance des permis de construire par le maire ; la région partage avec l'État la responsabilité du développement économique et de grands équipements collectifs. Mais les décisions locales sont contrôlées pour éviter des abus et garantir l'égalité des citoyens ; dans chaque département, le préfet, auquel la Constitution (art. 72, alinéa 6) confie la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois, vérifie la légalité des actes pris par les organes élus des collectivités territoriales. Par une circulaire du 17 janvier 2006, le ministre délégué aux Collectivités territoriales a demandé aux préfets de renforcer leur contrôle de légalité sur trois domaines : l'intercommunalité, la commande publique et l'urbanisme.

5. Comment le préfet exerce-t-il le contrôle de légalité en matière d'urbanisme ?

La plupart des décisions des autorités locales concernant l'urbanisme sont transmises, généralement par voie électronique (application « ACTES »), au sous-préfet de l'arrondissement ; elles sont transmises au préfet du département si la commune est située dans l'arrondissement chef-lieu ou si le préfet a décidé de centraliser le contrôle de légalité des actes d'urbanisme (cas de dix départements en 2007, notamment Loire-Atlantique, Yvelines, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Val-d'Oise).

Ainsi, en application de l'article L. 2131-2, 1° et 6° du Code général des collectivités territoriales, doivent être transmises à l'autorité préfectorale :

- les délibérations des assemblées territoriales (délibérations d'un établissement public de coopération intercommunale approuvant un schéma, d'un conseil municipal approuvant un plan local d'urbanisme, d'un conseil général créant une zone de préemption pour protéger les espaces naturels sensibles...) ;
- les décisions individuelles d'utilisation du sol (arrêté d'un maire accordant un permis de construire ou une autre autorisation d'utilisation du sol), même négatives (Conseil d'État, 15 avril 1988, *Commissaire de la République du département du Val-de-Marne c/ commune de Vitry-sur-Seine*, Rec. T. p. 1084).

Dès sa réception en sous-préfecture ou en préfecture, la délibération ou la décision est enregistrée et devient en principe exécutoire : cela signifie que les dispositions qu'elle contient peuvent être aussitôt mises en œuvre.

Le préfet confie le contrôle soit – cas de la plupart des préfectures – à une « cellule technique de contrôle de légalité urbanisme » appuyée par la direction départementale de l'équipement soit – plus rarement – directement à la DDE. Examinant chaque acte reçu, les services de l'État s'interrogent sur sa légalité, et non sur son opportunité : l'auteur avait-il compétence pour prendre cet acte ? La procédure suivie a-t-elle été régulière ? Le respect des lois et des règlements est-il assuré par les dispositions prises ? L'acte de la collectivité territoriale ne révèle-t-il pas un détournement de pouvoir ?

Si l'autorité locale le lui demande, le préfet (ou le sous-préfet) peut lui adresser un « certificat de non-recours » ; ce certificat signifie que le préfet n'a pas l'intention de contester la décision devant le juge, mais ce document ne peut être considéré comme un brevet de légalité.

Après examen, lorsque le préfet estime que l'acte est illégal, il peut adresser à l'autorité locale (maire, président du conseil général) une lettre d'observations ou lui demander le retrait de cet acte et, à défaut de réponse positive, le déférer au tribunal administratif ; le sous-préfet d'arrondissement peut saisir directement le tribunal s'il a reçu expressément délégation du préfet à cet effet (Conseil d'État, 12 décembre 1997, *préfet du Tarn*, Rec. T. p. 640).

6. Pour déférer un acte, l'autorité préfectorale doit :

- saisir le tribunal administratif dans un délai de deux mois partant de la date de réception de l'acte en préfecture ou en sous-préfecture, ou, en cas d'observations



formulées sur la légalité de l'acte, dans un délai de deux mois après la date de refus par la collectivité territoriale de la modification ou du retrait de celui-ci ;

- s'il s'agit d'une décision individuelle (permis par exemple), notifier son recours, par lettre recommandée dans les quinze jours, à l'autorité locale et, au bénéficiaire, en précisant l'(es) illégalité(s) invoquée(s).

Le tribunal administratif instruit la demande du préfet et se prononce sur la légalité de l'acte par un jugement, susceptible d'appel auprès de la cour administrative d'appel (Conseil d'État, Section, 2 mars 1990, *commune de Boulazac*, Rec. p. 57). Le cas échéant, le préfet peut demander au ministre de se pourvoir en cassation contre l'arrêt de la cour devant le Conseil d'État (Conseil d'État, Section, 28 janvier 1998, *préfet du Var c/ Ferran*, Rec. p. 22).

Précisons encore deux points sur les déférés préfectoraux :

- d'une part, toute personne qui s'estime lésée par une décision d'une collectivité territoriale peut saisir le sous-préfet ou le préfet de cette décision afin qu'il défère celle-ci au tribunal administratif ;
- d'autre part, la carence du préfet en matière de contrôle de légalité ne peut engager la responsabilité de l'État qu'en cas de faute lourde (Conseil d'État, 21 juin 2000, *Ministre de l'équipement c/ commune de Roquebrune-Cap-Martin*, Rec. p. 236) .

**Tableau I : le contrôle de légalité  
sur les actes des collectivités territoriales**

Étapes du contrôle	2001	2002	2003
<b>Nombre d'actes transmis</b> (dont urbanisme)	7 871 379 (758 134)	7 734 832 (758 953)	7 735 473 (799 384)
<b>Nombre de lettres d'observations</b> (dont urbanisme)	112 114 (9 188)	96 041 (10 601)	95 947 (10 354)
<b>Nombre d'actes déférés au tribunal administratif</b> (dont urbanisme)	1 652 (221)	1 264 (227)	1 605 (369)

Source : 19<sup>e</sup> rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, ministère de l'Intérieur, 2004.

- Enfin, il faut souligner que l'urbanisme reste un secteur des politiques publiques partagé entre l'État et les collectivités locales : le droit de l'urbanisme, en vertu du principe de subsidiarité, posé à l'article G, alinéa 5 du traité de Maastricht sur l'Union européenne, a été laissé pour l'essentiel en dehors du champ d'action communautaire, même s'il subit son influence en raison de sa proximité avec le droit de l'environnement (V. par exemple : en France, le décret n° 2006-578 du 22 mai 2006 relatif à la participation du public en matière d'environnement, transposant la directive du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, ou, en Allemagne, la loi d'adaptation au droit européen en matière d'urbanisme « *EAG-Bau* » du 24 juin 2004 imposant aux communes un suivi des effets environnementaux de leur plan d'urbanisme). Toutefois le projet de Constitution européenne, rejeté par la France lors du référendum du 29 mai 2005, prévoyait d'inscrire « la



cohérence territoriale » dans la liste des compétences partagées entre l'Union et les États membres. Déjà la convention sur la protection des Alpes, signée à Salzbourg en 1991, ou la loi « SRU » (solidarité et renouvellement urbains, 2000), qui impose aux documents d'urbanisme concernant les territoires frontaliers de prendre en compte « l'occupation des sols existant dans les territoires des États limitrophes » (L. 121-4-1) incitent à une harmonisation de notre réglementation avec les réglementations des États voisins.

#### 8. Plan de l'ouvrage

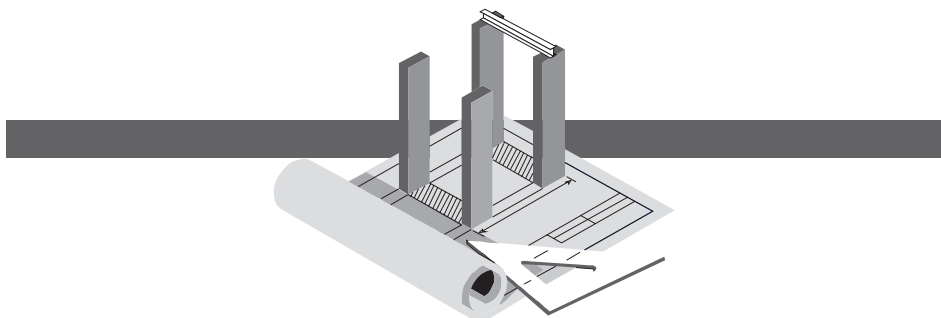
La personne qui forme un projet de construction sur un terrain doit d'abord prendre connaissance des règles d'urbanisme applicables au secteur où est situé ce terrain. Le respect de ces règles par son projet est sanctionné par une décision individuelle prise par une autorité administrative. De leur côté, au lieu de s'intéresser aux constructions seulement à l'occasion des projets individuels qui leur sont présentés, les dirigeants d'une collectivité publique peuvent réfléchir à l'avenir de leur territoire et le doter d'un projet d'ensemble : c'est la technique des opérations d'aménagement.

Ainsi apparaissent les trois branches du droit de l'urbanisme qui seront successivement présentées dans cet ouvrage :

- l'urbanisme réglementaire, qui fera l'objet de la première partie ;
- l'urbanisme individuel, qui fera l'objet de la deuxième partie ;
- l'urbanisme opérationnel, qui fera l'objet de la troisième partie.

#### 9. *Nota bene*

- 1) Dans cet ouvrage, les articles du Code de l'urbanisme sont cités sans autre référence que leur numéro (ainsi, « R. 123-1 » signifie : article R. 123-1 du Code de l'urbanisme) ; lorsqu'il s'agit de dispositions inscrites dans d'autres codes, leur dénomination complète est précisée (exemple : article L. 13-1 du Code de l'expropriation).
- 2) Les jugements des tribunaux administratifs, les arrêts des cours administratives d'appel, les décisions du Conseil d'État ou du Tribunal des Conflits sont suivis de la mention « Rec. » (Recueil) ou « Rec. T » (tables du Recueil) et du numéro de la page lorsqu'ils sont publiés au Recueil Lebon. Il faut signaler qu'ils ont été, pour la plupart, commentés dans des revues juridiques (V. *Bibliographie* à la fin de cet ouvrage). Pour les arrêts de la Cour de cassation est précisée, de même, la page du Bulletin des arrêts de la Cour où ils sont publiés. Les décisions du Conseil constitutionnel sont citées par leur numéro : elles sont facilement consultables dans le Recueil annuel des décisions du Conseil constitutionnel.  
Les principales décisions de jurisprudence sont suivies de l'abréviation GADU et renvoient le lecteur qui veut en prendre connaissance à l'ouvrage classique de Jean-Paul Gilli, Hubert Charles et Jacques de Lanversin, *Les Grands Arrêts du droit de l'urbanisme* (Dalloz, 4<sup>e</sup> édition, 1996).
- 3) Les ordonnances, lois et décrets sont cités avec leur date et leur numéro : ils ont été publiés au *Journal officiel de la République française* (édition *Lois et Décrets*) et sont consultables sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).



# Partie 1

## L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE

10. Les règles d'urbanisme sont nombreuses, souvent enchevêtrées. En 1954, elles ont été rassemblées dans un bref code, le Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Après la loi d'orientation foncière de 1967, il est apparu judicieux de scinder ce code : le Code de l'urbanisme a été publié en 1973 et le Code de la construction et de l'habitation en 1978. Cette division s'estompe depuis trente ans : la législation sur l'urbanisme est de plus en plus liée à celle sur la construction ; la loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006, qui prévoit d'inscrire dans les plans locaux d'urbanisme des emplacements réservés à la construction de logements locatifs sociaux, en est un bon exemple. Au fur et à mesure de leur publication, les modifications apportées aux dispositions existantes sont intégrées aux codes. La codification contribue ainsi à atteindre l'objectif constitutionnel « *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » pour les citoyens (Conseil constitutionnel, décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999).

Le Code de l'urbanisme comprend trois parties :

- L. : législative (lois ou ordonnances),
- R. : réglementaire (décrets en Conseil d'État),
- A. : arrêtés (ministériels) ;

et, dans chaque partie, six livres qui régissent un aspect du droit :

- Livre 1 : règles générales d'aménagement et d'urbanisme (art. 110 et suivants),
- Livre 2 : préemption et réserves foncières (art. 210 et suivants),
- Livre 3 : aménagement foncier (art. 300 et suivants),
- Livre 4 : règles applicables aux constructions, aménagements et démolitions (art. 410 et suivants),

- Livre 5 : implantation des services, établissements et entreprises (art. 510 et suivants),
- Livre 6 : dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme (art. 600-1 et suivants).

Chaque livre est divisé en titres, eux-mêmes divisés en chapitres, subdivisés en articles : l'article L. 123, qui concerne les plans locaux d'urbanisme, est un article issu de la loi ; c'est le troisième article du chapitre 2 du livre 1 du Code ; les articles R. 123 et A. 123 désignent les textes d'application (règlement sous forme de décret, arrêté) concernant le même objet.

11. La réglementation de l'urbanisme n'est pas uniforme sur le territoire de la République, car les politiques d'aménagement des collectivités territoriales sont différentes : les régions à forte urbanisation ont peu de points communs avec les régions rurales, un département situé sur le littoral n'a pas à résoudre les mêmes questions qu'un département francilien, les communes n'ont pas la même superficie, la même histoire, la même population, les mêmes moyens financiers, les mêmes options politiques, les mêmes besoins... Cependant, le Conseil constitutionnel a estimé que l'existence de différences entre les règles d'urbanisme – résultant de l'intervention des autorités locales – ne portait pas atteinte au principe d'égalité (décision n° 85-189 DC, 17 juillet 1985). Ainsi, l'État et les communes exercent des responsabilités précises et complémentaires en matière d'urbanisme, comme l'affirme nettement l'article L. 110, premier des articles du Code de l'urbanisme : *« 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 transport répondant à la diversité de ses besoins et de ses 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 publiques, de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »*

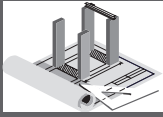
Puisque l'État et les collectivités territoriales ont vocation à intervenir pour décider de l'utilisation du territoire, deux catégories de règles vont coexister dans le droit français de l'urbanisme :

- les règles imposées aux communes (chapitre 1) ;
- les règles choisies par chaque commune (chapitre 2).

Comme l'a souligné le Conseil d'État dans son Rapport public 2006, *« la complexité croissante des normes menace l'État de droit »*. Il est certain que la fragmentation, l'imbrication et l'augmentation des règles d'urbanisme, souvent accrues par les changements de majorité parlementaire ou municipale, contribuent à une instabilité préoccupante pour les praticiens comme pour les administrés. Ainsi, la loi « Solidarité et renouvellement urbains » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 a cherché à densifier le territoire urbain ; cette tendance a été atténuée par la loi « Urbanisme et habitat » n° 2003-590 du 2 juillet 2003 (loi

« Robien ») puis restaurée par la loi « Engagement national pour le logement » (loi « Borloo ») n° 2006-872 du 13 juillet 2006, elle-même renforcée par la loi instituant le droit au logement opposable n° 2007-290 du 5 mars 2007. De fait, la multiplication des textes a conduit le Conseil d'État, au nom du principe de sécurité juridique, à imposer au pouvoir réglementaire « *d'édicter les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle* » (Conseil d'État, Assemblée, 24 mars 2006, *société KPMG*, Rec. p. 154).





# 1

## LES RÈGLES IMPOSÉES AUX COMMUNES

Partie 1

12. Les autorités étatiques interviennent par des normes (lois, décrets) visant à protéger le patrimoine commun de la nation. Elles édictent, d'une part, des règles de fond que les communes (ou les établissements publics de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'urbanisme) doivent respecter et, d'autre part, des règles de procédure que les collectivités territoriales ne peuvent aggraver (Conseil d'État, 24 janvier 1990, *époux Naudon*, Rec. T. 1032). Ces règles peuvent faire l'objet, dans les départements et régions d'outre-mer, « d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités », aux termes de l'article 73 de la Constitution. Les infractions à ces règles sont sanctionnées par le juge pénal (L. 160-1, alinéa 2).

Ces règles peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les dispositions générales ;
- les projets particuliers de l'État ;
- certaines dispositions du règlement national d'urbanisme ;
- les servitudes d'utilité publique.

### 1.1. Les dispositions générales

13. L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme organise une hiérarchie des normes : les cartes communales et les plans locaux d'urbanisme doivent être « compatibles » avec les orientations des schémas de cohérence territoriale, ou, en l'absence de ceux-ci, avec les directives territoriales d'aménagement, ou, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions législatives relatives aux zones de montagne et au littoral. Il faut distinguer quatre types de dispositions : les dispositions législatives générales, les dispositions législatives particulières, les schémas d'aménagement régionaux et plusieurs dispositions de mise en œuvre des orientations gouvernementales.

#### 1.1.1. Les dispositions législatives générales

Comme l'article L. 110 (cf. *supra* 11), l'article L. 121-1 revêt un caractère très général. Il impose aux auteurs d'une directive territoriale d'aménagement ou d'un document d'urbanisme de rechercher trois objectifs : en premier lieu, un équilibre entre un développement urbain maîtrisé et la protection des espaces

naturels et des paysages (le non-respect de cet objectif d'équilibre a motivé l'annulation du plan d'occupation des sols de Théoule, site inscrit : Conseil d'État, 10 février 1997, *Association pour la défense des sites de Théoule*, Rec. p. 35) ; en deuxième lieu, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat ; en troisième et dernier lieu, une utilisation économe et équilibrée des espaces, en tenant compte de préoccupations environnementales : maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, réduction des nuisances sonores, préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts... Le caractère très général de ces trois objectifs justifie que le Conseil constitutionnel ait invité le juge administratif à « *exercer un simple contrôle de compatibilité* » entre les documents d'urbanisme et les dispositions de l'article L. 121-1 (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000).

### 1.1.2. Les dispositions législatives particulières

#### A. La loi « Montagne » du 9 janvier 1985 (L. 145-1 à L. 145-13)

14. Cette loi relative au développement et à la protection de la montagne concerne les massifs des Alpes, de Corse, le massif central, le massif jurassien, les Pyrénées et le massif vosgien ; un préfet coordonnateur veille au respect de la loi pour chaque massif et, pour les Alpes, il veille également au respect des stipulations de la convention alpine de 1991, ratifiée par les sept États signataires et publiée en France par le décret n° 96-437 du 24 mai 1996.

#### ► La loi pose des principes d'aménagement et de protection de la montagne :

Elle contraint les collectivités locales (L. 145-3) à préserver les terres agricoles, pastorales et forestières : le POS d'une commune de montagne prévoyant la création de deux zones d'urbanisation future s'étendant, sur 35 hectares, sur des terres agricoles de bonne valeur agronomique est illégal (Conseil d'État, 6 février 1998, *commune de Faverges*, Rec. p. 45).

Elle exige d'organiser l'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants (Conseil d'État, 5 janvier 1994, *Cribier*, Rec. T. p. 1227). À cette exigence de continuité, la loi « Urbanisme et habitat » a apporté toute une série d'exceptions (L. 145-3, III, alinéa 4) afin de permettre aux communes « *qui n'ont pas de document d'urbanisme et qui ne subissent pas de pression foncière* » (ministère de l'Équipement, « *Loi urbanisme et habitat, volet urbanisme, service après vote* », 2003, p. 16) d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions isolées.

La loi « Montagne » interdit (L. 145-5) la construction d'immeubles ou de routes à moins de 300 mètres de la rive d'un lac de montagne d'une superficie inférieure à 1 000 ha, mais admet plusieurs exceptions, étendues par l'article 188 de la loi du 12 février 2005 relative au développement des territoires ruraux : notamment les refuges et gîtes pour la promenade et la randonnée et, si le plan local d'urbanisme le prévoit, la réalisation d'un terrain de camping, d'un

équipement culturel lié au caractère des lieux, ou d'un hameau nouveau intégré à l'environnement. Elle interdit aussi la création de routes nouvelles de vision panoramique dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, sauf exceptions (L. 145-6) : ainsi la construction du tunnel du Somport et de sa voie d'accès était bien « *justifiée par une liaison internationale* » (Conseil d'État, 23 octobre 1995, *Association Artus*, Rec. T. p. 1073).

► **Pour tout ou partie d'un massif, il est possible d'établir une directive territoriale d'aménagement** (cf. *infra* 25). Celle-ci est édictée après avis ou sur proposition d'un comité de massif composé d'élus et de représentants d'activités associatives et touristiques. Ses prescriptions peuvent préciser les modalités d'application de la loi afin d'assurer la préservation des gorges, des grottes, des glaciers, des lacs, des marais ou des secteurs de haute montagne. Chaque directive de massif est soumise à l'avis du conseil régional puis approuvée, après enquête publique, par décret en Conseil d'État. Deux directives (Alpes du Nord, Alpes-Maritimes) existent déjà, une troisième (Massif central) est en préparation.

En l'absence de directive territoriale d'aménagement, un décret en Conseil d'État, pris après avis du comité de massif et des collectivités locales, puis enquête publique, peut définir des prescriptions particulières pour tout ou partie d'un massif (L. 145-7).

► **La loi soumet à autorisation la création de certaines unités touristiques nouvelles.**

15. Une unité touristique nouvelle est une opération de développement touristique. Le schéma de cohérence territoriale peut préciser l'implantation et l'organisation générale des UTN (R. 122-3, dernier alinéa). En l'absence de SCOT, la création d'une UTN qui a pour objet (L. 145-9) soit l'augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 12 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher hors œuvre, soit la création ou l'extension de remontées mécaniques ayant pour effet de créer un nouveau domaine skiable ou de l'étendre de plus de 10 hectares (R. 145-1 à R. 145-10 modifiés par le décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne) doit être autorisée : elle est demandée par le conseil municipal si la commune dispose d'un plan local d'urbanisme (cour adm. appel Bordeaux, 27 juin 1996, *Union Midi-Pyrénées Nature Environnement*, Rec. T. p. 1202) ou au moins, pour les projets de moindre importance, d'une carte communale (L. 145-11).

L'UTN est autorisée, après avis du comité de massif et consultation du public, par arrêté du préfet ; les travaux doivent alors être entrepris dans un délai de quatre ans. Le juge vérifie que la création d'une UTN n'apporte pas d'atteintes excessives à la qualité du site et aux grands équilibres naturels (Conseil d'État, Section, 15 mai 1992, *commune de Cruseilles et ministre de l'Équipement c/ Association FRAPNA Haute-Savoie et Club alpin français*, Rec. p. 210) ; mais il n'a pas à s'assurer que la réalisation de l'UTN est elle-même prévue au POS ou au PLU (Conseil d'État, 16 juin 2000, *ministre de l'Équipement c/ association Union-Midi-Pyrénées-Nature-Environnement*, Rec. p. 235).



**B. La loi « Littoral » du 3 janvier 1986 (L. 146-1 à L. 146-9)**

16. Elle s'applique aux communes riveraines des mers et des océans, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares ainsi qu'aux communes riveraines des estuaires et des deltas dont la liste est fixée à l'article R. 321-1 du Code de l'environnement. Une circulaire ministérielle (UHC/DU1 n° 2006-31 du 14 mars 2006) a demandé aux préfets de mieux faire appliquer cette loi, dont l'interprétation a donné lieu à un important contentieux.

**► Cette loi limite la possibilité de réaliser des routes proches du littoral, par trois mécanismes :**

- interdiction de créer de nouvelles routes de transit à moins de 2 000 mètres du rivage ; cette disposition ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs ;
- interdiction absolue de créer des routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche ;
- limitation apportée à l'aménagement d'une route dans la bande littorale (100 mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs) : un tel aménagement n'est possible que dans les espaces urbanisés ou lorsqu'il est nécessaire à des services publics ou à des activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau. Cependant, l'implantation ou l'aménagement de nouvelles routes, qui sont rendus nécessaires en raison de l'insularité ou de la configuration des lieux, peuvent être réalisés après avis de la commission départementale des sites (Conseil d'État, 30 décembre 1996, *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Baraduc*, Rec. p. 512).

Il est toutefois possible de construire une route nouvelle lorsque sa réalisation est nécessaire au fonctionnement d'un service public portuaire et que sa localisation répond à une nécessité technique impérative (Conseil d'État, 29 décembre 1999, *Mautalent*, Rec. T. p. 1065), ou à des besoins de sécurité civile ou militaire (L. 146-8).

**► Cette loi a pour objectif de mettre fin au « mitage »,** constitué par la dissémination des constructions, dans des communes où environ 15 % des logements neufs sont construits chaque année.

17. Elle distingue trois zones en fonction de la distance par rapport au rivage :

► Dans les zones les plus lointaines (L. 146-4-I), l'urbanisation ne peut se réaliser que soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (Conseil d'État, 3 juillet 1996, *SCI Mandelieu Maure Vieil*, Rec. p. 261). Une dérogation à cette règle peut être donnée avec accord du préfet pour « les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées ». En outre, les travaux de mise aux normes des bâtiments agricoles sont possibles sans dérogation.

► Dans les espaces proches du rivage (L. 146-4-II), l'extension de l'urbanisation doit revêtir un caractère limité eu égard à l'implantation, l'importance, la

densité et la destination des constructions envisagées (Conseil d'État, 28 juillet 2000, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan*, Rec. p. 363).

À cet égard, deux situations peuvent se présenter :

- L'extension est conforme au schéma de cohérence territoriale ou au schéma de mise en valeur de la mer ou au schéma d'aménagement régional : il faut alors que le PLU soit compatible avec les dispositions du schéma ;
- L'extension n'est pas prévue par un schéma ; elle doit alors :
  - soit être justifiée dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;
  - soit être autorisée par le préfet, sur demande motivée du conseil municipal, après avis de la commission départementale des sites, appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature : l'autorisation n'est nécessaire que s'il s'agit bien d'une extension (Conseil d'État, 7 février 2005, *société Soleil d'or et commune de Menton*, Rec. T. p. 1132).

18. ► Le long d'une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, il est interdit de construire en dehors des espaces urbanisés (L. 146-4-III). Le Conseil d'État a admis que « *la limite haute du rivage était assimilable à la limite du domaine public* » (Conseil d'État, 12 mai 1997, *société Coprotour*, Rec. p. 188). Un POS ou un PLU peut disposer que la bande littorale s'étend à plus de 100 mètres (à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs) si la sensibilité des milieux ou l'érosion des côtes le justifie (Conseil d'État, 17 juin 1998, *Association de défense des propriétaires longévillais*, Rec. T. p. 1237).

À proximité des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'État, pris à l'initiative du préfet ou des communes environnantes et après enquête publique, détermine les champs d'application respectifs des lois « Littoral » et « Montagne » (nouvel article R. 145-11 introduit par le décret n° 2006-993 du 1<sup>er</sup> août 2006).

La règle d'interdiction de construire sur la bande littorale comporte deux exceptions : la première concerne l'installation des équipements nécessaires à la défense nationale, à des services publics ou à des activités économiques « *exigeant la proximité immédiate de l'eau* » ; une telle construction nécessite préalablement une enquête publique « *renforcée* », conformément à la loi du 12 juillet 1983 (cf. *infra* 270). La seconde exception concerne les communes dotées d'un schéma d'aménagement des plages (décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006) : ce schéma autorise, à l'intérieur de la bande des 100 mètres, le maintien ou la reconstruction d'équipements existants « *dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique* » (L. 146-6-1) ; il indique les constructions à démolir et définit les prescriptions imposées aux bénéficiaires des autorisations. Le schéma, soumis à enquête publique par le préfet, est approuvé par décret en Conseil d'État avant d'être annexé au plan local d'urbanisme, s'il existe (R. 146-4).

► **Cette loi exige que les documents et décisions d'urbanisme préservent les espaces remarquables du littoral (L. 146-6).**

En particulier, les dunes, les plages, les îlots inhabités, les forêts et zones boisées, les marais, les gisements de minéraux ou de fossiles, les récifs coralliens, les zones de nidification de l'avifaune... doivent être préservés (R. 146-1) ; ainsi, plus de 15 % de la superficie des communes littorales sont quasi-inconstructibles : l'accord du préfet à une opération de ZAC sur un site remarquable constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État (Conseil d'État, 7 février 2003, *Secrétaire d'État au logement c/SNC Empain-Graham*, Rec. T. p. 1024). Cependant, des aménagements légers peuvent être créés après enquête publique renforcée (L. 146-6, alinéa 2) : il s'agit de permettre l'implantation de chemins piétonniers ou cyclables, d'objets mobiliers destinés à l'accueil du public (postes d'observation de la faune, postes de secours, sanitaires...), d'aménagements nécessaires à des activités agricoles ou de pêche ne créant pas de surface hors œuvre nette et ne dénaturant pas le caractère des lieux.

Présent dans 1 140 communes littorales, doté d'un patrimoine de 86 000 hectares, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut proposer toute mesure propre à éviter les constructions contiguës au domaine public maritime (Code de l'environnement, art. R. 243-1) ; il peut se porter partie civile en cas d'infraction à cette législation (art. L. 132-1 du même code), qui peut être complétée par des directives territoriales d'aménagement.

**C. Les dispositions législatives relatives aux enceintes fortifiées de Paris, Lille et Strasbourg**

19. À Paris et à Lille, un décret des 8-10 juillet 1791 avait institué des servitudes militaires imposant l'interdiction de construire autour des enceintes fortifiées. La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a abrogé ces servitudes, mais prescrit que dans ces zones, l'implantation des constructions, c'est-à-dire la surface hors œuvre brute du niveau édifié sur le sol, ne devait pas dépasser 20 % de la superficie globale (art. 42-IV). La loi n° 90-1079 du 5 décembre 1990 a repris ces dispositions pour l'enceinte fortifiée de la capitale alsacienne et la voie ferrée de Strasbourg à Kehl.

**D. La loi « Voisinage des aérodromes » du 11 juillet 1985 (L. 147-1 à L. 147-6)**

20. Cette loi prescrit aux préfets d'élaborer, pour les principaux aérodromes, un plan d'exposition au bruit après consultation des conseils municipaux, de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires et de la commission consultative de l'environnement constituée pour chaque aérodrome ; le préfet doit organiser sur le projet de plan une enquête publique « renforcée ».

Le plan fait apparaître clairement (Conseil d'État, 29 septembre 2000, *Mme Grele*, Rec. T. p. 1277) les zones proches de l'aérodrome en fonction d'un indice mesurant le bruit *Lden* : *level day evening night* (R. 147-1) : zones de bruit fort A (indice supérieur à 70), zone de bruit fort B (indice compris entre 62

et 70), zone de bruit modéré C (indice compris entre 55 et 65), zone de bruit D (à partir de 50) ; les indices inférieurs des zones B et C sont fixés par chaque PEB. Le PEB approuvé – c'est le cas du PEB de l'aérodrome de Roissy depuis l'arrêté interpréfectoral du 3 avril 2007 – est annexé au PLU (R. 123-14, 4°).

Dans les zones du PEB, les constructions sont soumises à un régime particulier (L. 147-5) :

► **Les constructions à usage d'habitation sont interdites, sauf :**

- en zones A, B et C, celles qui sont nécessaires ou liées à l'activité aéronautique ;
- en zones B et C, ainsi que dans les secteurs déjà urbanisés de la zone A, les logements de fonction et les installations nécessaires à l'activité agricole ;
- en zone C, les constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et n'entraînant qu'un faible accroissement de la population.

► **La rénovation des constructions existantes :**

La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée des constructions existantes peuvent être admises si elles n'entraînent pas d'accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; en zone C, les PEB peuvent déterminer des secteurs où des opérations de renouvellement urbain peuvent être autorisées si « *elles n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores* ». Dès qu'un PEB est prescrit ou mis en révision, ses futures dispositions concernant les constructions en zones C et D peuvent être mises en application anticipée, pendant toute la période d'élaboration ou de révision, par un arrêté du préfet (L. 147-7 et L. 147-7-1) ; le requérant qui conteste cet arrêté devant le juge administratif ne peut, dans sa demande, mettre en cause la légalité de la décision prescrivant l'élaboration ou la révision du PEB (Conseil d'État, 6 juin 2007, *commune de Groslay*, Rec. p. XX).

► **Les équipements publics :**

Seuls sont admis, en zones A et B, les équipements publics nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes : le permis de construire un pavillon supplémentaire dans une résidence pour personnes âgées située en zone B du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome d'Orly est annulé (Conseil d'État, 25 mars 1994, *Stern*, Rec. T. p. 1228).

► **Les mesures d'isolation acoustique :**

Elles s'imposent à toutes les constructions, même en zone D, et peuvent bénéficier des subventions affectées aux plans de gêne sonore (Code de l'environnement, art. L. 571-15). Dès qu'un nouvel aérodrome est programmé, les propriétaires proches peuvent exercer le droit de délaissement en mettant l'État en demeure d'acquérir leurs biens (L. 230-1).

### E. La disposition législative sur les entrées de ville

21. Afin d'enrayer la dégradation des « vitrines » des grandes agglomérations, la loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a voulu traiter la question des entrées de ville.

#### ► Principe

Il est interdit (L. 111-1-4) de construire dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations, et dans une bande de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Ce principe d'inconstructibilité ne concerne toutefois pas les constructions nécessaires aux infrastructures routières, les bâtiments d'exploitation agricole ni l'adaptation ou la réfection des constructions existantes.

#### ► Exceptions

Une commune peut prévoir dans son PLU des constructions en entrée de ville en motivant soigneusement son choix au regard des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages (Conseil d'État, 17 décembre 2004, *Laillevaux*, Rec. p. 464). La communauté urbaine de Bordeaux, dans le règlement de son PLU, consacre un chapitre 6 aux entrées de ville en prévoyant notamment, pour chaque entrée, des dispositions spécifiques pour le stationnement, les constructions et les plantations.

Une commune non dotée d'un PLU doit demander l'autorisation de construire au préfet, en produisant une étude approuvée par la commission départementale des sites.

### F. La disposition législative sur le jardin du Luxembourg

Le jardin du Luxembourg, à Paris, est affecté au Sénat. Celui-ci, au nom du principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires qui en découle, a inséré, dans la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, un article 76 aux termes duquel « *les règles relatives aux constructions, démolitions, travaux, aménagements et installations dans le périmètre et sur les grilles du jardin, sont fixées par les autorités du Sénat* ». Il appartient donc aux questeurs du Sénat de définir, s'ils le souhaitent et pour tout ou partie de la réglementation d'urbanisme, des dispositions particulières concernant aussi bien le contenu du droit que la forme des décisions d'application.

## 1.1.3. Les schémas d'aménagement régionaux

Applicables à certaines parties du territoire, ils sont établis à l'issue d'une concertation entre l'État et les régions concernées et doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale (R. 121-14), qui donne lieu à un avis du ministre de l'Environnement sur le projet de document (R. 121-15).

### A. Le schéma directeur de la région d'Île-de-France (L. 141-1 à L. 141-3)

22. Les gouvernements de la III<sup>e</sup> République s'étaient inquiétés du développement non maîtrisé des communes entourant Paris et la loi du 11 mai 1932 avait confié au ministre de l'Intérieur le soin d'élaborer un projet régional. Aujourd'hui, en raison de la situation particulière de l'Île-de-France (première région française, 19 % de la population, 28 % du PIB, 64 % des sièges sociaux d'entreprises, 40 % des chercheurs, 44 % des cadres, 26 % des étudiants, 36 % de la population étrangère, 157 zones urbaines sensibles, 37 millions de déplacements par jour), il reste nécessaire de garantir la cohérence et l'équilibre du développement de la région-capitale, dont la superficie ne représente que 12 000 km<sup>2</sup> (soit 2 % du territoire). C'est la fonction du schéma directeur spécifique à cette région (SDRIF).

#### ► Procédure

En association avec l'État, représenté par le préfet de région, le schéma directeur de la région d'Île-de-France est préparé sous la responsabilité du conseil régional d'Île-de-France, à son initiative ou à celle de l'État. Le conseil régional recueille les propositions du conseil de Paris, des conseils généraux de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise, des chambres consulaires et du conseil économique et social régional. Une enquête publique est organisée sur le projet, avant son approbation prononcée par décret en Conseil d'État ; le SDRIF s'impose aux documents d'urbanisme locaux des 1 281 communes de la région, qui doivent être compatibles avec ses orientations (Conseil d'État, 29 juillet 2002, *Association seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature*, Rec. p. 303).

La procédure de révision est analogue à la procédure d'élaboration ; si la révision a été engagée à l'initiative de l'État et n'a pas, après une année, abouti à un document conforme aux orientations définies par l'État, la révision est imposée par décret en Conseil d'État (L. 141-1, alinéa 10).

#### ► Contenu

23. Alors que le premier plan du Grand Londres date de 1944, le premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAURIF) a été élaboré en 1965 sous la direction de Paul Delouvrier, délégué du district de la région parisienne. Il est notamment à l'origine de la création de cinq villes nouvelles, de l'installation d'un centre d'affaires à La Défense, de la réalisation du réseau express régional et de l'aéroport de Roissy... Les deuxième (1976) et troisième (1994) SDRIF ont marqué la prééminence de l'État ; le prochain SDRIF (2008), dont l'élaboration a été prescrite par le décret du 31 août 2005, marquera davantage le poids des orientations fixées par le conseil régional. Le schéma directeur révisé est accompagné d'un rapport, d'une carte de destination générale des sols au 1/150 000<sup>e</sup> et d'une annexe. Il permet aux communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale d'ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par leur PLU (L. 122-2, alinéa 6).

Le conseil régional d'Île-de-France a arrêté, le 16 février 2007, le projet de SDRIF qui retient les orientations suivantes pour le développement francilien d'ici 2030 :

- un objectif de construction de 60 000 logements par an, majoritairement à Paris et dans les départements de la petite couronne ; dans la grande couronne, de nouveaux quartiers seront créés à Coulommiers, Provins, Nemours, Étampes, Dourdan, Rambouillet, Surveilliers ;
- des transports collectifs développés de banlieue à banlieue et permettant le désenclavement de l'Est régional ;
- des espaces naturels sensibles mis en valeur par un « grand corridor biologique » et protégés par des règles de construction très strictes.

L'enquête publique sur ce projet, en 2007, devrait permettre d'envisager l'approbation du SDRIF en 2008, alors que le Président de la République a exprimé le souhait que s'organise un « Grand Paris ».

Au Royaume-Uni, la loi (*Greater London Authority Act 1999*, art. 41) fixe au maire de Londres une mission analogue : établir le document définissant la stratégie de développement de l'espace (*Space Development Strategy*) du grand Londres. Les plans locaux (*Unitary Development Plans*) des trente-deux arrondissements et de la *City of London* doivent se conformer au document stratégique.

## B. Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

24. Le conseil exécutif de la Corse élabore un plan (PADDUC), soumis à avis du conseil des sites de Corse et du conseil économique, social et culturel de Corse, puis soumis à enquête publique et enfin approuvé par l'Assemblée de Corse ; ce plan, qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace (Code général des collectivités territoriales, art. L. 4424-9), comprend un rapport de présentation, six cartes établies au 1/200 000<sup>e</sup> et des annexes. Les schémas de cohérence territoriale, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec lui ; en l'absence de SCOT, les communes peuvent ouvrir à l'urbanisation les zones d'urbanisation future et les zones naturelles délimitées par leur PLU (L. 122-2). Les dispositions du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse qui précisent les modalités d'application de la loi « Littoral » ou de la loi « Montagne » sont directement applicables aux permis concernés (cour adm. appel Marseille, 18 mars 1999, *ministre de l'Équipement c/ SCI Vetricella*, Rec. p. 672) ; le PADDUC vaut schéma de mise en valeur de la mer.

## C. Les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer

Les régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion doivent être dotées d'un schéma d'aménagement régional (code général des collectivités territoriales, art. L. 4433-7) : préparé par une commission constituée à l'initiative du président du conseil régional, il comprend un rapport de présentation et des documents graphiques établis au 1/100 000<sup>e</sup> ; l'un des chapitres est relatif à



la mise en valeur de la mer. Soumis à l'avis du préfet, du conseil économique et social régional, mis à la disposition du public, le SAR est ensuite adopté par le conseil régional et approuvé par décret en Conseil d'État : pour la Réunion, décret du 6 novembre 1995 ; pour la Martinique, décret du 23 décembre 1998 ; pour la Guadeloupe, décret du 5 janvier 2001 ; pour la Guyane, décret du 2 mai 2002. L'approbation d'un SAR permet aux communes d'ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles ou d'urbanisation future délimitées par leur PLU, même en l'absence de schéma de cohérence territoriale (L. 122-2, alinéa 6) ; le SAR a les mêmes effets qu'une DTA ; les SCOT et PLU ainsi que les chartes des parcs nationaux doivent être compatibles avec le SAR.

La loi « Littoral » connaît des modalités particulières d'application dans les DOM, en raison notamment de l'existence de la zone des « cinquante pas géométriques » (L. 156-1 à L. 156-4), incorporée au domaine public et affectée au Conservatoire du littoral (1 000 hectares en Guadeloupe). La loi organique du 21 février 2007 a donné compétence à la collectivité départementale de Mayotte pour élaborer un plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte (Code général des collectivités territoriales, art. L.O. 6161-42).

#### D. Les schémas de mise en valeur de la mer

Les lois de décentralisation, « Littoral » et « Développement des territoires ruraux » (n° 2005-157 du 23 février 2005) ont prévu que dans les zones côtières, le préfet pouvait élaborer un schéma de mise en valeur de la mer. Le préfet, qui consulte les conseils municipaux, général et régional et associe le préfet maritime (Brest, Toulon, Cherbourg), délimite un périmètre, puis propose un schéma discuté dans un groupe de travail avant d'être communiqué aux conseils municipaux, général, régional et aux chambres consulaires. Le projet de schéma est soumis à enquête publique. Il est ensuite approuvé par arrêté du préfet (V. l'arrêté du préfet du Morbihan du 10 février 2006 approuvant le SMVM du golfe du Morbihan), sauf si les deux tiers des communes représentant la population ont émis un avis négatif, auquel cas il ne peut être approuvé que par décret en Conseil d'État. L'établissement intercommunal qui élabore un schéma de cohérence territoriale peut également inclure un chapitre « SMVM » dans ce SCOT (L. 122-1).

Ce schéma comporte un rapport et des documents graphiques qui décrivent les caractéristiques du milieu marin ; l'utilisation des espaces maritimes et terrestres et les liens entre eux ; la vocation des différentes zones ; les espaces bénéficiant d'une protection particulière ; l'emplacement des équipements existants et prévus. Le SMVM doit naturellement être compatible avec la loi « Littoral » (Conseil d'État, 7 juillet 1997, *Mme Madaule*, Rec. T. p. 1033) ; l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage n'a pas besoin d'être justifiée dans le PLU si elle est compatible avec les dispositions du SMVM (L. 146-4, II, alinéa 2).



### 1.1.4. La mise en œuvre des orientations gouvernementales

25. Il a fallu moins de dix ans après les lois de décentralisation de 1982-1983 pour qu'un mouvement de recentralisation soit constaté à travers plusieurs législations successives : s'inscrivent notamment dans ce mouvement la création des directives territoriales d'aménagement et d'autres documents de protection. Dans le même esprit, la révision constitutionnelle de 2001 en Italie a confié au pouvoir législatif (art. 117) le soin de fixer « *les principes fondamentaux du gouvernement du territoire* ».

#### A. Les directives territoriales d'aménagement

Elles ont été instituées par la loi « Pasqua » de 1995 sur l'aménagement du territoire et ne concernent que certaines parties du territoire.

##### ► Contenu

La DTA décrit les principaux objectifs de l'État « *en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* » (L. 111-1-1) et précise, s'il y a lieu, les modalités d'application des lois « Montagne » et « Littoral » aux particularités locales. Elle doit mettre en cohérence, pour vingt ans, l'aménagement, les fonctions économiques, la protection des espaces, et assurer une harmonisation avec les autres régions et l'échelle européenne.

Le rapport de présentation doit préciser comment sont respectés les objectifs généraux fixés aux documents d'urbanisme (cf. *supra* 13) et comprendre une **évaluation environnementale** (R. 111-28). C'est pourquoi il « décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. » (L. 121-11).

##### ► Élaboration

Bien qu'elle nécessite un dialogue avec les collectivités locales – dont l'avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine –, la DTA est la marque de la primauté de l'État : le gouvernement en prend l'initiative, éventuellement à la demande d'une région, lors d'un Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT), la fait préparer par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et le préfet de région concerné la soumet à enquête publique (R. 111-27) et l'édicte par décret en Conseil d'État.

Déjà six DTA concernent : les Alpes-Maritimes (2003), les bassins miniers du Nord et de la Lorraine (2005), l'estuaire de la Seine (2006), l'estuaire de la

Loire (2006), l'aire métropolitaine lyonnaise (2007) et les Bouches-du-Rhône (2007). Une DTA sur les Alpes du Nord devrait être publiée avant 2009.

### ► Conséquences

Les schémas directeurs et les schémas de cohérence territoriale des communes situées dans l'aire d'une DTA doivent être compatibles avec cette directive. Le schéma directeur de la région Île-de-France (L. 141-1) et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ont les mêmes effets que les DTA. Les autorisations d'urbanisme doivent être conformes aux DTA (Conseil d'État, 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est*, Rec. p. 378). Un bilan d'application de la DTA doit être effectué au plus tard après dix ans de mise en œuvre (R. 111-29).

## B. Les autres instruments de protection

26. La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages donne également à l'État la possibilité d'édicter, « *sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager* », **des directives de protection et de mise en valeur des paysages**. De telles directives ne peuvent concerner des territoires où s'applique une DTA. Élaborée par le préfet, à l'initiative du ministre de l'Environnement ou de collectivités territoriales intéressées, la DPMVP est soumise à concertation avec l'ensemble des collectivités locales intéressées, les associations agréées de protection de l'environnement et les organisations professionnelles concernées. La directive est approuvée par décret en Conseil d'État : V. le décret du 4 janvier 2007 approuvant la directive sur les paysages des Alpilles, qui est la première directive intervenue. Une directive sur les paysages autour de la cathédrale de Chartres est, depuis un arrêté ministériel de 1997, en préparation.

La directive de protection et de mise en valeur des paysages détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères ; elle met en valeur le patrimoine, les traditions. En conséquence, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec elle. Signalons que le Muséum national d'histoire naturelle dresse **l'inventaire du patrimoine naturel**, qui comprend les richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques. Les informations utiles de cet inventaire sont communiquées au préfet et à la collectivité territoriale lors de l'élaboration d'un plan (Code de l'environnement, L. 411-5).

Quant au **document de gestion de l'espace agricole et forestier**, établi par chaque préfet de département, il doit être « *consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme* » (art. L. 112-1 du Code rural) et tenu à la disposition du public. Le préfet peut également délimiter des **zones agricoles protégées** (art. L. 112-2 du Code rural) dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

Ces zones doivent figurer en annexe du PLU.

Enfin une **carte archéologique nationale** (dénommée « Patriarche ») rassemblant les données archéologiques disponibles est dressée par l'État et communiquée aux autorités locales chargées d'élaborer des documents d'urbanisme et de délivrer des autorisations d'urbanisme (art. 37 du décret n° 2002-89 du 16 janvier 2002).

## 1.2. Les projets particuliers de l'État

27. Puisque l'État a pour fonction d'arbitrer entre les intérêts régionaux et de veiller à l'équilibre du territoire, le préfet doit veiller à « *la prise en compte* » (L. 121-2) par les communes des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national. La loi de 2007 sur le quartier d'affaires de La Défense combine les deux régimes.

### 1.2.1. Les projets d'intérêt général

L'idée est simple : si l'État tient à un projet, qu'il a qualifié d'intérêt général, ce projet devra être intégré aux documents d'urbanisme locaux.

#### A. Définition d'un PIG

Quatre critères donnent à un projet la qualification de projet d'intérêt général :

##### ► L'objet

Le PIG est un projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant « *un caractère d'utilité publique* » (L. 121-9) ; il doit être destiné « *à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des populations défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine national ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural* » (R. 121-3). L'objet en est donc très large : il est envisagé de qualifier de PIG le projet de traversée dijonnaise de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône.

Le juge a été conduit à confirmer que l'implantation du parc Eurodisneyland à Marne-la-Vallée (Conseil d'État, 23 mars 1992, *M. Martin et autres*, Rec. p. 130), la construction d'un collecteur d'eaux usées dans le cadre de l'opération *Seine propre* (cour adm. appel Paris, 30 avril 1996, *ministre de l'Équipement*, Rec. T. p. 1205) ou la protection contre les dommages liés aux risques d'inondation de la Loire dans l'agglomération orléanaise (cour adm. appel Nantes, 16 mars 2000, *association « vigilance environnement »*) étaient bien des projets d'intérêt général.

28. Pour se prononcer à ce sujet, le juge administratif, depuis la décision rendue par le Conseil d'État le 28 mai 1971, *ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé*

« Ville Nouvelle Est » (Rec. p. 409), établit un bilan : « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ». Appliquant cette technique du bilan au Centre de conférences internationales de Paris souhaité en 1991 par le président de la République, le juge avait estimé qu'« eu égard à l'amélioration qu'elle doit apporter aux conditions d'accueil et de travail des délégations étrangères, l'implantation de ce centre de conférences internationales dans ce secteur de la ville de Paris est de nature à contribuer au renforcement du rayonnement diplomatique du pays et de sa capitale » et qu'« il ne résulte pas de l'instruction que les sujétions qu'elle comportera pour les riverains, les nuisances qu'elle est susceptible d'engendrer pour l'environnement, les conditions de son insertion dans le site concerné et le coût des investissements nécessaires soient de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique » (Conseil d'État, Section, 30 octobre 1992, ministre des Affaires étrangères et secrétaire d'État aux grands travaux c/ Association de sauvegarde du site Alma-Champ-de-Mars, GADU, p. 210). Ce projet fut cependant abandonné.

En revanche, le projet d'autoroute A 16 comportait d'« importantes nuisances... tant en ce qui concerne le bruit que la qualité de l'air (...) et l'atteinte qu'il porte au parc de la Courneuve » de nature à lui retirer la qualification de PIG (Conseil d'État, 21 juin 1999, commune de La Courneuve, Rec. p. 208).

#### ► L'initiative

29. Peuvent être à l'origine d'un PIG : l'État, dans la plupart des cas, les établissements publics ou les personnes qui ont la « capacité d'exproprier » (R. 121-3). Ainsi, un préfet peut arrêter comme projet d'intérêt général l'institution d'une zone de protection des risques résultant de la présence d'une usine (Conseil d'État, 3 février 1992, commune de Soulom, Rec. p. 52). Une commune ne peut prendre l'initiative d'un PIG ; elle peut en revanche contester un PIG concernant, même partiellement, son territoire (Conseil d'État, 21 juin 1999, commune de La Courneuve, précité).

#### ► La qualification

En principe, seul le préfet a compétence pour prendre l'arrêté qualifiant un projet de PIG, quel que soit l'intervenant.

#### ► Le temps

Le projet doit être réalisable assez rapidement ; il faut donc qu'une décision précise ait été arrêtée et mise à la disposition du public ou que le projet ait été inscrit dans un document d'urbanisme approuvé et publié ; l'arrêté préfectoral, valable trois ans, peut être renouvelé (R. 121-4).

### B. Effets d'un PIG

30. L'arrêté préfectoral qualifiant un projet de PIG est édicté « en vue de sa prise en compte dans un document d'urbanisme » (R. 121-4). En conséquence :

► Dès qu'une commune décide d'élaborer (ou de réviser) un PLU, ou qu'un établissement public intercommunal décide d'élaborer (ou de réviser) un SCOT, le préfet doit porter à la connaissance de l'autorité territoriale les PIG concernant le territoire. Au long de la procédure d'élaboration du document, il doit communiquer tout élément nouveau à ce sujet (R. 121-1).

► Lorsque la commune est déjà dotée d'un POS ou d'un PLU, le préfet demande au maire d'intégrer le PIG au plan par la voie de la modification ou de la révision (L. 123-14). Si, au bout d'un mois, la commune n'a pas répondu ou a répondu négativement, le préfet décide d'engager lui-même la modification ou la révision du plan après avis du conseil municipal et enquête publique. Il en est de même si la commune a répondu positivement et n'a pas, dans un délai de six mois, approuvé la modification ou la révision du document. Il est possible de contester, à l'appui d'un recours contre cette modification ou cette révision, le principe de la réalisation d'un PIG (Conseil d'État, 4 juillet 1997, *Les Verts Île-de-France*, Rec. p. 287).

### 1.2.2. Les opérations d'intérêt national

31. Il s'agit d'opérations (L. 121-9) décidées par l'État dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire ou de développement du logement.

#### A. Les OIN favorisant l'aménagement du territoire

La liste établie par décret en Conseil d'État est codifiée à l'article R. 121-4-1. Les OIN sont les travaux effectués dans un périmètre se situant dans le cadre :

- des agglomérations nouvelles (Marne-la-Vallée, les Rives de l'étang de Berre...) ;
- de l'aménagement de La Défense ;
- des domaines industrialo-portuaires (Le Havre, Bordeaux, Dunkerque) ;
- de la zone de Fos-sur-Mer ;
- de l'opération Euroméditerranée à Marseille (restructuration de 310 hectares entre le port, le centre-ville et la gare Saint-Charles) ;
- de l'opération Seine-Arche à Nanterre ;
- de l'aménagement et du développement des aéroports de Paris-Orly, Paris-Le Bourget et Paris-Charles de Gaulle ;
- de l'opération d'aménagement et de rénovation urbaine de Saint-Étienne (décret n° 2007-89 du 24 janvier 2007).

Trois autres opérations : Seine-Amont, Seine-Aval, Saint-Quentin-Palaiseau-Versailles devraient être également déclarées d'intérêt national.

Le périmètre de chaque opération est fixé par arrêté du ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

## B. Les OIN favorisant le développement du logement

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit (art. 1) que la réalisation de logements sociaux, sur des immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics ou cédés par eux, est d'intérêt national. À cet effet, des décrets peuvent, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, délimiter des périmètres d'opération d'intérêt national.

Les communes sont consultées sur ces projets de décret ; les décrets deviennent caducs à l'expiration d'un délai de dix ans.

## C. Le régime des OIN

Dans le périmètre d'une OIN, les constructions et installations nécessaires à la réalisation d'opérations d'intérêt national sont toujours possibles, quelles que soient les règles d'urbanisme locales (L. 111-1-2, 2°). À cet effet, les autorisations de construire sont délivrées au nom de l'État (L. 422-2, c), même dans le cas où la commune est dotée d'un POS ou d'un PLU approuvé ; les ZAC (V. *infra* 292) ne peuvent y être créées que par le préfet (L. 311-1, al. 3). Une fois l'opération terminée, le territoire concerné revient au régime de droit commun (cf. pour l'agglomération nouvelle d'Évry, le décret n° 2000-813 du 28 août 2000).

Le régime français de ces opérations ne va pas aussi loin que le droit espagnol, qui dispense de permis de construire la construction de grandes infrastructures décidées par l'État.

### 1.2.3. L'aménagement du quartier d'affaires de La Défense

Aménagé à partir des années 1960, le quartier d'affaires de La Défense, dans le département des Hauts-de-Seine, compte aujourd'hui, sur 160 hectares, 3 millions de mètres carrés de bureaux et environ 2 500 sièges sociaux d'entreprises, où travaillent 150 000 salariés. Certaines tours ne correspondant plus aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle, plusieurs sièges sociaux d'entreprises ont quitté ce quartier pour s'installer à Londres ou Barcelone ; il a donc été décidé de relancer ce quartier d'affaires : un plan de développement prévoit notamment la construction d'ici 2015 de 850 000 m<sup>2</sup> de bureaux et de 100 000 m<sup>2</sup> de logements nouveaux, l'édification de deux nouvelles tours de plus de 300 mètres de hauteur et la rénovation de tours existantes.

Pour faciliter la mise en œuvre de ce plan, la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense insère dans le Code de l'urbanisme trois articles :

- le nouvel article L. 141-3 vise à sécuriser l'application des règles juridiques permettant à l'État de mettre en œuvre des projets d'intérêt général dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense :

- la modernisation et le développement de La Défense présentent un caractère d'intérêt national ;
- un décret en Conseil d'État du 20 août 2007 fixe les orientations générales d'urbanisme relatives à la modernisation et au développement du quartier de La Défense ;
- l'autorité administrative pourra qualifier les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à leur réalisation de projets d'intérêt général ;
- le nouvel article L. 141-4 du Code de l'urbanisme énonce qu'un décret en Conseil d'État – il a été pris le 20 août 2007 – peut prévoir, sur le fondement de l'article L. 111-1 du Code de l'urbanisme, des adaptations aux règles générales d'urbanisme spécifiques aux zones du quartier de La Défense non couvertes par un document d'urbanisme (il s'agit par exemple de faciliter la construction de tours sur la commune de Courbevoie, sans attendre l'approbation de son PLU) ;
- les nouveaux articles L. 328-1 à L. 328-10 créent un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

### 1.3. Les quatre dispositions obligatoires du règlement national d'urbanisme

32. Le Code de l'urbanisme (L. 111-1) a renvoyé à un décret le soin de fixer des règles générales d'urbanisme : celles-ci sont donc rassemblées aux articles R. 111-2 à R. 111-24 et forment le **Règlement national d'urbanisme (RNU)**, qui a été refondu par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance du 8 décembre 2005.

Sur la totalité des règles du RNU, quatre sont obligatoires pour toutes les communes de France (R. 111-1), même si elles sont dotées d'un POS ou d'un PLU et, naturellement, les litiges relatifs à leur application peuvent être soumis au juge administratif. Que prévoient ces règles ? Elles énoncent que, dans certains cas, les projets de constructions, aménagements, installations et travaux, peuvent être « *refusés ou n'être acceptés que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales* ».

L'autorité administrative dispose alors d'un pouvoir d'appréciation : soit elle accepte le projet et le juge, s'il est saisi, vérifiera que la décision ne repose pas « *sur des faits matériellement inexacts, sur une erreur de droit, sur une erreur manifeste d'appréciation* » ou qu'elle n'est pas « *entachée de détournement de pouvoir* » (Conseil d'État, 29 mars 1968, *Société du lotissement de la plage de Pampelonne*, GADU, p. 575) ; soit elle refuse le projet ou lui impose des prescriptions et le juge, s'il est saisi, pourra substituer son appréciation à celle de l'administration, par exemple en n'admettant pas les conditions fixées (Conseil d'État, 4 avril 1914, *Gomel*, GADU, p. 574). Il faut noter que les plans locaux d'urbanisme peuvent édicter des règles plus exigeantes que celles du RNU ; dans cette hypothèse, ce sont les règles du PLU qui s'appliquent (Conseil d'État, 20 avril 2005, *société Bouygues Télécom*, Rec. T. p. 1146).



Voici les quatre dispositions du RNU qui s'appliquent ainsi sur tout le territoire :

### **1.3.1. Disposition protectrice de la salubrité ou de la sécurité publique**

33. Lorsque le projet est de nature, par sa situation, ses caractéristiques, son importance, son implantation à proximité d'autres installations, à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique (R. 111-2). Par exemple, le permis de construire peut être refusé à un constructeur qui veut installer un élevage de volailles à côté d'un immeuble d'habitation (Conseil d'État, 24 juillet 1987, *Gouzou*, Rec. T. p. 1015), ou édifier une maison sur un terrain exposé à des risques d'inondation (cour adm. appel Lyon, 24 mars 1998, *Mme Massa*, req. n° 95 LY 00217) ; les risques d'atteinte à la sécurité publique, et notamment le risque d'incendie, sont « *aussi bien les risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle le permis est sollicité que ceux que l'opération projetée peut engendrer pour les tiers* » (Conseil d'État, 13 juillet 2006, *ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c/ M. Begue*).

### **1.3.2. Disposition protectrice des sites ou vestiges archéologiques**

Lorsque le projet est de nature, par sa localisation et ses caractéristiques à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques (R. 111-4). Une antenne de téléphonie mobile n'étant pas un vestige archéologique, la construction d'une nouvelle antenne remplaçant l'antenne endommagée ne méconnaît pas cette disposition du RNU (Conseil d'État, 13 décembre 2006, *M. et Mme Caitucoli*).

### **1.3.3. Disposition protectrice de l'environnement**

34. ► Lorsque le projet est de nature, par son importance, sa situation ou sa destination, à « *avoir des conséquences dommageables pour l'environnement* » (R. 111-15).
- Ainsi, le projet de construire un centre de traitement de déchets ménagers à Fos-sur-Mer, entrant dans la catégorie des installations classées pour la protection de l'environnement, a fait l'objet d'une enquête publique puis a bénéficié, avant la délivrance du permis, d'une autorisation d'exploitation délivrée dans le cadre des articles L. 511-1 et L. 512-1 et suivants du code de l'environnement ; le permis ne méconnaît pas l'article R. 111-15 du RNU (Conseil d'État, 15 février 2007, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence*).



- De façon générale, l'article R. 111-15 dispose que tout projet doit respecter « les préoccupations d'environnement » définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement.

### Les articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement

**Article L. 110-1** – « I. – Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. – Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1°) Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2°) Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3°) Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4°) Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »

**Article L. 110-2** – « Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales.

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement.

Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences. »

## 1.3.4. Disposition protectrice des sites et paysages

Lorsque les constructions projetées « *par leur situation, 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, ou à la conservation des perspectives monumentales* » (R. 111-21).

EXEMPLE : Un permis de construire avait été accordé sur des terrains jouxtant immédiatement les marais salants de Guérande ; le projet consistait en la réalisation de 240 logements, répartis en 34 bâtiments ; compte tenu, « *d'une part des caractéristiques architecturales de cet ensemble de bâtiments et, notamment, des matériaux choisis qui ne sont pas en harmonie avec l'habitat avoisinant, et, d'autre part, de la réalisation envisagée d'un front bâti regroupant les immeubles ayant la plus grande hauteur en limite immédiate des marais* », le juge a annulé le permis au motif que « *la construction autorisée est de nature à porter*

*atteinte aux caractères du site avoisinant et, en particulier, au site particulièrement sensible et exceptionnel que constituent les marais salants* » (Conseil d'État, 3 mai 2004, *Mme Barrière*, Rec. p. 904).

Il faut ajouter deux remarques :

- la violation des règles de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme peut être invoquée au soutien d'une action en démolition engagée sur le fondement de l'article 1382 du Code civil : l'annulation d'un permis de construire accordé pour un immeuble situé dans le secteur de la villa des Ternes (Paris, 17<sup>e</sup>) permet à un requérant démontrant un préjudice de demander au juge civil la démolition de l'immeuble (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 28 mars 2001, *Roger Christa c/ Nouvel Rousselot*, Bull. civ. III, n° 40) ;
- l'article R. 111-21 ne s'applique pas à un projet situé dans une zone de protection du patrimoine, architectural, urbain et paysager ou dans un secteur sauvegardé, car ce sont les règles du document protégeant alors cette zone ou ce secteur qui doivent être respectées (R. 111-1).

## 1.4. Les servitudes d'utilité publique

35. Les servitudes constituent des restrictions – des « charges », dit l'article 637 du Code civil – imposées à l'exercice du droit de propriété sur un immeuble au bénéfice d'un immeuble appartenant à un autre propriétaire ou au bénéfice de la collectivité publique. Le Code civil établit une distinction entre trois catégories de servitudes en fonction de leur origine : les servitudes dérivant de la situation naturelle des lieux (exemple : servitude d'écoulement des eaux), les servitudes dérivant d'obligations légales (exemples : servitudes de distance, de vue, de passage), les servitudes dérivant de conventions entre les propriétaires (exemple : droit de puisage d'eau).

Parmi les servitudes dérivant d'obligations légales (art. 649 et 650 du Code civil), certaines ont pour objet « l'utilité publique ou communale » ; on les dénomme aussi « servitudes administratives » car elles créent des « charges pesant sur un fonds déterminé » (Conseil d'État, 5 novembre 2003, *SCI Les blés d'or*, Rec. p. 455).

### 1.4.1. Régime juridique

Le régime de ces servitudes se caractérise par trois traits :

#### A. Les servitudes administratives sont créées par la loi

36. Ces servitudes sont effectivement créées par la loi, mais il s'agit en principe d'une loi n'entrant pas dans le domaine de l'urbanisme et ne figurant donc pas au Code de l'urbanisme. Par exemple :
- la loi du 30 octobre 1935 sur la protection des eaux potables institue un périmètre de protection pour les parcs de conchyliculture ;

► la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dispose que dans les communes exposées à des risques naturels prévisibles (inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, cyclones...), les préfets doivent élaborer un **plan de prévention des risques** naturels prévisibles.

## B. Les servitudes administratives s'imposent aux territoires concernés

37. Toute servitude pouvant concerner une commune doit s'appliquer à son territoire. De cette obligation découlent trois conséquences :

► **1<sup>re</sup> conséquence** : dès qu'il a connaissance qu'une collectivité locale va élaborer ou réviser un document d'urbanisme (PLU, SCOT), le préfet porte à la connaissance de l'autorité territoriale les servitudes d'utilité publique applicables au territoire concerné (R. 121-1).

► **2<sup>e</sup> conséquence** : les PLU doivent comporter, en annexe, la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol (L. 126-1 et R. 123-14, 1<sup>o</sup>). Ces servitudes sont représentées sur les plans par des symboles graphiques dont les caractères sont décrits à l'article A. 126-1. En cas d'oubli, le préfet doit mettre en demeure le maire d'établir cette liste. Si le maire ne l'a pas établie dans un délai de trois mois, le préfet y procède d'office.

► **3<sup>e</sup> conséquence** : lorsqu'une nouvelle servitude d'utilité publique est instituée, le maire doit procéder à la mise à jour de l'annexe du PLU (R. 126-2). Le préfet y procède d'office si le maire ne l'a pas fait dans les trois mois (R. 123-22 alinéa 3).

## C. Les servitudes administratives peuvent ouvrir droit à réparation

38. Un droit à indemnisation est reconnu à toute personne qui subit un préjudice en raison d'une servitude d'utilité publique ; cependant cette réparation nécessite la réunion de trois conditions définies par le Conseil d'État :

► **1<sup>re</sup> condition** : la loi qui a créé cette servitude ne doit pas avoir exclu l'indemnisation.

► **2<sup>e</sup> condition** : l'atteinte à des droits acquis ou la modification de l'état antérieur des lieux doit être réelle (Conseil d'État, 8 janvier 1993, *Compagnie fermière et foncière de Font-Romeu*, Rec. T. p. 1078).

► **3<sup>e</sup> condition** : le préjudice subi par le propriétaire doit avoir un « caractère direct, certain, grave et spécial » (Conseil d'État, Section, 14 mars 1986, *commune de Gap-Romette*, Rec. p. 74) ; tel n'est pas le cas en principe des servitudes créées par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (cour adm. appel Nancy, 10 avril 2003, *société Le Nid*, Rec. p. 981).

### 1.4.2. Classification

Les servitudes d'utilité publique sont assez nombreuses : on en recense plus de soixante-dix ; l'annexe de l'article R. 126-1 classe les principales servitudes affectant l'utilisation des sols en quatre catégories.

#### A. Servitudes relatives à la conservation du patrimoine

##### ► Liste

39. *Patrimoine naturel* : forêts, littoral maritime, dunes côtières, eaux, réserves naturelles.

*Patrimoine culturel* : monuments historiques, sites (art. L. 341-1 à L. 341-22 du Code de l'environnement), zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, patrimoine archéologique.

*Patrimoine sportif*.

##### ► Exemples

Les **chartes des parcs naturels régionaux**, régies par l'article L. 333-1 du Code de l'environnement, définissent les orientations et mesures de protection des paysages de ces parcs, au nombre de 45 en 2007. Élaborée par la région, en accord avec les collectivités territoriales concernées, soumise à enquête publique, la charte est approuvée par décret (V. par exemple le décret du 24 août 2006 portant classement de cinq communes dans le parc naturel régional des Ballons des Vosges) ; elle s'impose pour douze ans au plus aux documents d'urbanisme locaux qui doivent être compatibles avec ses orientations et ses mesures.

Il en est de même des chartes (Code de l'environnement, article L. 331-3, III, alinéa 2) des neuf **parcs nationaux** : les Cévennes, les Écrins, la Guadeloupe, le Mercantour, les Pyrénées, la Vanoise, Port-Cros, le parc amazonien de Guyane et le parc national de La Réunion créé par le décret du 5 mars 2007 : les travaux dans « le cœur d'un parc national » sont soumis aux prescriptions de l'article L. 331-4 du Code de l'environnement modifié par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs régionaux.

**La servitude de passage des piétons en bordure du littoral maritime** : instituée par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, elle figure à ce titre, contrairement aux autres servitudes d'utilité publique, dans le Code de l'urbanisme (L. 160-6 à 160-8). En réalité, il existe deux servitudes de ce type. D'une part, la servitude « longitudinale », créée en 1681 par l'Ordonnance sur la Marine signée de Colbert : elle comporte une assiette de trois mètres de largeur. Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime – ce qui ne concerne donc pas les propriétés riveraines des étendues lacustres – sont grevées de cette servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons. Le préfet peut, par décision motivée prise après avis du conseil muni-

cial et enquête publique, modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude (cf. Conseil d'État, 25 novembre 1988, *ministre de l'Urbanisme c/ Association pour la sauvegarde du Pays fouesnantais*, Rec. p. 427) voire, exceptionnellement, la suspendre (R. 160-14 ; cf. trib. adm. Rennes, 21 juin 2000, *M. Morvan*, req. n° 952171 : annulation d'un tracé nuisant à l'élevage d'un important troupeau de moutons). D'autre part, la loi « Littoral » du 3 janvier 1986 a créé une servitude « transversale » dont l'institution n'est pas obligatoire : elle permet aux piétons d'accéder au rivage en traversant les voies et chemins des propriétés privées ; elle ne peut être instituée qu'en cas d'absence de voie publique située à moins de 500 mètres.

La servitude « longitudinale » n'ouvre droit à indemnité que s'il en résulte pour le propriétaire un dommage direct, matériel et certain ; concernant la servitude de marchepied le long du lac d'Annecy : Conseil d'État, 22 octobre 1975, *Grivaz*, Rec. p. 526.

40. ***Les servitudes créées par les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.*** Nées de la loi de décentralisation de 1983, ces zones peuvent être instituées « *autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel* » (art. L. 642-1 du Code du patrimoine).

- **L'initiative de l'institution de la ZPPAUP** appartient au conseil municipal depuis l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005, mais le ministre de la Culture peut aussi prendre cette initiative ; le juge administratif peut contrôler le périmètre de la zone (cour adm. appel Lyon, *Majnoni d'Intignano*, 7 juillet 2005, Rec. T. p. 1146).
- **L'élaboration de prescriptions particulières à l'intérieur de la zone concernée** est effectuée par le(s) maire(s), en liaison étroite avec les services de l'État, et notamment l'architecte des Bâtiments de France. Elle aboutit à un document comportant notamment un rapport de présentation, un énoncé des règles – par exemple, des interdictions de construire – et un document graphique. L'ensemble des prescriptions doit être soumis, après accord du conseil municipal, à enquête publique « renforcée », puis à l'avis de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites : celle-ci comprend, sous la présidence du préfet de région, dix membres dont trois représentants de l'État, trois élus locaux, quatre personnalités qualifiées. Après accord du préfet de département sur la création de la zone et du conseil municipal, le maire crée la ZPPAUP (art. 91 du décret du 30 mars 2007) et annexe ses prescriptions au PLU.
- **À l'intérieur du périmètre de la ZPPAUP**, les travaux de construction ou de démolition ne peuvent être autorisés par le préfet de région qu'après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France. En cas de désaccord entre le maire et l'architecte des Bâtiments de France, le maire saisit le préfet de région, qui statue après avoir consulté la section de la commission régionale du patrimoine et des sites (R. 423-68).

En 2007, on dénombre moins de 300 ZPPAUP, ce qui témoigne d'un succès limité de cette procédure. La ZPPAUP de Troyes repère par exemple les anciens bâtiments d'usine de bonneterie afin de les conserver et de les restaurer ; la

ZPPAUP de La Baule prescrit des mesures de protection pour 2 000 villas qu'elle recense.

41. **Les servitudes créées par les monuments historiques.** La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques distingue deux procédures de protection :

**La procédure de classement d'un immeuble** qui, aux termes de l'article L. 621-1 du Code du patrimoine, « *présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public* », est déclenchée par un propriétaire privé ou public, une association de sauvegarde, ou les services patrimoniaux de l'État (conservation régionale des monuments historiques, service régional de l'archéologie et de l'inventaire, conseiller en ethnologie...). Le dossier est instruit par la conservation régionale des monuments historiques, puis soumis à la commission régionale du patrimoine et des sites ; après avoir entendu le préfet du département et le maire de la commune concernés, la commission se prononce par un vote. Ce vote peut conduire à un avis favorable au classement, à un avis défavorable, voire à la suggestion de la mise à l'étude d'une ZPPAUP. La décision de classement est prise, après avis de la commission nationale des monuments historiques (CNMH), par arrêté du ministre de la Culture ; elle nécessite un décret en Conseil d'État en cas de désaccord du propriétaire. En 2006 ont été par exemple classés les casernes Kilmaire à Tarascon, l'ancien couvent des Cordeliers à Beaucaire. L'immeuble classé ne peut être cédé sans que le ministre en soit informé ; les travaux qui affectent sa consistance ou son aspect ou qui compromettent la conservation de cet immeuble font l'objet d'un accord du préfet de région dans les six mois suivant la demande, ou du ministre de la Culture dans les douze mois ; passé ce délai, l'autorisation est réputée accordée (art. 21 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007). Tout immeuble situé dans le périmètre de protection d'un édifice classé (c'est-à-dire en général dans un champ de visibilité de 500 mètres : article L. 621-30-1 du Code du patrimoine) ne peut faire l'objet d'un permis de construire ou de démolir sans l'accord préalable de l'architecte des Bâtiments de France (R. 423-67) ; il faut à cet égard faire quatre observations :

- l'accord de l'ABF ne concerne que l'application de la loi de 1913 et ne préjuge donc pas de la position de l'autorité se prononçant sur le permis ;
- en cas de désaccord avec l'architecte des Bâtiments de France, le maire peut saisir le préfet de région, qui se prononce dans les trois mois (R. 423-68) après avoir consulté la section de la commission régionale du patrimoine et des sites. Le ministre de la Culture peut lui-même évoquer tout dossier ;
- la décision de classement, si elle constitue une servitude pour les propriétaires des immeubles situés dans le périmètre de protection, n'est pas indemnisable (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 8 mars 2000, *Ferme du Fresnoy c/ ministre de la Culture*, Bull. civ. III, n° 53) ;
- le pétitionnaire peut contester la décision de l'ABF à l'occasion du refus d'autorisation des travaux.

**La procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques** concerne les immeubles qui, aux termes de l'article L. 621-25 du Code du patrimoine, « *sans justifier une demande de classement immédiat au*

titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation ». Elle aboutit, après le même cheminement, à un arrêté du préfet de région (art. 38 du décret du 30 mars 2007) ; ont été par exemple inscrits en 2006 la maison natale de François Mitterrand à Jarnac, le parc floral de la Source à Orléans, l'ancienne manufacture d'armes de Saint-Étienne, ou encore la pâtisserie Miremont à Biarritz. La décision d'inscription doit tenir compte de l'état de l'immeuble et des modifications susceptibles d'y être apportées par des travaux afin d'en assurer la conservation (Conseil d'État, 29 juillet 2002, *Caisse d'allocation familiales de Paris*, Rec. p. 301). Toute décision concernant l'immeuble inscrit est notifiée au ministre, qui peut s'y opposer en demandant le classement de l'immeuble. Tout immeuble situé dans le périmètre de protection d'un édifice inscrit est soumis aux mêmes servitudes qu'un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé.

On comptait au 1<sup>er</sup> janvier 2007 environ 38 500 immeubles inscrits ou classés en France ; la moitié des immeubles classés appartiennent à des propriétaires privés. La liste des immeubles pour lesquels une décision de protection a été prise est publiée annuellement au Journal officiel.

#### B. Servitudes relatives à l'utilisation des ressources et des équipements

42. Elles concernent l'énergie, les mines et les carrières, les canalisations, les communications (fluviales, ferrées, routières, aériennes) et les télécommunications : cf. par exemple le décret du 13 décembre 2006 fixant l'étendue des zones et les servitudes de protection contre les obstacles applicables autour de centres radioélectriques et sur le parcours de faisceaux hertziens traversant le département de la Côte-d'Or ; ou, à propos d'une servitude de circulation routière : Conseil d'État, 4 octobre 1968, *ministre de la Construction c/ sieur Normand*, Rec. p. 479.

#### C. Servitudes relatives à la défense nationale

Défense des côtes, atterrissage des avions militaires, abords des champs de tir...

#### D. Servitudes relatives à la salubrité et la sécurité publiques

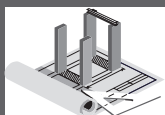
Cimetières (art. L. 2223-1 et L. 2223-5 du Code général des collectivités territoriales), établissements de conchyliculture, plans de prévention des risques naturels prévisibles, zones et secteurs à risques importants d'accident à cinétique rapide en raison de la présence de certains établissements industriels (Code de l'environnement, art. L. 515-16).

De même, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques, tirant les conséquences de l'explosion de l'usine chimique AZF de Toulouse (septembre 2001), prescrit l'élaboration de plans de prévention des risques technologiques autour des établissements industriels classés (art. L. 515-15 du Code de l'environnement). **Les plans de prévention des risques naturels prévisibles** (Code de l'environnement, art. L. 562-1 à L. 562-7) clas-

sent les terrains en trois zones en fonction des risques encourus : zone rouge (constructions interdites), zone bleue (constructions surveillées), zone blanche (constructions autorisée). Les PPR sont soumis à enquête publique avant d'être approuvés par arrêté du préfet, mais ce dernier peut, dès qu'il a annoncé son intention d'élaborer un tel plan, le qualifier de PIG (cf. *supra* 27). Les maires doivent, au moins tous les deux ans, informer leur population du contenu des PPR.







## 2

# LES RÈGLES CHOISIES PAR LES COMMUNES

Partie 1

43. Alors qu'en Allemagne la compétence en matière d'urbanisme est, depuis la loi constitutionnelle du 28 août 2006, principalement exercée par les *Länder*, qu'en Espagne la loi « *sur le régime foncier et les évaluations* » du 13 avril 1998 confie l'urbanisme aux régions, la France ne cesse de faire intervenir le législateur sur le contenu des politiques urbaines. Certes « *il n'appartient pas à l'État d'imposer un modèle particulier d'organisation urbaine* » (circulaire du ministre de l'Équipement aux préfets du 31 juillet 2003) : la commune – ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme – est libre d'organiser son espace territorial, mais les procédures conduisant à cette organisation ont un caractère national ; lorsqu'il ne fixe pas les règles de fond (voir *supra* chapitre 1), l'État fixe les règles de méthode que les collectivités territoriales doivent respecter. Il peut d'ailleurs être contraint de le faire par l'Union européenne : ainsi, la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été transposée dans notre droit par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et par le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement.

Lorsqu'une commune décide de définir une politique d'urbanisme, ses élus doivent se poser au moins trois questions :

- Veulent-ils encourager la construction sur leur territoire ?
- Veulent-ils réfléchir avec les élus des communes voisines aux orientations générales de l'organisation de l'espace ?
- Veulent-ils établir un projet d'aménagement et définir précisément les règles qui concernent l'utilisation du sol ?

À chacune de ces trois questions, le droit de l'urbanisme propose une réponse :

- Encourager la construction est possible en mettant fin – lorsqu'il existe encore – au régime du plafond légal de densité (PLD).
- Poser les orientations d'un urbanisme intercommunal est possible en établissant un schéma de cohérence territoriale (SCOT).
- Définir un projet d'aménagement et des règles d'utilisation du sol est possible en élaborant un plan local d'urbanisme (PLU).

## 2.1. La fin du régime du plafond légal de densité

44. La loi du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière avait institué le plafond légal de densité (PLD) dans un double dessein : limiter les constructions en hauteur et freiner les constructions en centre-ville ; procurer aux communes des recettes d'investissement. Ces objectifs n'ont pas été atteints.

La loi SRU du 13 décembre 2000 a voulu au contraire favoriser la construction en centre-ville pour éviter les déplacements automobiles et les pollutions qu'ils engendrent : son article 50-II interdit dorénavant toute institution du PLD et ne le maintient, à titre facultatif, que dans les communes l'ayant mis en place avant le 31 décembre 1999 – ce qui a pour conséquence de se référer, pour ces communes, aux anciens articles L. 112-1 et suivants et L. 333-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

### 2.1.1. Détermination de la surface hors œuvre nette

45. C'est, en matière de construction, un élément que l'on retrouvera à plusieurs reprises (*infra* 89, pour l'application du coefficient d'occupation des sols ou, chapitre 3, pour le calcul de la taxe locale d'équipement) et qui concerne toutes les constructions indépendamment du PLD. La surface hors œuvre nette d'une construction est calculée conformément à l'article R. 112-2 : il faut partir de la surface hors œuvre brute, en déduire plusieurs surfaces, et on obtient la SHON.

#### A. La surface hors œuvre brute

Pour tout projet de construction, il convient d'abord de connaître la surface hors œuvre brute (SHOB). Par définition (R. 112-2, alinéa 1), celle-ci est « *la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de construction* », ce qui inclut toutes les toitures-terrasses. En revanche sont exclus de la SHOB, par exemple, les terrasses non couvertes de plain-pied avec le rez-de-chaussée ou les vides d'ascenseurs ou de monte-charges (ainsi les trémies d'escalier : Conseil d'État, 11 décembre 2006, *Callamard et Mermoud*).

#### B. Les surfaces déduites de la SHOB

46. Une fois déterminée la SHOB d'une construction, il faut, pour obtenir la surface hors œuvre nette (SHON), procéder à la déduction d'un certain nombre de surfaces (R. 112-2, alinéa 2). Les circulaires ministérielles n° 90-80 du 12 novembre 1990 et n° 99-49 du 27 juillet 1999 énoncent ces surfaces à déduire :
- Surfaces de plancher hors œuvre des *combles et des sous-sols non aménagés* pour l'habitation ou pour des activités professionnelles, artisanales, commerciales, industrielles.

Trois critères permettent de déterminer si des surfaces ne sont pas aménageables :

- la hauteur des locaux (toutes les surfaces de hauteur sous toiture ou sous plafond inférieure à 1,80 mètre dans les combles, même si elles sont destinées à un aménagement : V. Conseil d'État, 11 décembre 2006, *Callamard et Mermoud*, Rec. T. p. XX) ;
  - l'affectation des locaux (caves, chaufferies, locaux pour les ordures ménagères) : cave à vin (trib. adm. Lyon, 1<sup>er</sup> avril 2003, *M. Jean-François Ragot*, req. n° 01-4509) ;
  - l'accessibilité des locaux : ainsi déduit-on les surfaces des machineries des ascenseurs (non aménageables) ; mais non les surfaces des vestiaires (aménageables).
- Surfaces de plancher hors œuvre des *toitures-terrasses, des balcons, des loggias* et des surfaces non closes situées au rez-de-chaussée (surfaces dépourvues soit d'une partie des murs de pourtour, soit de dispositifs techniques permettant l'installation d'éléments de fermeture).
  - Surfaces de plancher hors œuvre des *bâtiments aménagés en vue du stationnement* des véhicules ainsi que des aires de manœuvre et des sas de sécurité : la surface d'un dépôt de bicyclettes et de voitures d'enfant situé au rez-de-chaussée d'un immeuble et pourvu de trois petites fenêtres de 50 cm de largeur peut être déduite à ce titre (cour adm. appel Lyon, 22 novembre 1994, *SARL Alpinvest*, Rec. T. p. 1230).
  - Surfaces de plancher *supplémentaires* nécessaires à l'aménagement et à l'amélioration de l'habitabilité des logements destinés aux *personnes handicapées* (L. 112-1, alinéa 2).
  - Forfaitairement 5 % des surfaces hors œuvre affectées à l'habitation pour la prise en compte de l'*isolation phonique ou thermique* de l'immeuble.
  - À l'occasion de réfections d'immeubles à usage d'habitation, dans une limite de 5 m<sup>2</sup> par logement, les surfaces de plancher affectées à l'*amélioration de l'hygiène* des locaux (création de salles d'eau, amélioration de la ventilation ou du chauffage, agrandissement de la cuisine) et à la *fermeture des balcons, loggias* et surfaces non closes situées en rez-de-chaussée.
  - Surfaces de plancher dans les exploitations et coopératives agricoles des locaux aménagés pour *héberger les animaux, abriter les récoltes, ranger le matériel et surfaces des serres de production*.

Ces déductions, intéressantes puisqu'elles permettent en pratique la construction de surfaces qui ne seront pas prises en compte dans le calcul des taxes d'urbanisme, conduisent à fixer la SHON.

## Fiche de calcul SHOB-SHON



## Fiche d'aide pour le calcul des surfaces hors œuvre BRUTES et NETTES des constructions

Cette fiche constitue une aide pour le calcul des surfaces.  
Elle ne doit pas être jointe à votre demande.

	Surface existante	Surface démolie, transformée ou supprimée	Surface restante	Surface créée	Surface totale
<b>I - Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) total :</b>					
La SHOB des constructions est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau, des surfaces des toitures-terrasses, des balcons ou loggias et des surfaces non closes situées au rez-de-chaussée, auxquelles s'ajoutent l'épaisseur des murs et cloisons.					
<b>II - Calcul de la Surface Hors Œuvre Nette (SHON) obtenue en déduisant de la SHOB les surfaces de plancher suivantes :</b>					
<b>A - Surfaces déductibles, quelle que soit la destination de la construction :</b>					
<b>a - Sous-sol ou comble non aménageables :</b>					
Les surfaces des combles et des sous-sols sont déductibles, à condition qu'elles ne soient pas aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial.					
<b>b - Toitures-terrasses, balcons, loggias et surfaces non closes situées au rez-de-chaussée :</b>					
<b>c - Bâtiments affectés au stationnement des véhicules :</b>					
Les surfaces de plancher destinées au stationnement des véhicules de toute nature, avec ou sans moteur sont seules déductibles. Les surfaces destinées au stockage des véhicules en vue de leur vente, leur location ou en attente de leur réparation ne sont pas déductibles.					
<b>d - Bâtiments d'exploitation agricole :</b>					
Toutes les surfaces des bâtiments agricoles sont déductibles, à l'exception des logements des exploitants et de leurs personnels et des locaux de gestion (bureaux, locaux de ventes...).					
Sous-total des surfaces déductibles (applicable à toutes les constructions)					
② = a + b + c + d	②				
Calcul intermédiaire :					
③ = ① - ②	③				
<b>B - Surfaces déductibles pour les seules constructions à usage d'habitation :</b>					
<b>e - Déduction forfaitaire pour isolation thermique et acoustique des logements :</b>					
égale à ③ x 0,05					
<b>f - Amélioration des logements :</b>					
maximum 5 m <sup>2</sup> x nombre de logements					
Cette déduction n'est applicable qu'aux surfaces faisant l'objet de travaux d'amélioration de l'hygiène des locaux (création de cuisine, salle d'eau et toilettes) et de fermetures de balcon, loggia ou surfaces non closes au rez-de-chaussée. Elle est limitée à 5m <sup>2</sup> par logement.					
<b>g - Déduction pour l'accessibilité des personnes handicapées :</b>					
maximum 5 m <sup>2</sup> x nombre de logements					
Cette déduction est applicable aux bâtiments d'habitation collectifs et maisons individuelles neufs ou existants faisant l'objet de travaux entraînant la création de surface hors œuvre nette par extension ou changement de destination.					
Sous-total des surfaces déductibles (constructions à usage d'habitation)					
④ = e + f + g	④				
<b>Surface Hors Œuvre Nette</b>					
⑤ = ③ - ④	⑤				

### C. La densité de construction

La densité de construction (D) s'exprime par un rapport numérique.

$$47. D = \frac{\text{SHON de la construction projetée}}{\text{Surface du terrain}}$$

EXEMPLE : Si  $D = 1,4$ , sur une surface de terrain de  $650 \text{ m}^2$ , un propriétaire peut construire un immeuble de  $910 \text{ m}^2$  de SHON, et donc de SHOB bien supérieure.

#### ► Cas particulier

Lorsqu'une construction nouvelle est édifiée sur un terrain qui comprend déjà un bâtiment, la densité est calculée en ajoutant la surface de plancher de ce bâtiment à celle de la construction nouvelle (L. 112-3).

MÊME EXEMPLE : S'il y a déjà sur le terrain un immeuble de  $500 \text{ m}^2$  de SHON, il est possible de construire un immeuble de  $410 \text{ m}^2$  maximal de SHON.

## 2.1.2. Le régime du plafond

Le plafond légal de densité pouvait, jusqu'au 31 décembre 1999, être institué par la commune.

### 2.1.2.1. Création

48. Le conseil municipal créait le PLD et fixait une limite de densité de construction qui devait être égale ou supérieure à 1.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, 2 600 des 36 784 communes françaises – essentiellement en région parisienne – avaient encore un PLD (Roissy-en-France : 1,5 ; Argenteuil : 1,7). Il faut noter que la ville de Paris, ainsi que les communautés urbaines de Lyon et de Marseille, n'ont plus de PLD depuis 1987.

### 2.1.2.2. Conséquences

49. Lorsqu'une commune a fixé un PLD, elle détient seule, au-delà de ce plafond, la responsabilité de l'exercice du droit de construire (ancien art. L. 112-1, dernier alinéa). Dès lors, tout propriétaire qui veut construire sur son terrain au-delà du plafond n'est plus libre d'exercer ce droit : il doit acheter ce droit à la commune. La somme qu'il doit verser est « *égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond* » (ancien art. L. 112-2).

### A. Calcul du versement

Imaginons une commune ayant fixé un PLD, avec une densité de 1,2. M. Durand, propriétaire d'un terrain de  $100 \text{ m}^2$ , peut construire, sans dépasser

le PLD, 120 m<sup>2</sup> de SHON. Pour pouvoir construire, si les règles d'urbanisme le permettent à cet endroit, une maison de 300 m<sup>2</sup> de SHON, il lui aurait fallu avoir un terrain de 250 m<sup>2</sup> ; c'est pourquoi M. Durand va acheter à la commune 150 m<sup>2</sup> (250 – 100) de droits à construire. La valeur de référence du mètre carré de terrain est celle du terrain nu et libre. En cas de divergence entre le propriétaire et la direction des services fiscaux, le juge de l'expropriation se prononce (R. 333-4 dernier alinéa) ; il tient compte des éléments et caractères propres du terrain destiné à la construction (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 15 octobre 1980, *ville de Paris*, Bull. civ. III, n° 158).

### B. Acquiescement de la participation

50. Le bénéficiaire de l'autorisation de construire doit verser au comptable du Trésor la participation dont il est redevable au titre du dépassement de PLD en deux parts égales : la première part, à l'expiration d'un délai de dix-huit mois à partir de la date où il a obtenu l'autorisation de construire ; la seconde part, trente-six mois après cette même date (ancien art. L. 333-2). La demande d'autorisation de construire précisant les éléments de calcul de la participation est « *regardée comme une déclaration du contribuable, que le service chargé d'établir l'assiette du versement ne peut écarter qu'en effectuant un redressement au sens de l'article L. 55 du Livre des procédures fiscales* » (Conseil d'État, 21 décembre 1994, *SCI La Brise*, Rec. p. 570). La participation versée est affectée pour les trois quarts à la commune (recette figurant à la section d'investissement) et pour un quart au département (ancien art. L. 333-3). Cependant, les constructeurs de HLM versent la totalité de la participation à la commune (ancien art. L. 333-5). En 2004, ces participations s'élevaient au total à 34 millions d'euros.

### C. Dispense de la participation

Les collectivités publiques construisant des immeubles affectés à un service public sont dispensées du PLD (ancien art. L. 112-2, alinéa 3). Les logements destinés à des personnes défavorisées sont dispensés de participation. Pour les autres logements sociaux bénéficiant d'un concours financier de l'État, lorsque le conseil municipal peut autoriser un dépassement du coefficient d'occupation du sol dans la limite de 20 %, la partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement pour dépassement du PLD (L. 127-1 et R. 127-1). Il en est de même, si le conseil municipal en délibère, des constructions labellisées « haute performance énergétique » ou équipées d'installations d'énergie renouvelable (L. 128-1). Enfin, les immeubles affectés à l'habitation et les constructions édifiées dans une ZAC peuvent être dispensés de versement de PLD.

## 2.1.3. La suppression du plafond

51. La loi SRU (art. 50, II), afin d'encourager les constructions, a autorisé toute commune ayant institué le PLD à l'abroger à tout moment, par simple délibération du conseil municipal. De plus, le PLD est supprimé de plein droit dans les communes qui instituent la participation pour voirie et réseaux (cf. *infra* 188).

## 2.2. L'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale

52. Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont encouragé les communes à réfléchir à l'avenir de leur territoire en offrant à celles qui élaborent des documents d'urbanisme une aide de l'État sous la forme :

- soit d'une participation financière dans le cadre d'un concours particulier (18 millions d'euros en 2007) au sein de la dotation générale de décentralisation,
- soit d'une mise à disposition gratuite des services de la direction départementale de l'équipement (DDE) ou, dans certains départements, de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) (L. 121-7).

Les dépenses exposées pour l'élaboration des documents d'urbanisme sont qualifiées de dépenses d'investissement et ouvrent droit aux attributions du Fonds de compensation pour la TVA (L. 121-7).

Les communes peuvent également recueillir les conseils des agences d'urbanisme. Ces agences, qui sont en France au nombre de quarante-neuf, ont notamment pour mission *« de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques »* (L. 121-3). À l'exception de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), l'action d'une agence couvre le territoire d'une agglomération. Créée par l'État et les collectivités territoriales, fonctionnant généralement sous la forme d'une association régie par la loi de 1901 – ou sous la forme d'un groupement d'intérêt public –, une agence ne peut recevoir de financement public que de l'État et de collectivités territoriales ou établissements publics ayant compétence en matière d'urbanisme (circulaire 2006-97 du 26 décembre 2006).

Les schémas directeurs (SD) ont succédé en 1983 aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), institués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Apparaissant inadaptés aux grands objectifs des agglomérations des années 2000, difficiles à réviser, les SD ont à leur tour été remplacés par les schémas de cohérence territoriale (SCOT), créés par la loi SRU. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, 218 SCOT étaient en cours d'élaboration.

### 2.2.1. Contenu

53. Le schéma de cohérence territoriale fixe les grandes options concernant l'avenir du territoire concerné ; comme tous les documents d'urbanisme, il doit respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 (cf. *supra* 13).

#### A. Objet

Il est précisé à l'article L. 122-1. Le schéma de cohérence territoriale doit :



- exposer un diagnostic sur le territoire, établissant ses besoins (développement économique, aménagement, agriculture, environnement, habitat, transports, équipements, services) ;
- présenter le projet d'aménagement et de développement durable retenu (habitat, loisirs, déplacements, stationnement, régulation du trafic automobile...) ;
- fixer des orientations générales d'organisation de l'espace autour d'un équilibre entre les espaces urbains et les espaces naturels ; à ce titre, le SCOT définit des objectifs en matière de logements sociaux, de dessertes en transports collectifs, d'équipement commercial, de mise en valeur des entrées de ville, etc. ;
- déterminer les espaces à protéger et prévoir les grands équipements, éventuellement freiner l'ouverture à l'urbanisation ;
- prendre en compte les programmes de l'État et des différentes collectivités publiques, notamment la charte de développement du « pays », si les communes d'un territoire ont constitué cette entité ; être compatible avec la charte du parc naturel régional ou du parc national, s'il y en a un, les orientations du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

Éventuellement, le schéma de cohérence territoriale peut prévoir des schémas de secteur qui complètent le SCOT en en détaillant le contenu pour certaines parties du territoire ; en zone de montagne, il peut prévoir des unités touristiques nouvelles ; dans les communes littorales, il peut inclure, dans un chapitre particulier, le schéma de mise en valeur de la mer (V. *supra*, chapitre 1).

## B. Présentation

Le dossier de schéma de cohérence territoriale comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable, un document d'orientations générales et des documents graphiques.

### ► Le rapport de présentation

54. Le rapport de présentation doit être soigneusement préparé. Il :

- 1) expose le diagnostic sur le territoire et ses besoins ;
- 2) décrit l'articulation du SCOT avec les autres documents d'urbanisme ;
- 3) analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;
- 4) analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du SCOT sur l'environnement ;
- 5) explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;

- 6) présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ;
- 7) comprend un résumé non technique ;
- 8) précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.

Les éléments cités aux 5° et 6° contribuent à l'évaluation environnementale imposée par l'article R. 121-14.

#### ► Le projet d'aménagement et de développement durable

Il fixe les objectifs retenus par le SCOT en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Le schéma de l'île de Ré peut retenir, parmi ses objectifs, le ralentissement de la fréquentation touristique en haute saison (Conseil d'État, 10 janvier 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, Rec. T. p. XX).

#### ► Le document d'orientations générales

Ce document, qui n'existait pas dans les dossiers de schéma directeur, précise :

- les orientations générales de l'organisation de l'espace ;
- les espaces et sites naturels ou urbains à protéger ;
- les grands équilibres entre les espaces urbains et les espaces naturels ;
- les objectifs en matière de logement social, d'équipement commercial, de création de dessertes en transports collectifs, de protection des paysages, de mise en valeur des entrées de ville, de prévention des risques ;
- les conditions de développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Conformément à l'objectif de densification de la loi SRU, le SCOT peut prévoir que le développement de l'urbanisation sera subordonné à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable des terrains disponibles situés en zone urbanisée et déjà desservis par les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité (R. 122-3, 5°).

En zone de montagne, ce document précise l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles (cf. *supra* 15).

#### ► Les documents graphiques

55. Ils accompagnent le document d'orientations générales. Les auteurs du SCOT sont libres de présenter de tels documents ; leur seule obligation est d'« identifier les terrains inscrits » (R. 122-3) dans les limites des espaces et sites naturels ou urbains à protéger. Les documents graphiques, dans les anciens schémas directeurs, montraient :

- la destination générale des sols ;
- les sites d'extension de l'urbanisation et les secteurs de restructuration ;
- les espaces agricoles, forestiers et boisés ;

- les principaux équipements publics ;
- l'organisation générale de la circulation et des transports.

L'une des cartes fait, le cas échéant, ressortir les éléments essentiels de la première phase de réalisation du parti d'aménagement.

### 2.2.2. Procédure

56. Le Code de l'urbanisme prévoit les procédures d'élaboration, d'abrogation et de révision des SCOT que doivent respecter les collectivités territoriales.

#### A. Élaboration des schémas

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale prennent l'initiative de se doter d'un schéma (L. 122-3-I). Huit phases marquent cette démarche, qui dure en général trois à cinq ans et coûte de 150 000 à 3 000 000 d'euros selon la taille du territoire concerné.

##### ► 1<sup>re</sup> phase : proposition des communes

Au départ, la volonté de se doter d'un SCOT est présentée au préfet par plusieurs communes formant en principe « *un territoire d'un seul tenant et sans enclave* » (L. 122-3-II) : la cohérence du SCOT est d'abord géographique. La proposition des communes émane des conseils municipaux qui s'expriment par des délibérations adoptées par les deux tiers des communes représentant 50 % de la population, ou bien par la moitié des communes représentant les deux tiers de la population. Puis le préfet consulte le conseil général qui a trois mois pour émettre un avis : passé ce délai, cet avis est réputé favorable. Enfin le préfet délimite par arrêté le **périmètre** du schéma futur, après avoir vérifié sa pertinence (L. 122-3-IV et L. 145-4). Cet arrêté est affiché pendant un mois dans les mairies des communes concernées, et mention de cet affichage est insérée dans un journal diffusé dans le département ; il est également publié au recueil des actes administratifs de l'État dans le département (R. 122-13).

##### ► 2<sup>e</sup> phase : activation de l'intercommunalité

57. Les communes doivent confier l'élaboration de leur schéma de cohérence territoriale à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte (par exemple le syndicat d'aménagement et de gestion du parc naturel régional), qui aura ultérieurement l'importante mission d'en assurer le suivi.

Il faut noter que les communautés urbaines, lorsqu'elles existent – la France en comptait 14 au 1<sup>er</sup> janvier 2007 –, sont alors légalement compétentes pour élaborer un tel schéma pour les communes qu'elles englobent (art. L. 5215-20, I, 2°, a du Code général des collectivités territoriales) ; il en est de même des communautés d'agglomération (art. L. 5216-5, I, 2° du Code général des collectivités territoriales) – au nombre de 169 au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Quant aux communautés de communes – au nombre de 2 400 –, elles ont la possibilité d'assumer

une compétence en matière de schéma de cohérence territoriale si cela est expressément précisé au titre du premier groupe de leurs compétences obligatoires, intitulé « *aménagement de l'espace* » (art. L. 5214-16, I, 1° du même code).

Les élus membres du conseil de l'établissement intercommunal doivent en premier lieu délibérer sur les objectifs et les modalités d'une **concertation**. Cette concertation doit associer, pendant toute la durée de l'élaboration du SCOT, d'abord les habitants, mais aussi les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole (L. 300-2-I, a). Cette concertation doit être variée : expositions, présentation à la presse, réunions publiques peuvent la nourrir. La délibération qui organise cette concertation est affichée pendant un mois au siège de l'établissement public intercommunal et dans les mairies concernées – mention de cet affichage est insérée dans un journal diffusé dans le département – et publiée au recueil des actes administratifs de l'établissement.

### ► 3<sup>e</sup> phase : association d'autres organismes et de l'État

58. Le président de l'établissement intercommunal, à son initiative ou à la demande du préfet, de la région, du département, associe les services concernés à l'élaboration du projet de SCOT. Le préfet porte à la connaissance de l'établissement public toutes « *les informations nécessaires* » (L. 121-2, alinéa 2), collectées par la direction départementale de l'équipement (R. 121-2) et qui devront s'appliquer au territoire : directive territoriale d'aménagement, dispositions législatives sur les zones de montagne et le littoral, servitudes d'utilité publique, projets d'intérêt général, opérations d'intérêt national, études techniques en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. Le « porté à connaissance » – qui doit être continu pendant toute l'élaboration du SCOT – est tenu à la disposition du public.

Le président de l'établissement intercommunal consulte, s'il y a lieu, le document de gestion de l'espace agricole et forestier et la carte archéologique (cf. *supra* 26) ; il a la possibilité de recueillir tous les avis utiles, notamment ceux des associations ou organismes ayant compétence en matière d'habitat, d'aménagement, d'environnement, de déplacements ou d'urbanisme (L. 122-7).

À chaque fois qu'ils le demandent, sont consultés pendant l'élaboration du SCOT : le président du conseil régional, le président du conseil général, l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, les organes de gestion du parc national ou du parc naturel régional, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre des métiers, la chambre d'agriculture et, en secteur littoral, la section régionale de conchyliculture ainsi que les maires ou présidents d'établissements intercommunaux voisins.

Si le SCOT s'applique à un territoire frontalier, il doit prendre en compte l'urbanisme existant de l'autre côté de la frontière : aussi le président de l'établissement public intercommunal est-il invité à recueillir l'avis de la collectivité locale frontalière et de tout organisme étranger compétent (L. 121-4-1).

**► 4<sup>e</sup> phase : débat d'orientation**

Lorsque le projet de SCOT commence à prendre forme, un débat est organisé au sein du conseil de l'établissement public intercommunal. Il porte sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable retenues. Il y a tout intérêt à ce que le public soit informé, dans le cadre de la concertation, du contenu de ce débat. Après le débat d'orientation, le président de l'établissement intercommunal doit recueillir l'accord du préfet sur le chapitre « schéma de mise en valeur de la mer » si le SCOT en comprend un ; si le SCOT est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement d'un autre État européen, il en informe également le préfet qui saisit l'État concerné (R. 121-17).

**► 5<sup>e</sup> phase : délibération sur le projet de schéma**

Au moins quatre mois après le débat d'orientation, le projet de schéma mis au point doit être discuté et adopté par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette délibération peut aussi tirer le bilan de la concertation, présenté par le président de l'établissement intercommunal au conseil. La délibération « arrêtant le projet de SCOT » est transmise aux conseils municipaux des communes concernées, aux organes délibérants des personnes associées, au préfet, au comité de massif en zone de montagne, qui ont un délai de trois mois pour donner leur avis. En l'absence de réponse dans les trois mois, leur avis est réputé favorable. La délibération est affichée un mois au siège de l'établissement intercommunal et dans toutes les mairies des communes concernées.

Si le projet de schéma arrêté prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers, le président de l'établissement intercommunal doit recueillir les avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national des appellations d'origine dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et du centre régional de la propriété forestière (cour adm. appel Paris, 15 juin 2000, *SIEP du canton de Dourdan*, Rec. p. 1279) ; ces avis doivent être rendus dans les deux mois, à défaut, ils sont réputés favorables (R. 122-8).

En tous les cas, le schéma doit, trois mois au plus tard avant l'enquête publique, être transmis au préfet qui émet un avis, préparé par le directeur régional de l'environnement, sur la prise en compte de l'environnement par le SCOT ; cet avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans les trois mois (R. 121-15).

**► 6<sup>e</sup> phase : contestation éventuelle d'une commune**

59. Une commune membre de l'établissement intercommunal peut estimer que « *l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives* » (L. 122-9) ; il appartient alors à son conseil municipal de prendre une délibération motivée énonçant les modifications demandées au projet de schéma. Le maire en saisit le préfet, qui donne son avis dans les trois mois, après consultation de la « commission de conciliation ». Cette commission existe dans chaque département ; elle est composée de six élus locaux désignés par les maires et de six personnalités qualifiées en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement désignées par le préfet (R. 121-6). La commune qui,

après cette conciliation, maintient son opposition peut se retirer du SCOT (L. 122-12).

#### ► 7<sup>e</sup> phase : enquête publique

Le président de l'établissement public intercommunal saisit le **président du tribunal administratif** afin que celui-ci désigne dans les quinze jours un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête ; il prend ensuite un arrêté, publié dans deux journaux diffusés dans le département, et affiché au siège de l'établissement intercommunal et dans les mairies concernées, par lequel il organise l'enquête : il fixe la durée (supérieure à un mois), les jours et heures auxquels le public est invité à venir consulter le dossier au siège de l'établissement intercommunal, écrire ses observations sur le registre d'enquête ou faire part de ses opinions ou interrogations au commissaire-enquêteur ; l'avis d'annonce de l'enquête doit être publié quinze jours avant le premier jour de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci. Il est nécessaire que l'information donnée au public soit complète : le dossier est composé du rapport de présentation, du projet d'aménagement et de développement durable, du document d'orientations générales, des documents graphiques, des avis des personnes associées ou consultées – notamment ceux du préfet et du conseil municipal si une commune a contesté le projet –, et peut être complété par certains éléments du « porté à connaissance » du préfet (R. 122-10). Le commissaire-enquêteur (ou la commission) se met au travail ; il (elle) peut souhaiter prolonger l'enquête (de quinze jours au maximum) ou organiser une réunion publique. Dans le mois suivant la clôture de l'enquête – le dépassement du délai d'un mois n'entache pas d'irrégularité la procédure d'élaboration (Conseil d'État, 8 janvier 1992, *Mme Gaillard-Schouard*, Rec. p. 9) –, le commissaire-enquêteur établit un rapport et adresse au président de l'établissement intercommunal ses **conclusions motivées**, favorables ou défavorables au projet ; des conclusions insuffisamment motivées entraînent l'illégalité du document (cour adm. appel Bordeaux, 6 juillet 2000, *société GRC*, req. n° 97 BX 02219).

#### ► 8<sup>e</sup> phase : approbation

60. Le schéma, éventuellement modifié « *pour tenir compte notamment des observations du public, des avis des communes, des personnes publiques consultées et du préfet* » (L. 122-11), doit être approuvé par l'organe délibérant de l'établissement intercommunal. La délibération est transmise au préfet, à la région, au département et à certaines personnes associées ; elle est affichée pendant un mois au siège de l'établissement intercommunal et dans toutes les communes membres, et mention de cet affichage est insérée dans un journal diffusé dans le département ; elle est publiée au recueil des actes de l'établissement intercommunal. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, on comptait 26 SCOT approuvés, couvrant 903 communes et une population de 2 889 047 habitants.

Le schéma devient **exécutoire** deux mois après sa transmission au préfet (L. 122-11). Pendant ce délai, le préfet peut encore demander des modifications s'il estime que les dispositions du schéma ne sont pas compatibles avec une directive territoriale d'aménagement ou les dispositions législatives particu-

lières aux zones de montagne ou au littoral ou compromettent gravement les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 ; dans ce cas, le SCOT deviendra exécutoire dès que sera transmise au préfet la délibération apportant les modifications demandées.

Le dossier de SCOT est tenu à la disposition du public.

## B. Évolution des schémas

61. La procédure de **révision** est analogue à la procédure d'élaboration ; le débat d'orientation peut avoir lieu dès la mise en révision du schéma (L. 122-8, alinéa 1). La révision, complète ou partielle, du SCOT est encouragée puisque l'établissement public intercommunal est tenu, au plus tard dix ans après l'approbation, à l'obligation de délibérer sur le bilan du SCOT, notamment du point de vue de ses conséquences pour l'environnement ; il doit prononcer son maintien en vigueur ou sa mise en révision. Cette délibération est soumise aux mêmes formalités de publicité que celles qui s'appliquent à la délibération d'approbation.

Il est possible de se limiter à une procédure plus simple de **modification** lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable (L. 122-13).

Il faut enfin préciser que, si l'établissement public intercommunal est étendu à une (ou des) commune(s), le périmètre du SCOT y est de droit étendu, sans nécessiter une révision de ce document (L. 122-5).

## C. Fin des schémas

Les schémas directeurs sont appelés à disparaître, tandis que les SCOT devront être revus périodiquement.

### 62. ► Les schémas directeurs

Les schémas directeurs qui ont été élaborés par un établissement public dissous depuis la date de leur approbation sont devenus caducs au 1<sup>er</sup> janvier 2002 si les communes concernées n'ont pas constitué avant cette date un nouvel établissement public (L. 122-18, alinéa 5). Les schémas directeurs approuvés avant la loi SRU sont soumis au nouveau régime des SCOT ; ils deviennent caducs le 14 décembre 2010 s'ils n'ont pas été révisés ou modifiés avant cette date. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, on comptait encore 85 schémas directeurs approuvés et 6 en révision pour devenir des SCOT.

### ► Les schémas de cohérence territoriale

Il faut distinguer deux hypothèses :

- lorsque l'établissement public qui a approuvé un SCOT est dissous, et qu'un autre établissement public n'est pas chargé d'assurer le suivi du document, le SCOT est abrogé (L. 122-4, alinéa 2) ;
- lorsque dix ans après l'approbation du SCOT, l'établissement public – qui est chargé du suivi de ce document – n'a pas procédé à une analyse des résultats



de son application et n'a pas délibéré sur son maintien en vigueur ou sa mise en révision, le SCOT est caduc (L. 122-14).

**Tableau I : les schémas directeurs et de cohérence territoriale approuvés**

Année	1991	1995	1997	2001	2004	2007
Nombre	192	198	210	121	114	111

Source : ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, DGUHC.

### 2.2.3. Effets

63. Le SCOT n'a d'effets qu'à partir du moment où il est exécutoire.

#### A. L'ouverture à l'urbanisation

##### ► Principe

En l'absence de SCOT, les zones naturelles (N) et les zones d'urbanisation future (AU) créées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation ; même une révision du PLU ne peut être envisagée. De même, les autorisations d'exploitation commerciale ou cinématographique ne peuvent être accordées (L. 122-2, alinéa 2). Ces dispositions constituent une forte incitation à l'élaboration d'un SCOT et montrent donc l'importance de la délimitation des périmètres des SCOT.

##### ► Exceptions

Dans cinq hypothèses, malgré l'absence d'un SCOT, les zones naturelles et d'urbanisation future délimitées par les PLU ne sont pas frappées d'inconstructibilité :

- lorsque l'ouverture à l'urbanisation est accordée par dérogation donnée par le préfet, après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture ; cette dérogation ne peut être refusée que « *si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan* » (loi « Urbanisme et habitat », art. 3) ;
- lorsqu'au début de la procédure d'élaboration, le périmètre du SCOT ayant été arrêté par le préfet, le conseil délibérant de l'établissement public intercommunal décide de permettre l'ouverture à l'urbanisation de telle ou telle zone d'une des communes concernées ;
- en Île-de-France, en Corse ou dans les départements d'outre-mer, lorsqu'un schéma régional est applicable ;
- lorsque ces zones concernent des communes situées soit à plus de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habi-



tants, soit à plus de 15 kilomètres du rivage de la mer ; dans le premier cas, les 15 kilomètres sont calculés « à partir de la limite extérieure de la partie agglomérée des unités urbaines de plus de 50 000 habitants, et non pas à partir de la limite extérieure des communes membres de l'unité urbaine » (circulaire n° 2001-3 du 18 janvier 2001) ;

- lorsqu'une (des) commune(s) membre(s) de l'établissement intercommunal située(s) à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants connaît « une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief » (L. 122-2, alinéa 4), le préfet, après avis de la commission de conciliation, peut par arrêté motivé autoriser l'ouverture à l'urbanisation des zones concernées.

## B. La mise en œuvre de la cohérence

Le SCOT doit, selon la volonté du législateur, devenir le document chef de file et fédérateur des nombreux documents locaux existants en matière d'aménagement et de cadre de vie.

### ► Obligation de compatibilité

64. Le schéma de cohérence territoriale approuvé impose qu'un certain nombre de projets soient compatibles (L. 122-1) avec lui :

- les plans locaux d'urbanisme ;
- les programmes locaux de l'habitat, qui définissent « pour une durée au moins égale à cinq ans les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale, en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » (Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-1, alinéa 2) ; le PLH doit permettre d'atteindre, dans les communes incluses dans une agglomération, un nombre de logements locatifs sociaux représentant au moins 20 % des résidences principales, faute de quoi un prélèvement est effectué chaque année sur les ressources fiscales de la commune concernée (Code de la construction et de l'habitation, articles L. 302-5 à L. 302-7) ;
- les plans de déplacements urbains, qui définissent, obligatoirement dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, « les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains » (art. 28 modifié de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs) ;
- les schémas de développement commercial et autorisations d'exploitation commerciale ;
- les plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés ;
- les cartes communales ;
- les déclarations d'utilité publique ;
- les opérations foncières et opérations d'aménagement dont la liste est établie à l'article R. 122-5 : zones d'aménagement différé, périmètres provisoires des

ZAD ; zones d'aménagement concerté ; lotissements, remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et constructions dépassant 5 000 m<sup>2</sup> de SHON ; constitution, par des collectivités et établissements publics, de réserves foncières de plus de 5 hectares d'un seul tenant.

#### ► Signification de la compatibilité

65. La compatibilité entre un projet et le schéma de cohérence territoriale dans lequel il s'inscrit doit s'apprécier au regard du document d'orientations générales et des documents graphiques du SCOT (R. 122-1, alinéa 2).

Que veut dire « compatible » ?

Cela ne revient pas à dire conforme : la jurisprudence concernant non les SCOT, mais les ex-schémas directeurs, admet comme compatibles les dispositions qui ne remettent en cause ni une option fondamentale du schéma, ni la destination générale des sols et qui ne compromettent ni le maintien des espaces boisés, ni la protection des sites (Conseil d'État, Assemblée, 22 février 1974, *Adam*, GADU p. 191). Voici quelques exemples d'annulation pour incompatibilité avec le schéma directeur :

- le POS classait en zone d'urbanisation des espaces boisés dans un secteur où le schéma directeur du bassin d'Arcachon avait prévu un site naturel protégé (Conseil d'État, 7 décembre 1990, *commune de Lège-Cap-Ferret*) ;
- à Lille, le schéma d'arrondissement avait prévu une zone d'espaces verts et agricoles. Le POS d'une commune avait classé des terrains de ce secteur constructibles pour des activités artisanales (Conseil d'État, 26 mars 2001, *SARL Le Blanc-Coulon*, Rec. p. 157) ;
- à Paris, la ZAC de la Porte Maillot prévoyait d'importantes superficies de bureaux, alors que le schéma directeur prônait l'arrêt de l'extension des activités tertiaires à l'ouest de la capitale (Conseil d'État, 8 novembre 1993, *ville de Paris*, Rec. p. 312) ;
- le schéma directeur de l'agglomération grenobloise vise à la maîtrise du développement commercial de l'agglomération, dont Saint-Martin-d'Hères fait partie ; il prévoit en particulier « *de renforcer en priorité le développement commercial des secteurs extérieurs et donc de maîtriser celui de l'agglomération* » ; la décision de la commission nationale d'équipement commercial, qui prévoit, à Saint-Martin-d'Hères, le doublement de la surface du magasin Leclerc et une augmentation de plus de 600 % de celle de la galerie marchande attenante méconnaît l'orientation prioritaire du schéma (Conseil d'État, 28 septembre 2005, *société Sumidis et société Cocofruit*, Rec. p. 399).

#### 66. Conséquences de l'obligation

L'obligation de compatibilité correspond bien à la cohérence attendue du SCOT ; en conséquence, lorsqu'un document ou une opération qui doit être compatible avec le SCOT ne l'est pas, des décisions appropriées doivent être prises par les autorités responsables :

- si un projet de DUP (ou de déclaration de projet – voir *infra* 272 – prononcée par l'établissement public auteur du SCOT) n'est pas compatible avec le SCOT, l'enquête publique doit porter sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du SCOT qui s'impose. Avant l'enquête, l'État, l'établissement public intercommunal, la région, le département et les organismes qui ont été associés et consultés durant l'élaboration du SCOT examinent en commun les dispositions proposées par le préfet pour assurer la mise en compatibilité du schéma. Après l'enquête publique, le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur ainsi que le dossier de mise en compatibilité du SCOT sont adressés par le préfet aux conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre du schéma et au conseil de l'établissement public intercommunal ; leur avis est réputé favorable s'il n'est pas donné dans les deux mois. La DUP emporte approbation des nouvelles dispositions du SCOT (L. 122-15 et R. 122-11) ;
- si un document (carte communale, PLU, PLH, PDU...) ou une opération foncière ou d'aménagement comprend des dispositions incompatibles avec le SCOT, il appartient à l'établissement public intercommunal de modifier ou de mettre en révision le SCOT. Une enquête publique unique est organisée à cet effet (L. 122-16).

#### 2.2.4. Annulation du SCOT

En cas de jugement annulant ou déclarant illégal le SCOT, le schéma de cohérence territoriale immédiatement antérieur, s'il n'est pas lui-même illégal, est remis en vigueur (L. 121-8). Cf. Conseil d'État, 5 décembre 1994, *Syndicat viticole de Pessac-Léognan*, Rec. p. 535 et Conseil d'État, avis, 9 mai 2005, *Marangio*, Rec. p. 195.

### 2.3. L'option du PLU

67. Les communes sont encouragées à fixer les règles applicables à leur territoire dans un plan local d'urbanisme. Cet encouragement de l'État prend la forme, comme pour les schémas de cohérence territoriale (cf. *supra* 52), de l'affectation de moyens financiers (le coût de l'élaboration d'un plan est estimé entre 27 000 euros et 300 000 euros selon la taille de la commune) ou de mise à disposition par convention de services de l'État. Mais l'encouragement le plus significatif réside dans le fait que, dans les communes où un PLU a été approuvé, le maire détient de la loi la compétence pour délivrer les permis de construire au nom et sous la responsabilité de la commune (L. 422-1). Le PLU, qui succède au POS et doit – sauf exceptions – couvrir l'intégralité du territoire communal (L. 123-1, alinéa 4), devient aujourd'hui le document de référence dans le droit de l'urbanisme. D'ailleurs, les communes qui n'ont pas de PLU ou de POS sont soumises à un régime très sévère, au sens médical du terme, puisque la possibilité de construire y est expressément limitée (L. 111-1-2).

Il faut donc étudier d'une part la situation des communes (ou des établissements publics de coopération intercommunale) qui ont choisi de se doter d'un PLU et d'autre part celles des communes qui n'ont pas fait ce choix.

### 2.3.1. Le choix du PLU

Ce choix montre la volonté des élus locaux de disposer d'un instrument au service d'un projet de développement de leur territoire.

En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, plus de 55 millions d'habitants vivaient sur un territoire couvert par un POS ou un PLU : 16 284 communes disposaient à cette date d'un POS ou d'un PLU approuvé (contre 8 184 en 1983). Le POS d'une commune reste en vigueur tant qu'un PLU n'a pas été approuvé.

#### A. Élaboration du PLU

68. Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune (L. 123-6), sous l'autorité du maire qui « *conduit la procédure d'élaboration* » (R. 123-15) et joue à cet égard un rôle moteur. La procédure comporte neuf phases et dure en général de deux à cinq ans.

##### ► 1<sup>re</sup> phase : prescription

L'histoire du PLU commence quand son établissement est prescrit ; il est prescrit lorsque le conseil municipal prend une délibération disposant que la commune engage l'élaboration d'un plan local d'urbanisme. Cette délibération :

- indique les modalités de **concertation** avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées pendant toute l'élaboration du projet (L. 300-2). Cette concertation doit être faite de vraies actions d'information sur l'histoire de la commune, ses défis futurs, la place des habitants comme celle des activités économiques, des transports ou de l'environnement, mais aussi de temps variés d'écoute des habitants, associations, conseils de quartier, comités consultatifs ; une explication de la procédure qui va être suivie pour élaborer le PLU peut être utilement donnée à tous les habitants (exposition, magazine, brochures, site internet...). Une juridiction a estimé que la concertation n'était régulière que si elle comportait pour les habitants la possibilité d'un dialogue avec l'autorité communale (cour adm. appel Lyon, 6 avril 2006, *commune de Saulon-la-Chapelle*, Rec. T. p. XX) ;
  - ouvre la possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation de construire (L. 123-6, alinéa 2) qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ;
69. • doit être affichée pendant un mois en mairie (la mention sur les seuls panneaux d'affichage électronique, caractérisé par l'absence de continuité de l'information, est insuffisante : cour adm. appel Nantes, 17 novembre 1999, *M. et Mme Goutailler*, req. n° 98116), publiée au recueil des actes administratifs dans les communes de plus de 3 500 habitants et mentionnée dans un journal diffusé dans le département et suffisamment connu : *Le Moniteur des*

*travaux publics et du bâtiment*, par exemple, n'est pas reconnu comme suffisamment diffusé (Conseil d'État, 15 mai 1987, *ville de Levallois-Perret c/ Mmes Lévy et Caen*, Rec. T. p. 1006).

- doit être notifiée au préfet, aux présidents du conseil régional, du conseil général, de l'établissement public intercommunal assurant le suivi du SCOT – ou du SCOT limitrophe si la commune n'est pas couverte par un SCOT –, aux représentants de l'autorité compétente en matière de transports urbains, du parc naturel régional, des chambres consulaires (commerce et industrie, métiers, agriculture) ; l'article 4-IV de la loi « ENL » du 13 juillet 2006 y a ajouté le représentant de l'ensemble des organismes de logement social.

70. En principe, l'élaboration du PLU est une affaire strictement communale. Cependant le PLU peut concerner le territoire de plusieurs communes : c'est ainsi que les communautés urbaines (aires urbaines de plus de 500 000 habitants) exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de PLU (art. L. 5215-20, 2°, a du Code général des collectivités territoriales) ; tandis que ni les communautés d'agglomération (aires urbaines de plus de 50 000 habitants), ni les communautés de communes ne détiennent obligatoirement cette compétence.

Naturellement, lorsque le PLU ressort de la compétence d'un organisme intercommunal, c'est l'organe délibérant de cet établissement public qui élabore le plan sous l'impulsion de son président (L. 123-18) ; par souci de simplicité, nous nous placerons, pour le reste de ce chapitre, dans le cas le plus fréquent : celui d'un PLU communal. Signalons qu'à Paris, Lyon et Marseille, les conseils d'arrondissement concernés (R. 141-6) sont consultés sur le PLU avant toute délibération du conseil municipal ; ils peuvent également proposer la modification du PLU pour sa partie concernant l'arrondissement (Code général des collectivités territoriales, art. L. 2511-15, dernier alinéa).

### ► 2<sup>e</sup> phase : association de l'État et d'autres personnes

71. Le préfet définit avec le maire les modalités d'association de l'État à l'élaboration du PLU (L. 123-7). Il porte à la connaissance du maire les informations que la direction départementale de l'équipement recense concernant le territoire communal :

- les dispositions des lois « Montagne » et « Littoral » ;
- les directives territoriales d'aménagement ;
- les opérations d'intérêt national ;
- les projets d'intérêt général (PIG) ;
- les servitudes d'utilité publique applicables sur le territoire ;
- le document de gestion de l'espace agricole et forestier, s'il existe ;
- les études techniques en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

De plus, le préfet précise si l'architecte des bâtiments de France propose à la commune de modifier le périmètre de visibilité autour d'un monument historique (fixé à 500 mètres par la loi du 31 décembre 1913, art. 1°, alinéa 5) de façon à désigner des ensembles d'immeubles et des espaces qui participent de

l'environnement du monument pour en préserver le caractère ou contribuer à en améliorer la qualité.

Quant aux autres personnes qui ont reçu notification de la délibération prescrivant le PLU, elles sont consultées « à leur demande » (L. 123-8) pendant toute la durée d'élaboration du PLU. Il en est de même des présidents des établissements intercommunaux voisins compétents, des maires des communes voisines, et du président de l'établissement chargé du suivi du SCOT limitrophe, si la commune n'est pas couverte par un tel schéma.

### ► 3<sup>e</sup> phase : constitution d'un groupe de travail

72. Un arrêté du maire peut intervenir pour créer un groupe de travail si le maire souhaite organiser une démarche collective autour du PLU. Ce groupe peut comprendre :

- les personnes qui ont été désignées par le préfet pour représenter l'État : ingénieurs de la DDE ou la DDAF par exemple ;
- les autres personnes publiques ayant manifesté leur désir d'y être associées (conseil régional, conseil général, chambres consulaires) ;
- des élus de la commune ;
- des spécialistes : techniciens, urbanistes, bureaux d'études, architectes...

Le groupe ne doit comprendre que des personnes non intéressées au sens de l'article L. 2131-11 du Code général des collectivités territoriales. Par exemple, un plan a été annulé parce qu'au cours d'une réunion du groupe de travail où siégeait un adjoint au maire qui était le fils d'un important propriétaire de terrains, la zone comprenant ces terrains a été déclarée constructible (Conseil d'État, 21 avril 1982, *Omnium d'entreprise Dumesny et Chapelle*, Rec. T. p. 777). Le groupe fonctionne sous l'autorité du maire et recueille, à l'initiative de celui-ci, les avis de nombreux organismes : en zone littorale, la section régionale de conchyliculture (L. 121-4, alinéa 2) ; tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat ou de déplacements ; les représentants des collectivités territoriales des États limitrophes. Le Code rural, dans son article L. 112-3, dispose que la chambre d'agriculture et, dans les zones d'appellation d'origine contrôlée, l'Institut national des appellations d'origine ainsi que le centre régional de la propriété forestière doivent également donner leur avis sur tout document d'urbanisme qui prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers (Conseil d'État, 3 novembre 1995, *commune de Cuers c/ chambre d'agriculture du Var*, Rec. T. p. 1074).

### ► 4<sup>e</sup> phase : débat d'orientation

C'est une nouveauté apportée par la loi SRU (L. 123-9, alinéa 1) : le maire doit proposer au conseil municipal un débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable communal, qui sous-tendront les choix d'urbanisme du PLU. Ce débat doit avoir lieu au plus tard deux mois avant la séance du conseil municipal convoquée pour délibérer sur le projet de PLU. Si le PLU est intercommunal, le débat est organisé également au sein des conseils municipaux des communes concernées.

► **5<sup>e</sup> phase : délibération « arrétant » le projet de PLU**

73. Le projet mis au point par le groupe de travail est présenté par le maire au conseil municipal, qui prend une délibération par laquelle il arrête le projet de PLU. Le conseil municipal peut, au cours de la même séance, entendre le bilan, présenté par le maire, de la concertation organisée avec les habitants. La délibération est affichée pendant un mois en mairie ; elle est transmise par le maire pour avis au préfet, aux personnes publiques qui ont été associées, et, à leur demande, aux communes limitrophes et aux établissements publics de coopération intercommunale intéressés. Lorsque le PLU concerne un territoire non couvert par un SCOT, l'évaluation environnementale qu'il doit alors inclure est soumise au préfet qui fait préparer un avis à ce sujet par la direction régionale de l'environnement (R. 121-15). Toutes les personnes ainsi consultées font connaître leurs observations ; si elles ne se sont pas exprimées au bout de trois mois, elles sont réputées avoir donné un avis favorable (L. 123-9).

► **6<sup>e</sup> phase : enquête publique**

74. Parce que le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci est « *un principe essentiel de la démocratie locale* » (Code général des collectivités territoriales, art. L. 2141-1), le maire doit soumettre le projet de PLU arrêté à enquête publique renforcée (L. 123-10). À cet effet, il demande au président du tribunal administratif de désigner dans les quinze jours un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête. Le dossier soumis à enquête publique comprend les documents formant le projet de PLU et les avis des personnes publiques consultées. L'enquête se déroule selon la procédure présentée (*supra* 59) pour l'enquête publique concernant les SCOT. Précisons que l'enquête publique sur un PLU incluant une zone d'aménagement concerté vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations d'expropriation ou d'acquisition prévues à l'intérieur de la ZAC (L. 123-11 et R. 123-19, alinéa 2).

► **7<sup>e</sup> phase : approbation du PLU**

75. Le maire convoque le conseil municipal. Il lui présente les conclusions du commissaire-enquêteur à la suite de l'enquête publique. Il peut proposer au conseil municipal, compte tenu des résultats de cette enquête, de corriger le PLU, mais ces corrections doivent être limitées et ne pas remettre en cause l'économie générale du projet arrêté (Conseil d'État, 19 mai 1993, *communauté urbaine de Lyon*, Rec. T. p. 1085) ; à défaut, le maire devrait faire procéder à une nouvelle enquête publique (Conseil d'État, 4 janvier 1995, *commune de Narbonne*, Rec. p. 1).

Le conseil municipal approuve le PLU par une délibération.

**Tableau II : les plans locaux d'urbanisme approuvés**

ANNÉE	2005	2006	2007
Nombre	9 763	9 948	10 672

Source : ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, DGUHC.



► **8<sup>e</sup> phase : mise à disposition**

76. La délibération doit être affichée pendant un mois en mairie, publiée au recueil des actes administratifs – dans les communes de plus de 3 500 habitants – et mentionnée dans un journal diffusé dans le département. Le plan doit être toujours tenu à la disposition du public en mairie (L. 123-10) ; il est même recommandé de le rendre consultable par Internet.

► **9<sup>e</sup> phase : entrée en vigueur**

77. Il faut distinguer deux situations :

- La commune est déjà couverte par un SCOT : le PLU entre en vigueur dès que la délibération d'approbation a été transmise en préfecture ou sous-préfecture (pour contrôle de légalité) et a fait l'objet des mesures de publicité réglementaires (Code général des collectivités territoriales, art. L. 2131-1). Dès lors, les autorisations d'urbanisme ne seront accordées que si elles sont conformes au plan (Conseil d'État, Section, 31 décembre 1976, *association « Les Amis de l'île de Groix »*, GADU p. 27).
- La commune n'est pas couverte par un SCOT : le PLU entre en vigueur un mois après sa transmission au préfet (L. 123-12). Le préfet dispose alors d'un pouvoir de blocage du PLU : il a le devoir de faire connaître les modifications qu'il estime nécessaires d'apporter au plan. L'intervention du préfet – notifiée au maire par lettre motivée – est possible dans quatre cas :
  - 1<sup>er</sup> cas : certaines dispositions du PLU ne sont pas compatibles avec la directive territoriale d'aménagement, avec les prescriptions particulières aux zones de montagne et, en leur absence, avec les dispositions des lois « Littoral » ou « Montagne » ;
  - 2<sup>e</sup> cas : le PLU compromet gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, concernant les équilibres devant être recherchés par les documents d'urbanisme (cf. *supra* 11 et 13) ;
  - 3<sup>e</sup> cas : le PLU révèle des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;
  - 4<sup>e</sup> cas : certaines dispositions du PLU sont de nature à compromettre la réalisation d'un document supérieur en cours d'établissement : directive territoriale d'aménagement, schéma de cohérence territoriale ou schéma de mise en valeur de la mer.

Dès l'instant que le préfet, dans le délai d'un mois, a notifié au maire la ou les modification(s) qu'il estimait nécessaire(s), le PLU ne pourra entrer en vigueur tant que le conseil municipal n'aura pas approuvé les dispositions demandées.

### Le contrôle du juge sur un PLU

Vu I) la requête, enregistrée le 3 mai 2004, sous le n° 0402416, présentée par M. Jacques Clément, élisant domicile (...) à Gometz-le-Châtel (91940), et l'Association pour la protection de Gometz, dont le siège est 7 Avenue Lulli, à Sceaux (92330) ; M. Clément et l'Association pour la protection de Gometz demandent au tribunal :

- d'annuler la délibération du conseil municipal en date du 1<sup>er</sup> mars 2004 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune ;



- de condamner la commune de Gometz-le-Châtel à leur verser une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu la décision attaquée ;

Vu II) la requête, enregistrée le 10 mai 2004, sous le n° 0402417, présentée pour l'Association pour la protection de Gometz, dont le siège est 7 Avenue Lulli, à Sceaux (92330), M. Bernard Flury-Herard, élisant domicile (...), à Sceaux (92330), M. Jean Ogier, élisant domicile (...) à Gometz-le-Châtel (91940) et M. Sylvius du Boÿs, élisant domicile (...) à Gometz-le-Châtel (91940), par Me de Guillenchmidt ; l'Association pour la protection de Gometz et autres demandent au tribunal :

- d'annuler la délibération du conseil municipal en date du 1<sup>er</sup> mars 2004 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune ;
- de condamner la commune de Gometz-le-Châtel à leur verser une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

(...)

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code de l'urbanisme ;

Vu le Code de l'environnement ;

Vu le Code rural ;

Vu le Code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 6 mars 2007 :

- le rapport de Mme Bories, conseiller ;
- les observations de Mlle Fébrinon, représentant les requérants, et de Me Siffre, pour la commune de Gometz-le-Châtel ;
- et les conclusions de M. Galopin, commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes susvisées n° 0402416 et n° 0402417 sont dirigées contre la délibération du conseil municipal de Gometz-le-Châtel en date du 1<sup>er</sup> mars 2004 approuvant la révision du plan d'occupation des sols de la commune et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

#### **Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Gometz-le-Châtel :**

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'article 3 de ses statuts, que l'Association pour la protection de Gometz a notamment pour objet « *de défendre les sites, naturels et urbanisés, de la commune de Gometz-le-Châtel, le patrimoine de la commune (...); de faire respecter la réglementation existante, notamment en matière d'urbanisme (...)* » ; que la circonstance que le siège de l'association requérante ainsi que le domicile de son président ne soient pas à Gometz-le-Châtel n'est pas de nature à priver l'association d'intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération en date du 1<sup>er</sup> mars 2004 ayant approuvé la révision du plan d'occupation des sols de la commune ;

#### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

*En ce qui concerne la légalité externe :*

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. (...) Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans* » ; que les requérants font valoir que le plan d'occupation des sols de 1981, dont la révision a été approuvée par la décision attaquée, était, sur certains points, incompatible avec le schéma directeur du syndicat intercommunal d'aménagement et de programmation du Nord Centre Essonne, adopté en 1998 et qu'en conséquence, ce POS aurait dû être abrogé ; que, cependant, à supposer ces incompatibilités

établies, il appartenait seulement au conseil municipal de réviser le POS dans un délai de trois ans pour le rendre compatible ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que le POS de 1981 n'a pas été abrogé préalablement à l'élaboration du plan local d'urbanisme ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 121-4 du Code de l'urbanisme : « *L'État, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme (...)* » ; et qu'aux termes de l'article L. 123-8 du même code : « *Le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 (...) ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme (...)* » ;

Considérant que si les requérants font valoir que le gestionnaire du parc naturel régional de la haute vallée de Chevreuse n'a pas été consulté lors de l'élaboration du PLU, il ne ressort pas des pièces du dossier que le territoire de la commune de Gometz-le-Châtel se trouve dans le périmètre de ce parc naturel ; qu'en tout état de cause, les dispositions précitées n'ont pas pour objet de rendre obligatoire la consultation du gestionnaire du parc mais ne l'imposent que « sur la demande » de celui-ci ; qu'ainsi, le moyen tiré de la violation de l'article L. 121-4 du Code de l'urbanisme doit être écarté ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 112-3 du Code rural : « *Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les documents relatifs au schéma départemental des carrières prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent être rendus publics ou approuvés qu'après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du centre régional de la propriété forestière (...)* » ;

Considérant que si les requérants soutiennent que le plan local d'urbanisme de la commune de Gometz-le-Châtel approuvé par la délibération attaquée du 1<sup>er</sup> mars 2004 se traduit par la suppression d'espaces boisés à hauteur d'une superficie de 11 hectares, ils ne désignent pas l'ensemble des parcelles concernées mais se bornent à déplorer la suppression de deux petits espaces boisés classés TC dans le POS de 1981 ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment de la comparaison des documents graphiques du plan d'occupation des sols de 1981 et de ceux du PLU litigieux, que les espaces boisés du territoire de la commune ont été globalement réduits ; qu'il n'y avait, par suite, pas lieu de consulter le centre régional de la propriété forestière ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-17 doit être écarté ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-7 du Code de l'environnement : « *quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet de l'enquête, les noms et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et la durée de celle-ci* » ; qu'il est constant qu'en l'espèce, l'avis d'enquête a été affiché en mairie ; que, compte tenu de la localisation de la mairie de Gometz-le-Châtel et de la taille modeste de la commune, cet affichage doit être regardé comme suffisant ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-24 du Code de l'urbanisme : « *Font l'objet des mesures de publicité et d'information édictées à l'article R. 123-25 : a) La délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme et définit les modalités de la concertation, en application des articles L. 123-6 et L. 123-13 (...)* » ; et qu'aux termes de l'article R. 123-25 du même code : « *Tout acte mentionné à l'article R. 123-24 est affiché pendant un mois en mairie ou au siège de l'établissement public compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département (...)* » ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions n'ont pas pour objet d'exiger la publication de la durée d'affichage de la délibération prescrivant la révi-

sion du plan d'occupation des sols ; que le moyen tiré de la violation de ces dispositions doit être écarté ;

Considérant, en sixième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-11 du Code de l'urbanisme : « Les zones U, AU, A et N sont délimitées sur un ou plusieurs documents graphiques. Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu : a) Les espaces boisés classés définis à l'article L. 130-1 ; b) Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ; c) Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées (...) » ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que le dossier soumis à enquête publique mentionne la surface et l'évolution des zones ; que si les requérants soutiennent que les risques d'inondation auraient dû figurer dans ce dossier, ils n'établissent en tout état de cause pas que les terrains jouxtant les ruisseaux de Vaulaison et de la Frileuse encourent des risques d'inondation tels que les constructions doivent y être soumises à des conditions spéciales ;

Considérant, en septième lieu, que l'article R. 123-2 du Code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation : 1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 ; 2° Analyse l'état initial de l'environnement ; 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; 4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés » ; que d'une part, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les surfaces et l'évolution des différentes zones devaient figurer dans ce rapport ; que d'autre part, il ressort des pièces du dossier, et notamment des pages 12 et suivantes dudit rapport de présentation que l'état initial de l'environnement est suffisamment analysé ; qu'enfin, le moyen tiré de la méconnaissance du dernier alinéa de l'article R. 123-2 précité est inopérant, dès lors que sa rédaction est issue du décret n° 2004-531 du 9 juin 2004, lequel est entré en vigueur postérieurement à la délibération attaquée ;

Considérant, en huitième et dernier lieu, que, si le conseil municipal a adopté plusieurs modifications après l'enquête publique, ces modifications portent sur le classement des parcelles E 380 et E 293 en espaces boisés classés et de la parcelle E 172 en zone N, ainsi que sur les normes de constructibilité applicables aux espaces paysagers remarquables ; que ces modifications ne remettant pas en cause l'économie générale du plan, une nouvelle enquête publique n'était pas nécessaire ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la délibération contestée n'est entachée d'aucune illégalité externe de nature à justifier son annulation totale ;

#### **Sur la légalité interne :**

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-11 du Code de l'urbanisme : « Les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : (...) b) les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols (...) » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'une partie du territoire de la commune de Gometz-le-Châtel est située dans une zone de fort aléa de retrait-gonflement des sols argileux ; que ce phénomène engendre des mouvements de terrain importants susceptibles d'endommager les constructions ; qu'il est constant que l'existence de ce risque naturel n'apparaît pas sur les documents graphiques du plan local d'urbanisme approuvé le 1<sup>er</sup> mars 2004 ; que, par suite, et alors même qu'il est fait état de ce risque dans le rapport de présentation et dans le PADD, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-11 précité doit être accueilli ;

Considérant, en second lieu, que les requérants soutiennent que la parcelle 172 est entourée, sur trois de ses côtés, de parcelles construites et classées en zone UB, et qu'elle n'aurait donc pas dû être classée partiellement en zone N ;

Considérant qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de définir des zones urbaines, normalement constructibles, et des zones dites naturelles dans lesquelles la construction peut être limitée ou interdite ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que la parcelle 172, propriété de M. Clément, est enserrée sur trois côtés par des terrains classés en zone UBa et UBb ; que ce classement conduit à enclaver une partie de la parcelle en question au sein d'un espace majoritairement urbanisé sans que les auteurs du plan d'urbanisme de la commune de Gometz-le-Châtel justifient l'intérêt récréatif et/ou écologique au titre duquel cette protection est nécessaire ; qu'un tel classement est constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation et doit en conséquence être annulé ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation du plan d'urbanisme de la commune de Gometz-le-Châtel en tant seulement que les documents graphiques ne font pas apparaître l'aléa retrait-gonflement et qu'il classe la parcelle 172 en zone N ; qu'aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation du PLU ;

**Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :**

Considérant que la commune de Gometz-le-Châtel succombe en la présente instance ; que, par suite, il ne peut être fait droit aux conclusions qu'elle a présentées à l'encontre des requérants en application de ces dispositions ;

Considérant, en revanche, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la commune de Gometz-le-Châtel à verser la somme de 1 000 euros aux requérants, au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** – La délibération du conseil municipal de la commune de Gometz-le-Châtel, en date du 1<sup>er</sup> mars 2004, portant approbation du plan local d'urbanisme est annulée en tant qu'elle approuve le classement de la parcelle E 172 en zone N.

**Article 2** – La délibération du conseil municipal de la commune de Gometz-le-Châtel, en date du 1<sup>er</sup> mars 2004, portant approbation du plan local d'urbanisme est annulée en tant qu'elle approuve les documents graphiques sur lesquels ne figurent pas les secteurs soumis à l'aléa retrait-gonflement.

**Article 3** – La commune de Gometz-le-Châtel versera une somme de 1 000 euros à M. Clément, M. Flury-Herard, M. Ogier, M. du Boÿs, et à l'Association pour la protection de Gometz au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

**Article 4** – Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Article 5** – Le présent jugement sera notifié à M. Jacques Clément, à M. Bernard Flury-Herard, à M. Jean Ogier, à M. Sylvius du Boÿs, à l'Association pour la protection de Gometz et à la commune de Gometz-le-Châtel.

Source : Tribunal administratif de Versailles, 6 mars 2007, « Association pour la protection de Gometz et autres », requêtes n° 0402416 et n° 0402417.

78. La délibération d'approbation du PLU peut être contestée dans les deux mois devant le juge administratif, soit pour des raisons de fond, soit pour des raisons de forme.

La procédure de contestation d'un acte administratif dure un certain temps. Aussi un requérant peut demander au juge des référés la suspension de l'exécution du PLU. Si l'avis du commissaire-enquêteur a été défavorable, dès l'instant qu'est présenté un moyen « *propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision* », le juge ordonne la suspension de l'exécution du plan (art. L. 123-12 du Code de l'environnement). Cette disposition montre l'importance, à la fin de l'enquête publique, de conclusions défavorables du commissaire-enquêteur.

Lorsque le juge des référés a ordonné la suspension de l'exécution, le PLU ne peut entrer en vigueur : le maire et les administrés doivent attendre le jugement de l'affaire au fond.

## B. Contenu du PLU

79. Le contenu du dossier de plan d'occupation des sols varie selon les communes. Chaque maire, chaque équipe municipale mène une politique d'urbanisme. Mais la présentation du dossier de PLU est toujours la même (R. 123-1). Le dossier comprend :

- le rapport de présentation,
- le projet d'aménagement et de développement durable de la commune,
- le règlement,
- un ou plusieurs document(s) graphique(s),
- des annexes.

En fait, le PLU a pour objet essentiel de fixer sur tout le territoire de la commune – ou sur tout ou partie du territoire si le PLU est intercommunal – les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, et notamment celles visant à interdire les constructions (L. 123-1, alinéa 5). Ces règles doivent être précises et bien adaptées à la commune concernée : est naturellement illégal un article du règlement prévoyant que des constructions peuvent être autorisées par le maire lorsque les dispositions du règlement se trouvent inadaptées à leur cas (cour adm. appel Lyon, 20 décembre 1994, *époux Domenge*, Rec. p. 680) !

### ► Le rapport de présentation

80. Véritable introduction du document, il ne peut se limiter à des affirmations générales, sommaires ou imprécises (Conseil d'État, 26 avril 2000, *commune d'Othis*, req. n° 169725). Texte d'explication des choix effectués par les élus en matière d'urbanisme communal, le rapport de présentation, qu'il convient de rédiger avec un soin attentif, a pour but (R. 123-2) :

- d'exposer le diagnostic porté sur le territoire au regard des prévisions économiques et démographiques et de préciser les besoins de la commune (déve-

loppement économique, équilibre social de l'habitat, aménagement de l'espace, équipements publics, services, moyens de transports...);

- d'étudier précisément l'état initial de l'environnement et les incidences de la mise en œuvre du plan à ce sujet : le POS d'Arcachon a été annulé au motif que le rapport de présentation ne faisait pas bien apparaître les incidences de la création d'une zone de thalassothérapie et de thermalisme sur l'état initial du site (Conseil d'État, 25 mars 1996, *Association des propriétaires et résidents pour la sauvegarde du Moulleau*, Rec. T. p. 1205) ;
  - d'expliquer clairement les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et délimiter les zones du PLU, en montrant leur compatibilité avec les objectifs d'équilibre assignés aux documents d'urbanisme (L. 121-1) et avec les orientations du SCOT ou, en l'absence de ce schéma, avec les directives territoriales d'aménagement et les prescriptions particulières des zones de montagne ou, en l'absence de ces documents, avec les dispositions des lois « Montagne » et « Littoral » ; en région Île-de-France, le plan d'une commune, même s'il est compatible avec le schéma intercommunal, est illégal s'il apparaît incompatible avec le schéma directeur régional de l'Île-de-France (Conseil d'État, 31 janvier 1992, *commune de Croissy-Beaubourg*, Rec. p. 45) ; le calendrier d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et des équipements correspondants peut être précisé ;
  - d'énoncer les motifs des limitations administratives à l'utilisation du sol apportées par le règlement du PLU.
81. Outil de communication, synthèse de l'histoire et de la géographie communales, le rapport doit informer correctement les administrés sur les objectifs et le contenu du PLU : le plan est annulé lorsque le rapport n'analyse pas bien l'état initial de l'environnement (Conseil d'État, Section, 22 novembre 1985, *ministre de l'Urbanisme c/ Daniau*, Rec. p. 342) ou les conséquences sur l'emploi de la création envisagée d'un golf couvrant le quart du territoire communal (trib. adm. Lyon, 22 juin 1994, *société Corsim*, Rec. T. p. 1231). Une commune ne peut justifier l'insuffisance du rapport de présentation par le petit nombre de ses habitants (trib. adm. Versailles, 26 octobre 1993, *Marguerite c/ commune de Tacoignières*, Rec. T. p. 1089).

Lorsque le territoire n'est pas couvert par un SCOT ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale (R. 121-14), le rapport de présentation doit comporter en outre une évaluation environnementale propre au territoire communal ; son contenu est alors plus important : il doit répondre aux prescriptions de l'article R. 123-2-1 et être soumis à l'avis du préfet.

#### ► Le projet d'aménagement et de développement durable

C'est un élément important du PLU (L. 123-1, alinéa 2), qu'on ne trouvait pas dans le POS. Ce projet doit figurer dans un document simple et clair ; il définit « les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune » et respecte les objectifs généraux du droit de l'urbanisme précisés aux articles L. 110 et L. 121-1. Le PADD peut être complété par des « orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs », qui peuvent présenter les mesures préservant les centres-villes, la création de quar-

tiers nouveaux, le traitement des espaces et voies publiques – notamment sentiers piétonniers et pistes cyclables –, l'aménagement des entrées de ville, la restructuration de secteurs ou d'îlots, les opérations d'aménagement de nature à sauvegarder la diversité commerciale des quartiers, les mesures assurant la préservation des paysages et l'environnement. Le PLU peut recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves (L. 123-1, 14°).

#### ► Les documents graphiques

Ils sont établis généralement au 1/2 000<sup>e</sup> ou au 1/5 000<sup>e</sup>, parfois plus précisément ; ils peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels ils s'appliquent. Ces documents font apparaître clairement la délimitation des zones U, AU, A et N (L. 123-1, alinéa 4) et un certain nombre d'autres informations (R. 123-11 et R. 123-12). Le conseil municipal connaît une grande liberté dans le découpage du territoire de la commune en zones : le juge, s'il est saisi, contrôle simplement que les élus n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans ce zonage (Conseil d'État, Section, 23 mars 1979, *commune de Bouchemaine*, GADU, p. 163).

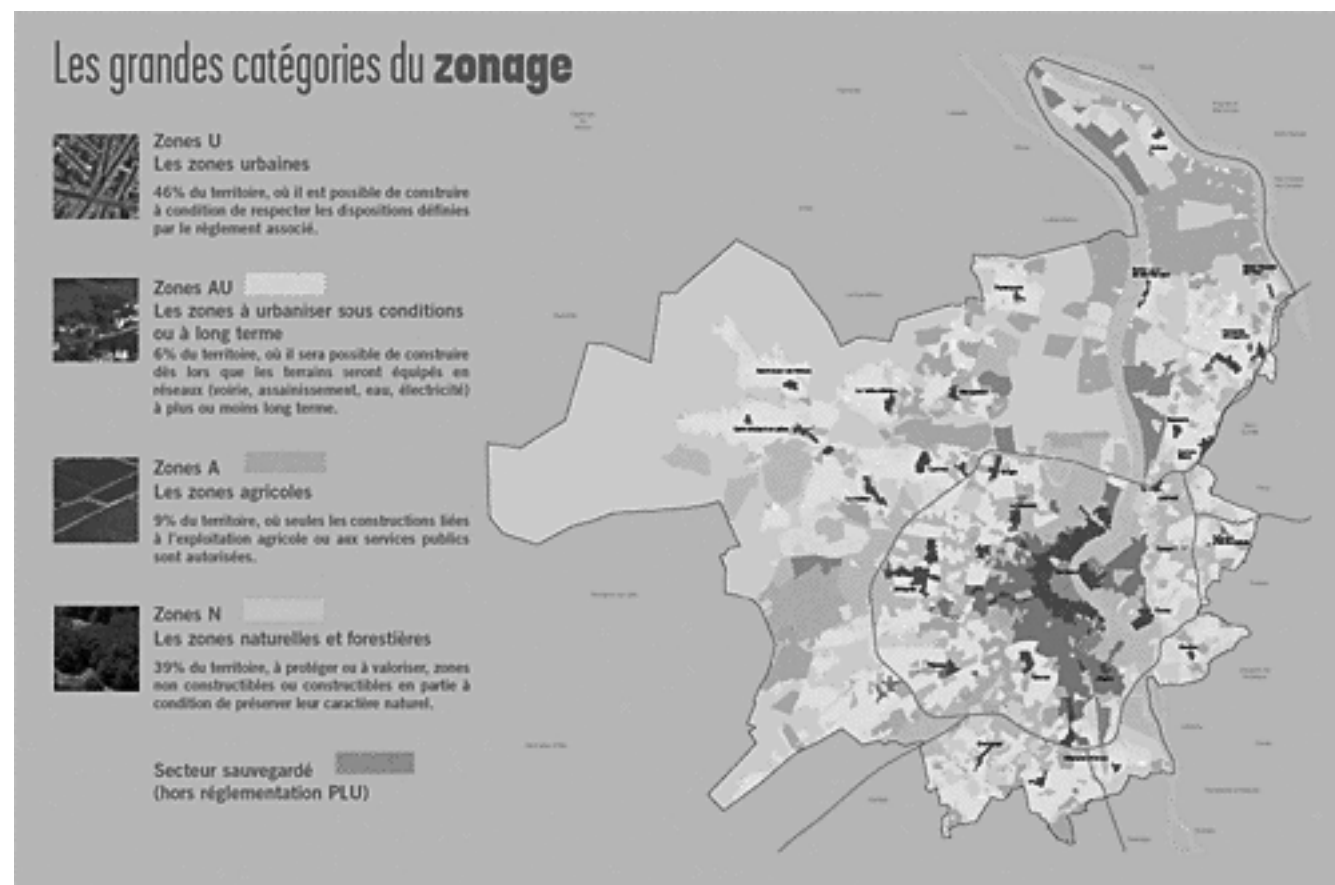
#### ■ Les zones

82. Le PLU doit classer le territoire en zones, mais la partie du territoire couverte par un plan de sauvegarde et de mise en valeur lui échappe (L. 123-1, alinéa 4). Le PLU distingue quatre types de zones :

- **Les zones U**, ou zones urbaines. Ce sont des zones correspondant aux secteurs « déjà urbanisés » et aux secteurs « où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » (R. 123-5). À l'intérieur de ces zones U peuvent figurer les terrains cultivés à protéger et inconstructibles (L. 123-1, alinéa 6, 9°), les périmètres où les constructions sont interdites pendant cinq ans en attendant un projet d'aménagement global (L. 123-2, a), les emplacements réservés à la réalisation de programmes de logements sociaux (R. 123-12, 1°, c), la localisation des équipements publics ; la loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 permet dorénavant de délimiter des secteurs où, en cas de réalisation de programmes de logements, un pourcentage de ces programmes doit être affecté à des logements locatifs sociaux (L. 123-2, d) : l'article 2 du règlement du PLU de Paris prévoit ainsi, dans certains secteurs à faible nombre de logements sociaux, l'obligation de construire dans tous les programmes de logements supérieurs à 1 000 m<sup>2</sup> 25 % de logements sociaux. Le PLU peut créer plusieurs catégories de zones U (UA, UB...).
- **Les zones AU**, ou zones à urbaniser (ex-zones d'urbanisation future « NA » des POS) ; elles comprennent « les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation » (R. 123-6) et peuvent délimiter les secteurs pour lesquels un plan de masse coté à trois dimensions définit des règles spéciales. (R. 123-12, 4°). En fonction de la capacité des voies publiques, réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU, le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement du PLU vont distinguer deux situations :



## Le PLU de la communauté urbaine de Bordeaux





- ou cette capacité est suffisante, et les constructions seront autorisées en zone AU soit le jour où sera décidée la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble (lotissement, zone d'aménagement concerté, programme d'aménagement d'ensemble), soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par le PLU ;
- ou cette capacité n'est pas suffisante, et l'ouverture à l'urbanisation en zone AU peut être subordonnée à une modification ou une révision du PLU.

Le juge avait décelé une erreur manifeste d'appréciation dans le classement en zone NA du POS d'un territoire inscrit à l'inventaire supplémentaire des sites pittoresques et annulé cette partie du POS (Conseil d'État, 30 juillet 1997, *Association de protection du site de Cordes*, Rec. p. 313).

83. Signalons que les zones NB des POS (zones déjà partiellement desservies par des équipements) où se trouvaient quelques constructions, mais où il n'était pas prévu de renforcer les équipements – elles couvraient 2 % des territoires régis par un POS – n'existent plus dans les PLU.

- **Les zones A**, ou agricoles (ex-zones NC des POS) ; elles comprennent les secteurs « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles » (R. 123-7). La protection contre les incendies de forêts peut justifier un tel classement (Conseil d'État, 6 juin 2007, *Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole*, Rec. T.). Dans ces zones sont autorisés uniquement les constructions nécessaires aux services publics ou à l'exploitation agricole et le changement de destinations de bâtiments agricoles identifiés en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial (L. 123-3-1) dans les documents graphiques du règlement.
- **Les zones N**, ou zones naturelles et forestières (ex-zones ND des POS) ; il s'agit de zones que l'on veut « protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels » (R. 123-8) : les constructions, limitées, doivent respecter ces protections. Le zonage doit faire apparaître, s'il y a lieu, les secteurs protégés en raison de la qualité de leur paysage où est applicable un transfert de coefficient d'occupation des sols en vue de favoriser un regroupement des constructions (L. 123-4). Le Conseil d'État a admis qu'il était possible de classer en zone ND des POS des lotissements-jardins (10 novembre 1989, *Association syndicale libre du lotissement de la rue des Tulipes*, Rec. T. p. 986), un chenil (*préfet de la Seine-Maritime*, 6 mai 1996, Rec. T. p. 1210), ou de limiter la zone ND à des équipements culturels et touristiques (3 novembre 1997, Comité interdépartemental de défense du site du pont du Gard, Rec. p. 387). En revanche, un POS prévoyant l'implantation d'une piste de karting en zone naturelle est annulé pour erreur manifeste d'appréciation (Conseil d'État, 19 janvier 1990, *commune de Witry-lès-Reims c/ M. Bouche*, Rec. T. p. 1030).

84. Dans toutes les zones du PLU, les documents graphiques peuvent faire apparaître des espaces boisés classés que l'on veut conserver ou que l'on veut créer. Ce classement implique l'interdiction sur ces terrains de tout changement d'affectation ou de tout mode d'occupation des sols qui risque de compromettre la

conservation, la protection, la création des boisements. De même, un tel classement entraîne le rejet de toutes demandes de défrichement sur ces terrains, et l'obligation d'obtenir une autorisation administrative pour les coupes et abattages d'arbres (L. 130-1). Les propriétaires de ces terrains ont la faculté de les céder à la commune en échange d'un terrain à bâtir (L. 130-2 et R. 130-16).

### Les zones du PLU de Paris

Le PLU de Paris, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2006, comporte quatre grandes zones :

- **la zone urbaine générale (UG)**, seule zone dotée de coefficients d'occupation du sol pour maîtriser la densité et la mixité des destinations, couvre la plus grande partie du territoire parisien. À l'intérieur d'un corps de règles homogènes, cette vaste zone connaît, sur tel ou tel aspect de la réglementation, des dispositions particulières à certains quartiers ; elle distingue principalement deux secteurs : un secteur de protection de l'habitation au centre-ouest, un secteur d'incitation à la mixité à l'est, incluant, autour des gares, un sous-secteur d'incitation à l'emploi ;
- **la zone urbaine de grands services urbains (UGSU)** regroupe des emprises municipales ou dépendant de la SNCF, de Réseau ferré de France, du Port autonome de Paris ou de l'Assistance publique/Hôpitaux de Paris : elle a pour objet d'améliorer la diffusion et la réception de marchandises, de favoriser l'accueil de grands services qui justifient de règles d'implantation et de fonctionnement particulières (par exemple, pour la réalisation de bâtiments hospitaliers répondant aux normes, ou l'installation de centres de tri sélectif de déchets) ; il n'y a pas de COS dans cette zone ;
- **la zone urbaine verte (UV)** englobe à la fois des espaces verts (parcs, jardins publics, cimetières), les quais portuaires de la Seine et des canaux et des parcelles dont l'affectation actuelle doit être préservée (par exemple, installations sportives situées en périphérie) ;
- **la zone naturelle et forestière (N)** a pour objectif de garantir la vocation d'espace naturel des bois de Boulogne et de Vincennes donnés à la ville de Paris par Napoléon III pour un usage de promenade publique et qui sont des sites classés.

### 85. ■ Les autres indications graphiques

Elles ne figurent que s'il y a lieu (R. 123-11). Ainsi peuvent apparaître sur les documents graphiques du PLU :

- les secteurs où les constructions ou les plantations sont interdites, ou soumises à des conditions spéciales ;
- les périmètres délimités par le plan de déplacements urbains où sont prévues des obligations réduites ou minimales en matière de réalisation d'aires de stationnement ;
- les emplacements réservés (ER) dont l'utilisation future est prévue (voies et ouvrages publics, installations d'intérêt général, espaces verts) ; ils se situent en zone U ou AU. L'équipement prévu en ER n'a pas obligatoirement à revêtir un caractère d'utilité publique (Conseil d'État, 15 avril 1996, *commune du Marin*, Rec. p. 140) ; ce peut être un édifice culturel, dont la construction doit être assurée par une association diocésaine (Conseil d'État, 25 septembre 1996, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75-77, rue Dutot*, Rec. p. 352). Le plan peut réserver un emplacement sur une dépendance du domaine public sans l'accord de la personne publique affectataire si cette réservation n'est pas incompatible avec l'affectation (Conseil d'État, 28 juillet 2000, *Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire*, Rec. p. 334) ;
- les secteurs où la reconstruction à l'identique est autorisée ou imposée ;

- les secteurs où la construction est subordonnée à la démolition des immeubles existants ;
- les éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ;
- les zones réservées à la pratique du ski ou aux remontées mécaniques.

#### ► Le règlement du PLU

86. L'objet du PLU est, rappelons-le, de fixer sur tout le territoire communal les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Il faut les énoncer dans un règlement qui doit être « *en cohérence* » avec le projet d'aménagement et de développement durable (L. 123-1, alinéa 5). Le règlement ne peut aller au-delà de l'objet du PLU : il ne peut donc, par exemple, instituer une limitation du droit des propriétaires à disposer de leurs biens (Conseil d'État, 28 juin 1996, *Durnez*, Rec. T. p. 1208) ni une limitation à la durée d'exploitation des carrières (Conseil d'État, 20 avril 1998, *Société Cosson*, Rec. p. 187) ; il n'a pas à intégrer, comme on le fait en Allemagne, la réglementation relative à l'affichage. Il n'existe pas de modèle unique de règlement du PLU, toutefois l'administration avait proposé, pour les POS (A. 123-2), une structure type de règlement. Les règlements de PLU peuvent, par exemple, comprendre plusieurs titres :

#### **Titre 1 : dispositions générales**

- *Article 1* : champ d'application territoriale du PLU (y a-t-il éventuellement une partie de la commune, couverte par un PSMV, échappant au PLU ?).
  - *Article 2* : combinaison du règlement du PLU avec les autres règles d'urbanisme.
  - *Article 3* : organisation de la division du territoire en zones.
  - *Article 4* : modalités de gestion des adaptations mineures pouvant être apportées à certaines règles du PLU.
87. Ces adaptations mineures correspondent à une tolérance prévue à l'article L. 123-1, antépénultième alinéa : il s'agit d'adaptations « *rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes* » (cf. Conseil d'État, 30 juillet 1997, *société parisienne de réalisation immobilière*, Rec. T. p. 1121) ; elles pourront être accordées au moment des autorisations de construire. Le juge administratif est très sévère sur l'octroi des adaptations mineures, et vérifie qu'elles entrent dans les limites prévues au règlement du plan : l'autorisation de construire une centrale à béton dans une zone agricole ne peut être assimilée à une adaptation mineure (Conseil d'État, 24 janvier 1990, *commune de Saint-Mathieu-de-Trévières*, req. n° 90857) !

#### **Titre 2 : dispositions applicables aux zones urbaines**

88. Ce titre peut prévoir autant de chapitres correspondant à des règles qu'il fixe en fonction de la destination des constructions : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, entrepôt, installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (R. 123-9). Le PLU peut reprendre, soustraire ou ajouter les règles ainsi classées par article dans les anciens POS :

- *Articles 1 et 2* : types d'occupation des sols interdits ou soumis à des conditions spéciales ; par exemple, limitation des activités commerciales dans telle zone (Conseil d'État, 26 novembre 1986, *Fol*, Rec. p. 266).
- *Articles 3 et 4* : conditions concernant le terrain :
  - réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité ;
  - desserte et accès aux voies publiques.
- *Articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11* : conditions relatives au projet de construction :
  - superficie minimale des terrains constructibles : cette règle doit être « justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif » ou par la volonté de préserver « l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager » (L. 123-1, 12°) ;
  - emprise au sol (superficie au sol de l'immeuble, qui est le rapport de la surface occupée par la projection verticale du volume hors œuvre du bâtiment à la surface de la parcelle) ;
  - implantation par rapport à la voie publique : à défaut de figurer dans le règlement, ces règles doivent figurer dans les documents graphiques (R. 123-9, avant-dernier alinéa) ;
  - implantation par rapport aux limites séparatives et aux autres constructions (*idem*) ;
  - hauteur : celle-ci se mesure par rapport au sol naturel, défini comme celui qui existe antérieurement aux travaux entrepris pour la réalisation du projet déposé (Conseil d'État, 26 février 1992, *Lemée*, Rec. T. p. 1377) ; à Paris, la hauteur fixée par le PLU dépend de la largeur de la voie :
    - \* **sur les voies étroites** (moins de douze mètres de large), la hauteur verticale de façade est limitée à la largeur de la voie entre les alignements (appelée prospect) augmentée de 3 mètres (P + 3) ; par exemple, sur une voie de 6 mètres de large, il n'est possible d'élever qu'une façade d'une hauteur maximale verticale de mètres (6 + 3), soit trois niveaux (R + 2) ; un seul niveau en combles ou en retrait est autorisé au-dessus de cette verticale ;
    - \* **sur les rues plus larges**, la hauteur des façades est fonction de la largeur des voies ou résulte de dispositions spécifiques. En règle générale, la verticale de façade ne peut excéder 25 mètres (R + 7).
  - aspect extérieur (formes, couleurs, clôtures...) et aménagement des abords. Si le règlement peut interdire, lors des ravalements, la peinture des immeubles de pierre de taille (cour adm. appel Paris, 31 octobre 2000, *ville de Paris*, Rec. T. p. 1281), il ne peut édicter une prescription régissant l'agencement intérieur des bâtiments (Conseil d'État, 9 juillet 1997, *commune de Megève*, Rec. p. 303).
- *Articles 12, 13* : conditions relatives à l'environnement du terrain :
  - réalisation d'aires de stationnement des véhicules, en tenant compte, s'il existe un plan de déplacements urbains, des limitations du nombre d'aires de stationnement qu'il a pu fixer ; le règlement doit permettre que la réalisation d'aires de stationnement, si elle ne peut être effectuée sur le terrain d'assiette de la construction, le soit dans son environnement immédiat (L. 123-1-2) ; l'ordonnance du 8 décembre 2005, afin de ne pas freiner la construction de logements sociaux, interdit aux règlements de PLU de

prévoir plus d'une aire de stationnement par logement locatif de ce type (L. 123-1-3) et leur permet même de n'en imposer aucune. Le PLU de la communauté urbaine de Bordeaux, entré en vigueur en 2006, prescrit aussi – en son chapitre 1, article 12 B – dans toutes les zones des règles pour le stationnement des deux roues afin de favoriser les circulations douces : une place de 1,5 m<sup>2</sup> par logement ; une place pour quatre chambres pour les hôtels ; quatre places par tranche de 100 m<sup>2</sup> de SHON pour les commerces et les bureaux de superficie supérieure à 100 m<sup>2</sup> ; deux places par tranche de 100 m<sup>2</sup> pour les activités artisanales ou industrielles de superficie supérieure à 100 m<sup>2</sup> ;

– réalisation d'espaces libres, aires de jeux, espaces verts, plantations.

- *Article 14* : coefficient d'occupation du sol :

89. ■ **Le COS détermine la densité de construction admise (L. 123-1, 13°).**

Par définition (R. 123-10), le coefficient d'occupation du sol est le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou – depuis la loi SRU – le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol. Avec un COS (exprimant la densité en surface) de 2, la SHON (voir *supra* 45) maximale constructible sur un terrain de 100 m<sup>2</sup> est de 200 m<sup>2</sup>. Un COS peut être fixé pour chaque catégorie de construction (habitation, commerce, bureaux...) ; dans le cas d'un terrain situé partiellement en espace boisé, la surface constructible se calcule à partir de la totalité du terrain, y compris l'espace boisé classé (R. 123-10, 2° alinéa). Le COS est fixé librement dans le règlement du PLU. Il n'a pas à tenir compte, ce qui était le cas des COS figurant dans les POS, du niveau des équipements collectifs et de la nature des constructions à édifier dans la zone ou partie de zone.

90. Deux exemples :

- Le PLU de Paris a porté le COS en moyenne à 3 au lieu de 3,25 dans le POS précédent.

Toutefois, lorsque la densité des constructions existantes dépasse le COS, il est possible d'aménager ou de reconstruire des bâtiments dans la limite des surfaces existantes. Ce dispositif, dit « du COS de fait », permet le renouvellement ou la modernisation des immeubles, en particulier de ceux ayant une vocation liée à l'emploi. S'agissant des destinations, afin d'encadrer les équilibres habitat/emploi, une répartition (variable selon les secteurs) est organisée entre les destinations privilégiées (qui peuvent bénéficier du COS maximum sur la parcelle) et les destinations freinées (qui doivent respecter un COS plus contraignant) : par exemple, dans un secteur privilégiant l'habitation et freinant l'emploi, celui-ci ne peut bénéficier que d'un COS de 1 au maximum à l'intérieur d'un COS de 3.

- Le PLU de la communauté urbaine de Bordeaux ne fixe pas de COS, mais, pour chaque zone ou secteur de zone, un « gabarit-enveloppe » qui détermine un volume dans lequel doit s'inscrire toute la construction.

Le dépassement du COS, qui était autorisé dans le régime des POS sous certaines conditions, n'est théoriquement pas possible dans le PLU. Toutefois, sauf si le PLU en dispose autrement, la demande de permis de reconstruction à

l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre est satisfaite – quel que soit donc le nouveau COS applicable au terrain –, si ce bâtiment a été « régulièrement édifié » ; il en est de même pour « la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien » (L. 111-3). De plus, une délibération particulière du conseil municipal peut permettre le dépassement du COS afin de favoriser la création de logements locatifs sociaux (L. 127-1) ou des constructions économes d'énergie (L. 128-1).

91. Enfin le règlement du PLU peut instituer trois types de servitudes en zone U :

- l'interdiction pendant au plus cinq ans de constructions d'une superficie supérieure à un seuil qu'il détermine ; cette interdiction suppose une justification particulière, elle doit s'appliquer à un périmètre délimité, elle permet d'attendre l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global ; elle ne peut concerner cependant les travaux ayant pour objet l'adaptation, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes (L. 123-2) ;
- la réservation d'emplacements en vue de la réalisation de logements sociaux ou la délimitation de secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs sociaux ;
- la délimitation de terrains qui peuvent être concernés par des voies, ouvrages publics, installations d'intérêt général ou espaces verts.

Les propriétaires de terrains concernés par ces servitudes ont la possibilité de mettre en demeure la commune d'acquérir leurs terrains (L. 123-17, alinéa 2 et L. 230-1).

### **Titre 3 : dispositions applicables aux zones à urbaniser**

Le règlement doit tenir compte de la nouvelle disposition introduite par la loi SRU (L. 122-2) selon laquelle, en l'absence de SCOT, les zones d'urbanisation future (AU) ne peuvent en principe être ouvertes à l'urbanisation (cf. *supra* 63). Les articles du règlement peuvent suivre le même plan que celui choisi pour les zones urbaines. Si une ZAC est projetée, ses règles doivent être fixées au PLU, alors que précédemment, les règles de la ZAC pouvaient être énoncées dans un document extérieur au POS, le plan d'aménagement de zone : en particulier, la SHON constructible peut être déterminée pour chacun des îlots de la ZAC (L. 123-3).

### **Titre 4 : dispositions applicables aux zones agricoles**

92. Dans ces zones A, seules peuvent être autorisées par le règlement les constructions nécessaires aux services collectifs ou à l'exploitation agricole (R. 123-7). Il n'existe pas de COS en zone A. Le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination (L. 123-3-1, introduit par la loi « Urbanisme et Habitat »).

### **Titre 5 : dispositions applicables aux zones naturelles et forestières**

93. Les zones naturelles ne peuvent en principe, en l'absence de SCOT (cf. *supra* 63), être ouvertes à l'urbanisation. Si un SCOT existe, les constructions ne peuvent



être réglementairement autorisées que « *dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages* » (R. 123-8, alinéa 3). Les conditions de hauteur, d'implantation et de densité doivent être compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone. Toutefois, il peut être intéressant, à l'intérieur de la zone N, de « *favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone* » (L. 123-4). Des transferts de constructibilité sont donc possibles dans certains secteurs de la zone N « *à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes* » (L. 123-1, 13°), s'ils sont expressément autorisés par le règlement du plan local d'urbanisme ; ces secteurs sont alors dotés de deux COS (R. 123-10, dernier alinéa) et le mécanisme de transfert est le suivant :

Le propriétaire désireux de construire un immeuble dans le secteur de la zone N où le transfert de COS est permis, alors que le COS général de cette zone l'empêche d'atteindre la surface souhaitée, recherche un autre propriétaire possédant un terrain situé hors des secteurs constructibles de la zone N ; il lui achète des droits à construire. L'acquisition du COS auprès de ce propriétaire donne au constructeur, si le règlement du PLU le permet, le droit d'accroître la surface de l'immeuble projeté en transférant les droits à construire sur son terrain.

Ce mécanisme connaît deux limites :

- il faut « acter » le transfert du COS, c'est-à-dire le constater par acte notarié, publié au bureau des hypothèques, car le voisin verra son terrain dorénavant grevé en totalité d'une servitude d'interdiction de construire (L. 123-4, alinéa 3) ;
- la nouvelle construction doit respecter un second COS spécifique fixé par le règlement, « *définissant la densité maximale des constructions du secteur dans lequel celles-ci peuvent être implantées* » (R. 123-10, dernier alinéa).

EXEMPLE : Soit une zone N, où le COS est de 0,2 ; dans cette zone N, un secteur N-12 a été délimité dans le PLU et permet le transfert de COS avec un COS spécifique de 0,3. M. Durand, propriétaire en secteur N-12 d'un terrain de 1 000 m<sup>2</sup>, veut construire une maison de 600 m<sup>2</sup> ; le COS de la zone ne l'autorise pas à construire plus de 200 m<sup>2</sup> ; il achète à M. Dupont, propriétaire d'un terrain de 20 000 m<sup>2</sup> situé en zone N mais en dehors du secteur N-12, des droits à construire : en lui achetant la valeur de 1 000 m<sup>2</sup>, qu'il transfère fictivement dans son patrimoine, M. Durand est considéré comme détenteur d'un terrain de 2 000 m<sup>2</sup> ; il peut donc construire, en fonction du COS du secteur N-12, 600 m<sup>2</sup> ; quant à la parcelle du terrain de 1 000 m<sup>2</sup> de M. Dupont, elle devient inconstructible.

94. Il faut insister sur un point capital. La rédaction du règlement du PLU doit être effectuée avec un très grand soin : l'expression « largeur de la voie publique », si elle n'est pas définie précisément par le règlement, inclut les trottoirs (Conseil d'État, 19 juin 2002, *commune de Beausoleil*, Rec. T. p. 958). V. pour le mot « refuge » en zone de montagne : Conseil d'État, 3 mai 2004, *commune de Risoul et société Le Tetras*, Rec. T. p. 906, ou pour la notion d'« extensions mesurées des bâtiments existants » : Conseil d'État, 16 mars 2005, *Acquaviva*, Rec. T. p. 1134. Il peut

être utile, afin que la règle permette une interprétation claire, que les principaux mots employés par le règlement soient accompagnés d'une définition : le PLU de la communauté urbaine de Bordeaux propose ainsi un chapitre « dictionnaire ».

### ► Les annexes

95. En annexe du PLU sont regroupés des renseignements utiles à toute personne s'intéressant à la situation juridique du territoire concerné (R. 123-14) :
- schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets ;
  - liste des servitudes d'utilité publique, établie selon un code alphanumérique (A. 126-1), en particulier plan de prévention des risques naturels prévisibles et délimitation des zones agricoles protégées ; est ainsi annexé au PLU de Paris, par exemple, le plan de prévention des risques d'inondation du département de Paris (arrêté préfectoral du 15 juillet 2003) que doivent respecter tous les projets d'urbanisme situés dans les arrondissements 1 à 13, 15 et 16 ;
  - actes instituant des zones de publicité ;
  - dispositions nationales et particulières applicables au territoire couvert par le PLU ;
  - liste des lotissements (tant que leurs règles n'ont pas cessé de s'appliquer, conformément au régime de l'article L. 442-11) ;
  - plan d'exposition au bruit au voisinage d'un aéroport ;
  - classement des infrastructures de transports terrestres.

Certaines annexes indiquent, sur des documents graphiques, un certain nombre d'informations (R. 123-13), notamment :

- les périmètres des secteurs sauvegardés ;
- les périmètres des secteurs situés au voisinage des infrastructures de transports terrestres et concernés par des prescriptions d'isolement acoustique ;
- les périmètres où s'applique un droit de préemption, ou de sursis à statuer ;
- les périmètres des ZAC et des programmes d'aménagement d'ensemble.

### Extrait du règlement du PLU de Paris

#### Article UG.1 - Occupations et utilisations du sol interdites

##### UG.1.1 - Dispositions générales

Les constructions et installations, ainsi que les travaux divers de quelque nature que ce soit, à l'exception des travaux d'accessibilité, d'hygiène, d'isolation phonique ou thermique ou de sécurité, sont soumis aux interdictions suivantes :

- a) les installations classées pour la protection de l'environnement 1 soumises à la directive européenne 96/82/CE du 9 décembre 1996 ou présentant un danger grave ou des risques d'insalubrité pour le voisinage, sont interdites ;
- b) les dépôts non couverts de ferraille, de matériaux et de combustibles solides sont interdits.

##### UG.1.2 - Dispositions particulières applicables dans certains secteurs :

– Secteurs de Maisons et villas\* 2 (SL)

Les constructions destinées à l'industrie, à l'artisanat, à l'entrepôt et au bureau sont interdites.



Toutefois l'artisanat est admis dans les Secteurs de Maisons et villas\* SL.20-14 (Villa des Vignoles) et SL.20-15 (Vignoles Est).

– Secteur Montmartre :

Est interdite la création de locaux destinés au commerce accessibles par les voies ou portions de voies suivantes :

2 bis à 18 et 1 et 15 rue de l'Abreuvoir ; allée des Brouillards ; place du Calvaire ; rue du Calvaire ; 21 à 23 et 20 à 24 rue Chappe ; 28, 34 à 36 et 40 rue du Chevalier de la Barre ; rue Cortot ; rue Drevet ; 1 à 51, 2 et 10 à 38 rue Gabrielle ; 2 à 2 bis impasse Girardon ; 1 à 7, 11 à 15 et 2 à 16 rue Girardon ; place Jean-Baptiste-Clément ; 1 à 49 et 10 à 36 ter avenue Junot ; 85 à 95 et 100 à 112 rue Lepic ; rue de la Mire ; 19, 23 à 33 et 18 à 24 rue du Mont Cenis ; 9 ter à 21 et 20 à 28 rue Norvins ; rue d'Orchampt ; rue Poulbot ; place des Quatre-Frères-Casadesus ; 11 à 19 et 12 à 24 rue Ravignan ; cite du Sacré-Cœur ; 1 rue Saint-Eleuthère ; rue Saint-Rustique ; 1 à 15, 35 à 49, 2 à 32 et 42 rue Saint-Vincent ; 1 à 23, 2 à 12 et 20 à 26 rue des Saules ; 11 à 29 et 2 à 24 rue Simon-Dereure ; impasse du Tertre ; 11 bis place du Tertre.

(La zone UG est la zone urbaine générale du PLU de PARIS.)

Il est recommandé au lecteur de se rendre dans la mairie d'une commune dont le territoire est couvert par un POS ou un PLU afin d'étudier, d'une part, le contenu de celui-ci et, d'autre part, la procédure qui a conduit à son adoption.

### C. Effets du PLU

96. Le règlement du PLU fixe les dispositions applicables à l'utilisation des sols sur le territoire de la commune.

#### ► Effets de la prescription du PLU

■ Dès que le conseil municipal a décidé de prescrire un PLU, il peut s'avérer nécessaire d'empêcher les futurs constructeurs ou aménageurs de réaliser un projet contrevenant aux intentions des auteurs du plan : c'est pourquoi la loi a donné aux autorités administratives la possibilité de surseoir à statuer, c'est-à-dire de ne pas se prononcer immédiatement sur les demandes d'autorisation individuelle d'urbanisme (permis de construire, autorisation de lotir...).

- L'autorité administrative doit prouver que le projet faisant l'objet d'une demande d'autorisation serait, s'il était autorisé, « *de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan* » (L. 123-6, alinéa 2). Si un administré conteste devant le tribunal administratif un arrêté de sursis à statuer, le juge vérifie que le sursis à statuer est correctement motivé ; il raisonne en deux temps :
  - d'abord, il s'assure que les études d'élaboration du plan ont atteint un état d'avancement suffisant ;
  - si la réponse est positive, il vérifie que le projet de construction est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan (Conseil d'État, 11 juillet 1939, *Chardin*, GADU, p. 92).
- Le sursis à statuer n'est valable que pour deux ans (L. 111-8). Au bout de ce délai, le sursis peut être prolongé à la double condition que ce prolongement soit fondé sur un nouveau motif (par exemple, création d'une ZAC, déclaration d'utilité publique...) et que la durée totale des deux sursis ne soit pas supérieure à trois ans. À la fin du délai prévu pour le second sursis, le pétition-

naire doit confirmer sa demande et l'administration doit lui répondre (Conseil d'État, 23 juillet 1974, *dame Meyer-Baur*, Rec. p. 460).

97. ■ La publication de la délibération prescrivant le PLU entraîne, de plus, l'obligation de déclaration préalable pour les coupes et abattages d'arbres dans les bois, forêts et parcs situés sur le territoire de la commune (L. 130-1, alinéa 5). Toutefois, cette autorisation n'est pas nécessaire pour les enlèvements d'arbres dangereux ou de bois morts ainsi que les bois et forêts soumis au régime du Code forestier et gérés par l'Office national des forêts.

#### ► Effets de l'approbation du PLU

98. Ils sont nombreux. Citons-en neuf.

1) Le règlement et les documents graphiques du PLU sont opposables.

Ces dispositions du plan sont opposables à toutes les personnes, publiques ou privées, sans exception : l'État, la région, le département, la commune elle-même, Électricité de France, France Télécom, une société anonyme, un particulier... ; cela signifie (L. 123-5) que les projets de travaux, constructions, plantations, lotissements... présentés par toute personne doivent respecter le règlement et les documents graphiques du PLU (Conseil d'État, Assemblée, 30 mars 1973, *ministre de l'Aménagement du territoire c/ Sieur Schwetzwoff*, GADU, p. 71). De plus, ces travaux ou opérations doivent être compatibles avec les orientations spécifiques d'aménagement, si le PLU en comporte.

2) Les dispositions concernant les emplacements réservés (L. 123-1, 8°) sont applicables.

99. Lorsqu'un propriétaire constate, au vu du PLU, que son terrain est situé dans un emplacement réservé, il peut exercer un droit de délaissement : il peut « *exiger de la collectivité publique ou du service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé* » (L. 123-17, alinéa 1) d'acquérir le terrain. La collectivité a un an pour se prononcer : si elle est d'accord, elle doit payer le prix d'acquisition dans les deux ans. À défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an, le juge de l'expropriation, saisi dans les trois mois par lettre recommandée, prononce le transfert de propriété et fixe le prix selon les règles applicables en matière d'expropriation (L. 230-3). Tant que la réserve figure au PLU, le propriétaire peut solliciter le transfert de propriété et la fixation du prix du bien (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 25 septembre 2002, Bull. civ. III, n° 1229). Le même droit de délaissement existe pour les servitudes de l'article L. 123-2, instituées par le PLU dans les zones urbaines (cf. *supra* 91).

De son côté, une fois que l'emplacement est réservé, l'autorité administrative doit refuser toute demande de permis qui n'est pas conforme à l'objet de la réserve (Conseil d'État, 14 octobre 1991, *Association « Cadre de vie des résidents de Courbevoie-Bécon »*, Rec. p. 336 : un permis de construire avait été délivré pour un parking souterrain situé sur un emplacement réservé à la construction d'une école primaire, le juge a prononcé l'annulation du permis de construire). Aucun délai n'est fixé à la collectivité pour réaliser ou faire réaliser le projet pour lequel un emplacement a été réservé.

3) Les infractions aux dispositions du PLU sont sanctionnables par le juge pénal (L. 160-1, alinéa 1).

4) Le droit de préemption urbain peut être institué (L. 211-1) par le conseil municipal dans les zones U ou AU du PLU.

100. Le droit de préemption urbain, qui permet à une commune d'acheter avant toute autre personne intéressée un immeuble venant à être mis en vente, a pour but de mettre en œuvre des opérations d'aménagement (cf. *infra* 244).

5) Les règles du PLU donnent naissance à des servitudes qui en principe n'ouvrent droit à aucune indemnité.

101. Ce sont les servitudes d'urbanisme – par exemple, servitude de ne pas dépasser une certaine hauteur –, qui ne doivent pas être confondues avec les servitudes d'utilité publique : elles ont en effet, contrairement à la plupart de ces dernières, leur fondement dans le Code de l'urbanisme. En vertu de l'article L. 160-5, ces servitudes n'entraînent pas le versement d'indemnités, mais selon le Conseil constitutionnel « *le principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque de préjudice indemnisable résultant des travaux ou de l'ouvrage public* » (décision n° 85-198 DC, 13 décembre 1985).

102. Ainsi la loi a prévu deux situations où une indemnité est due au propriétaire et fixée, à défaut d'accord amiable, par le tribunal administratif :

- lorsqu'il résulte des servitudes d'urbanisme une modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage matériel, direct et certain (Conseil d'État, 8 février 1963, *ministre de la Construction c/ Consorts Leroy*, GADU p. 132) ; ce n'est pas le cas de l'inscription à l'inventaire des sites d'un terrain où était auparavant toléré du camping (trib. adm. Poitiers, 24 février 2000, *M. Jean Gestin*, req. n° 98517) ;
- lorsqu'il résulte des servitudes d'urbanisme une atteinte aux droits acquis. Lorsque par exemple, l'administration délivre une autorisation de lotir et que, quelque temps après, un POS ou un PLU approuvé vient interdire de construire, le lotisseur, qui avait engagé des frais d'équipement, voit ses droits acquis remis en question (Conseil d'État, Section, 4 mars 1977, *ministre de l'Équipement c/ SA Constructions Simottel*, GADU p. 133) ; il en est de même pour une société ayant conclu avec l'État un contrat d'endiguage lui faisant acquérir la propriété des terrains au fur et à mesure de leur soustraction à l'action des eaux, lorsque le nouveau POS ne permet plus la réalisation de l'endiguage (Conseil d'État, 29 décembre 1997, *Société civile des néo-polders*, Rec. T. p. 1121).

L'indemnisation, en dehors des deux hypothèses où elle est prévue par la loi, n'est cependant pas impossible dans des cas exceptionnels : le Conseil d'État (Section, 3 juillet 1998, *M. Bitouzet*, Rec. p. 288 ; 27 juin 2007, *M. Mielle*, Rec. T.) a en effet estimé que, pour être compatible avec l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme (« *toute personne physique a droit au respect de ses biens* »), la règle de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ne devait pas faire obstacle à une

indemnisation en cas de charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général que la servitude poursuit. Toutefois, le juge n'a pas voulu voir de charges exorbitantes dans le cas de servitudes restreignant les droits de construction et de plantation issues de dispositions du POS intervenues après l'édification d'une maison d'arrêt (Conseil d'État, 2 juillet 1999, *Mme Valentini*, req. n° 176894), ni dans le cas de servitudes résultant pour les propriétaires concernés d'un plan de prévention des risques (Conseil d'État, 29 décembre 2004, *Société d'aménagement des coteaux de Sainte-Blaine*, Rec. p. 478). Il faut noter l'intéressante position de la Cour constitutionnelle italienne : par un arrêt du 24 mai 1999, elle exige que les servitudes créées par les plans régulateurs généraux des communes ne s'appliquent pas plus d'un certain temps (cinq ans) : au-delà, elles doivent être expressément renouvelées et effectivement indemnisées.

6) Si le PLU a prévu des coefficients d'occupation des sols, le conseil municipal peut, par délibération, décider à tout moment d'autoriser un dépassement du COS jusqu'à 20 % pour :

- les constructions de logements locatifs sociaux (L. 127-1) ;
- les constructions où seront installés des équipements de production d'énergie renouvelable, ou labellisées « haute performance énergétique » (L. 128-1 et R. 111-21, créé par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007).

103. 7) Le maire devient compétent pour délivrer au nom de la commune les autorisations individuelles d'urbanisme (L. 422-1) : en 2006, près de 80 % des permis de construire étaient délivrés par le maire au nom de la commune.

8) Les classements et déclassements des voies et places publiques communales sont dispensés d'enquête préalable (R. 123-19, dernier alinéa).

9) Les servitudes d'utilité publique qui ne sont pas annexées au PLU un an après son approbation ne sont plus opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol (L. 126-1, alinéa 3).

#### D. Évolution du PLU

La loi « ENL » du 13 juillet 2006 prévoit un rendez-vous après un délai maximum de trois ans d'application : le conseil municipal (L. 123-12-1) doit délibérer du bilan de création de logements et de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (AU). C'est l'une des occasions où il peut y avoir une évolution du PLU. Celle-ci peut revêtir plusieurs formes :

##### ► La modification des limites du territoire communal

104. Cette modification peut s'effectuer de deux manières :

- une partie d'un territoire communal couvert par un PLU vient à être détachée pour être rattachée à une autre commune : le PLU de l'ancienne commune reste applicable sauf si la commune de rattachement a précisé, lors de l'enquête publique portant sur la modification de ses limites territoriales

(Code général des collectivités territoriales, art. L. 2112-2), que cette modification aurait pour conséquence l'abrogation du PLU pour la partie rattachée ;

- une partie d'un territoire communal non couvert par un PLU vient à être détachée pour être rattachée à une commune dotée d'un PLU : il appartient à cette dernière d'élaborer « *sans délai* » (L. 123-1, alinéa 3) les dispositions du PLU applicables à cette nouvelle partie de son territoire.

#### ► L'extension du PLU

Dans le cas où un établissement public intercommunal a élaboré un PLU ne couvrant que les secteurs d'aménagement touristique identifiés par le SCOT, les communes concernées doivent couvrir le reste de leur territoire par un PLU (L. 123-1, alinéa 4).

#### ► La révision du PLU

105. C'est le changement le plus radical, le plus long et le plus important ; la révision peut revêtir trois formes.

##### *La révision volontaire*

Elle se déroule selon la même procédure que l'élaboration : le maire conduit la procédure de révision, comme il a conduit la procédure d'élaboration du PLU et veille aux mêmes mesures de publicité.

- La décision de réviser le PLU doit être parfaitement expliquée dans le rapport de présentation du nouveau document : l'absence, dans ce rapport, d'analyse des incidences sur l'environnement de l'urbanisation de zones peut entraîner l'annulation de la procédure de révision (trib. adm. Lille, 19 janvier 1999, *Groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer c/ commune de Cucq*, req. n° 97-268). La délibération qui prescrit la révision du PLU précise les objectifs de la commune même si la révision ne porte que sur une partie du plan (L. 123-13).
- La délibération prescrivant la révision du PLU doit être accompagnée d'une délibération du conseil municipal précisant les modalités d'une concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, notamment les représentants de la profession agricole (L. 300-2, a). Le maire présente par la suite le bilan de cette concertation au conseil municipal, qui doit en délibérer.
- Le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable de la commune peut se tenir lors de la séance du conseil municipal délibérant sur la prescription de la révision (L. 123-9, alinéa 1).
- Contrairement aux anciennes délibérations prescrivant la mise en révision du POS, la délibération prescrivant la révision du PLU ne peut permettre de faire une application anticipée des futures dispositions du plan en cours de révision.
- La délibération prescrivant la révision du PLU donne à l'autorité administrative la possibilité d'exercer le sursis à statuer sur toutes les demandes d'auto-risation qui lui sont présentées (L. 123-6, alinéa 2).

*La révision forcée (L. 123-14)*

106. Elle est déclenchée par le préfet (R. 123-21) soit lorsqu'il veut rendre le PLU compatible avec une nouvelle directive territoriale d'aménagement ou avec les dispositions particulières aux zones de montagne ou au littoral, soit lorsqu'il veut favoriser la réalisation d'un projet d'intérêt général. Le préfet informe de sa décision les personnes associées à l'élaboration du PLU et met en demeure le maire de procéder à la révision du PLU : si cette révision n'est pas engagée au bout d'un mois ou si, bien qu'engagée, elle n'a pas été approuvée dans un délai de six mois, le préfet prescrit lui-même la révision, élabore un projet, le soumet à enquête publique et, après avoir consulté le conseil municipal, approuve par arrêté le PLU révisé. Ainsi le préfet du Val-de-Marne a-t-il pu, pour faciliter l'implantation de la Direction centrale des transmissions à l'intérieur du fort du Kremlin-Bicêtre, qualifier cette opération de PIG (cf. *supra* 27) et engager la procédure de révision partielle du POS de la commune (Conseil d'État, 4 juillet 1997, *Les Verts d'Île-de-France*, Rec. p. 287).

Une procédure identique est prévue lorsqu'est approuvé un nouveau document concernant l'aménagement communal : SCOT, schéma de mise en valeur de la mer, charte de parc naturel régional ou national, plan de déplacements urbains ou programme local de l'habitat : dans ce cas, les dispositions du PLU restent applicables jusqu'à la révision du PLU, qui doit intervenir dans un délai de trois ans (L. 123-1, dernier alinéa) afin que les nouvelles dispositions du PLU soient compatibles avec les orientations du nouveau document. À défaut de cette révision initiée par la commune, le PLU est révisé à l'initiative du préfet.

*La révision simplifiée*

Cette nouvelle procédure a été instituée par la loi SRU : lorsqu'un projet présentant un caractère d'intérêt général pour la commune (exemple : implantation d'un équipement public ou d'une entreprise) nécessite une révision d'urgence du PLU, le maire propose un examen conjoint du projet par les personnes qui ont été associées à l'élaboration du PLU et les communes limitrophes. Puis il organise une enquête publique portant à la fois sur le projet et la révision du PLU (L. 123-13, alinéa 5). La même procédure est mise en œuvre pour rectification d'erreur matérielle ou pour un projet d'extension des zones constructibles si celui-ci ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable et ne comporte pas de graves risques de nuisance.

► **La modification du PLU**

107. C'est une procédure (L. 123-13, alinéa 2) plus aisée que celle de la révision, car elle bouleverse moins le PLU initial.

*Conditions*

Pour engager la procédure de modification, la commune doit souhaiter édicter de nouvelles dispositions qui :

- ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable ;

- n'ont pas pour effet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole, une zone naturelle et forestière ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;
- ne comportent pas de graves risques de nuisance.

Ainsi le maire qui souhaite pouvoir accueillir une petite entreprise dans sa commune ou transformer, en cohérence avec le PADD, une zone à urbaniser (AU) en zone urbaine (U) peut mettre en œuvre la procédure de modification. Le PLU devient un document « glissant ».

#### *Procédure*

Elle est très simple et repose principalement sur la volonté du maire ; elle comporte quatre phases :

- initiative du maire qui propose la modification du PLU ;
- notification au préfet, aux présidents du conseil général et du conseil régional, au président de l'établissement public intercommunal ayant élaboré et suivant le SCOT ;
- enquête publique ;
- approbation par délibération du conseil municipal.

108. La durée de cette procédure peut être relativement courte (moins d'une année), pendant laquelle l'autorité administrative ne peut utiliser le droit de surseoir à statuer. Cependant, on constate des abus car, du fait de sa simplicité et de sa rapidité, les communes préfèrent la procédure de modification à celle de la révision.

#### EXEMPLES :

- Une commune qui voulait réaliser un golf national avait procédé à la modification du POS. Le Conseil d'État a estimé que ce projet changeait l'économie générale du POS et que par conséquent la commune devait procéder par révision (20 juin 1990, *Fédération française de golf c/ ville de Châteaufort*, Rec. T. p. 1031).
- En revanche, une modification du POS de Paris, en 1998, avait abouti à créer une zone « urbaine Saint-Antoine » dans le but de préserver les spécificités urbaines et économiques de ce quartier ; le juge a validé la procédure suivie, estimant que la modification concernait moins de 1 % du territoire couvert par le POS et ne portait pas atteinte à l'économie générale du plan (cour adm. appel Paris, 17 mai 2001, *ville de Paris*, req. n° 00PA00864).

#### ► La survenance d'une opération d'utilité publique

109. Supposons que, bien après l'approbation du PLU, une opération nécessitant une déclaration d'utilité publique soit envisagée sur le territoire de la commune ; cette opération devra être compatible avec le PLU. Si ce n'est pas le cas, il faut d'abord que le préfet organise une réunion sur les dispositions assurant cette mise en compatibilité avec la commune, la région, le département et les personnes qui ont été associées à l'élaboration du PLU ; il faut ensuite que l'enquête publique sur l'opération projetée, ouverte par le préfet, porte non seulement sur l'utilité publique du projet, mais aussi en même temps sur la mise en compatibilité du PLU (L. 123-16) : cette enquête se déroule selon les règles posées au Code de l'expropriation (Conseil d'État, 21 mars 2001, *Société Euroraft*, Rec. T. p. 1002).



Enfin le préfet soumet pour avis au conseil municipal les conclusions du commissaire-enquêteur : l'avis est réputé favorable s'il n'est pas donné dans les deux mois (R. 123-23). L'acte prononçant la DUP entraîne automatiquement l'approbation des nouvelles dispositions du PLU (Conseil d'État, 28 avril 1993, *commune de Royan*, Rec. p. 139).

#### ► La mise à jour du PLU

Les servitudes d'utilité publique sont inscrites en annexe du PLU ; lorsque sont instituées de nouvelles servitudes, elles doivent y être reportées. À défaut, le préfet doit mettre en demeure le maire d'y procéder dans les trois mois ; en cas de carence du maire, le préfet y procède d'office (L. 126-1, alinéa 2). Il en est de même « *chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes* » (R. 123-22) du PLU. L'arrêté mettant à jour le plan ne peut être contesté devant le juge administratif (Conseil d'État, 7 octobre 1988, *Bienvenu*, Rec. p. 330 ; 3 juillet 1998, *Association de défense et de protection de l'environnement de Saint-Côme-d'Olt*, Rec. p. 284).

### E. Contentieux du PLU

110. Le contentieux du PLU concerne assez peu l'acte qui prescrit le PLU (sauf s'il existe des insuffisances de publicité ou de mise en œuvre de la concertation) ; la décision contestable est essentiellement la délibération d'approbation de ce document. Il est possible à une personne ayant intérêt à agir de demander au tribunal administratif son annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir et, le cas échéant, d'assortir ce recours d'une demande de suspension présentée au juge des référés (la condition d'urgence paraît toutefois difficile à satisfaire : Conseil d'État, 5 novembre 2001, *commune du Cannet-des-Maures*, Rec. p. ; cf. *infra* 198).

Le recours en annulation du PLU doit s'appuyer sur un moyen :

- incompétence de l'auteur de l'acte ;
- vice de procédure : il réside souvent, pendant la phase d'élaboration du plan, dans l'oubli de consultation de personnes ou organismes, ou dans la mauvaise organisation de l'enquête publique ou dans le caractère non effectif (ou non prouvable) des mesures de publicité et d'information édictées à l'article R. 123-25 ;
- violation du droit (contradiction entre le règlement du plan et le rapport de présentation : cour adm. appel Lyon, 12 mars 2002, *M. et Mme Christinaz*, Rec. T. p. 958) ;
- détournement de pouvoir (décision prise, par exemple, pour favoriser un intérêt financier ou personnel).

Bien entendu, le requérant ne doit pas dépasser le délai de deux mois pour contester le PLU. Le délai de recours contre la délibération approuvant, modifiant ou révisant le PLU part de la plus tardive des deux dates suivantes : premier jour de la période d'affichage d'un mois en mairie, date d'insertion dans un journal diffusé dans le département (Conseil d'État, 16 décembre 1994, *M. et Mme Lestavel*, Rec. T. p. 1231). Lorsqu'un requérant ou le préfet contes-



tait un PLU devant le tribunal administratif, il était tenu d'en informer le maire et de lui adresser copie de la requête présentée au juge (cette obligation a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007 : R. 600-1) ; il peut obtenir, auprès du juge des référés (cf. *infra* 199), la suspension de la délibération, mais cette ordonnance du juge des référés n'est pas susceptible d'appel.

Sous le régime des POS, on comptait environ 200 POS annulés chaque année ; naturellement un appel contre le jugement du tribunal peut être formé dans les deux mois devant la cour administrative d'appel. Mais le souci d'éviter une annulation, qui montre un échec des élus dans une de leurs missions importantes, doit conduire les auteurs des PLU à une rigueur juridique plus grande et, au besoin, à la demande de conseils aux services préfectoraux.

111. Quelles sont les conséquences de la décision du juge ? Il faut distinguer selon que le PLU a été annulé ou qu'une de ses dispositions a été déclarée illégale.

#### ► Le PLU est annulé

Afin d'éviter la multiplication des contentieux fondés sur des moyens identiques au cours de procédures successives, le juge se prononce « *sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptible de fonder l'annulation* » (L. 600-4-1). Cette annulation entraîne la remise en vigueur du PLU immédiatement antérieur (L. 121-8), par exemple le précédent PLU ou l'ancien POS. S'il n'y en a pas, il faut alors se replacer dans la situation d'une commune sans PLU et appliquer le droit en vigueur dans une commune sans PLU (cf. *infra* 112). L'autorité administrative a tout intérêt à faire élaborer un nouveau PLU – ou une carte communale – et, en attendant, peut utiliser la procédure du sursis à statuer. Si le PLU est annulé partiellement, il faut remplacer les dispositions illégales par de nouvelles dispositions « *sans délai* » (L. 123-1).

#### ► Une disposition du PLU est déclarée illégale

Il s'agit du cas où le juge fait application du moyen d'exception d'illégalité : lorsqu'un PLU a été élaboré dans une commune, les habitants, malgré la concertation et la publicité qui ont été organisées, n'ont pas toujours une bonne connaissance de l'existence ou du contenu de ce document. Supposons qu'un jour, une personne dépose une demande de permis de construire qui lui est refusée au motif qu'elle est contraire à une règle du PLU. Cette personne peut contester le refus du permis de construire devant le tribunal administratif en mettant en cause la légalité de la disposition du PLU en vertu de laquelle la construction lui est refusée (par exemple, en zone de montagne, en disant que la règle du PLU qu'on lui applique est contraire à un article de la loi « Montagne », ou, en Île-de-France, en disant que la règle du PLU qu'on lui applique est incompatible avec une orientation du SDRIF). Le juge pourra, s'il est saisi de ce moyen, examiner la disposition contestée du PLU et, s'il l'estime effectivement illégale, la déclarer telle. Si précisément cette disposition du PLU est déclarée illégale, alors le refus de permis devient, par voie de conséquence, illégal. Cette jurisprudence protectrice des droits des administrés a été mise au point par une importante décision du Conseil d'État (Section, 12 décembre 1986, *société Gepro*, Rec. p. 282) et souvent reprise (Conseil d'État, 2 décembre 1991, *époux Souillé*, Rec. p. 418). Il faut cependant éviter qu'elle aboutisse à une insécurité

juridique : c'est pourquoi l'illégalité du PLU pour vice de forme ou de procédure ne peut être invoquée après l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa prise d'effet, sauf si le requérant met en cause l'absence de rapport de présentation ou de documents graphiques ou la régularité de l'enquête publique (L. 600-1).

Par ailleurs, le maire, comme toutes les autorités administratives, doit respecter un principe général du droit selon lequel il ne faut pas appliquer une règle illégale. Ainsi, au moment où il délivre une autorisation d'urbanisme, le maire peut estimer que la disposition du PLU qu'il doit appliquer à la demande dont il est saisi est illégale. Il doit alors l'indiquer dans sa décision, écarter cette disposition, et se fonder sur la disposition pertinente du document d'urbanisme antérieur pour prendre sa décision ; si cependant il estime que la disposition du plan antérieur est aussi illégale, il le dit et se fonde alors sur la disposition du plan encore antérieur ; s'il estime alors que celle-ci est aussi illégale, il applique les règles figurant au règlement national d'urbanisme (Conseil d'État, avis, 9 mai 2005, *Marangio*, Rec. p. 195). Lorsque le maire a estimé qu'une règle du PLU en vigueur était illégale, il doit naturellement demander au conseil municipal de l'abroger ou de la changer. Naturellement, toutes les décisions du maire sur l'illégalité d'une règle du PLU peuvent être contestées devant le tribunal administratif, y compris par le préfet.

### 2.3.2. L'absence de PLU

112. Se doter d'un PLU est une faculté donnée aux conseils municipaux. Les communes ont donc la liberté de ne pas élaborer de PLU. Quelles règles d'urbanisme s'appliquent alors sur le territoire de ces communes ? Il s'y applique toutes les règles vues au chapitre 1 (« les règles imposées aux communes »), auxquelles d'autres règles viennent s'ajouter.

**Nombre de POS et PLU**

Situation au	01/07/03	01/01/05	01/01/07
Nombre de POS-PLU approuvés	10 034	9 675	10672
Nombre de POS/PLU en révision	5 665	6 329	5612
Nombre de PLU (élaboration nouvelle)	1 679	1 895	2039
<b>Population correspondante</b>	55 135 000	55 154 137	55 287 939
Nombre de Cartes Communales en cours d'élaboration	1 750	3 140	3 256
Nombre de Cartes Communales approuvées	346	1 010	2 468
<b>Population correspondante</b>	845 000	1 642 505	2 157 142
Application du RNU (aucun document d'urbanisme)	17 180	14 605	12 519
<b>Population correspondante</b>	4 225 625	3408083	2 740 749

Source : Direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat

## A. Application de la règle de constructibilité limitée

### ► Les territoires concernés

Ce sont les territoires non couverts par un plan (PLU, plan de sauvegarde et de mise en valeur). Sur ces territoires, la règle de constructibilité limitée s'applique aux parties de la commune qui ne sont pas actuellement urbanisées. Il est possible de construire, mais uniquement dans les parties actuellement urbanisées, et cette faculté ne peut être *a priori* écartée par la commune (cour adm. appel Lyon, 13 décembre 1994, *ministre de l'Équipement c/ Bourdarot*, Rec. T. p. 1230).

Qu'est-ce qu'une « *partie actuellement urbanisée* » (L. 111-1-2) ? La loi ne donnant pas de véritable réponse, c'est l'administration, sous le contrôle du juge, qui doit apprécier : il suffit souvent d'une photographie pour identifier, dans une commune, les parties urbanisées et celles qui ne le sont pas.

EXEMPLE : Conseil d'État, 26 juillet 1996, *Mlle Pruvost*, Rec. p. 314 : le terrain appartenant à cette demoiselle, eu égard à sa dimension et à sa localisation à l'écart d'un axe d'urbanisation qui se développe, se trouve, selon l'appréciation de la cour administrative d'appel (que le Conseil d'État ne veut pas remettre en cause en cassation), en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune. Il est donc soumis à la règle de constructibilité limitée.

### ► Les constructions limitativement autorisées

113. Deux sortes de constructions sont, par exception, autorisées en dehors des parties de la commune actuellement urbanisées.

- Certaines constructions prévues par la loi :
  - l'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ;
  - les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles, à la réalisation d'opérations d'intérêt national : ainsi un parc de loisirs peut être installé dans le parc boisé d'un château situé en dehors des parties urbanisées de la commune (cour adm. appel Paris, 17 mai 2001, *ministre de l'Équipement c/ M. Lapère*, req. n° 00PA02365) ;
  - les constructions et installations qui seraient incompatibles avec le voisinage des zones habitées (décharge, centrale nucléaire...).
- Des constructions ponctuelles :

Le conseil municipal, par une délibération motivée, doit se prononcer sur chaque projet de construction envisagé en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

114. La réunion de cinq conditions est exigée pour qu'il puisse autoriser ponctuellement une telle construction (L. 111-1-2, 4°) :

- le conseil municipal doit justifier l'intérêt de la commune au projet de construction (Conseil d'État, 29 juin 1994, *époux Pierrard*, req. n° 126 959 : une petite commune a intérêt à la construction d'un entrepôt amenant une centaine d'emplois) ; l'intérêt de la commune est justifié dès lors que la construction permet d'éviter une diminution de sa population ;

- le projet doit être de faible importance. Ce n'est pas le cas d'un projet de construction d'une première tranche de soixante-cinq logements d'un centre de vacances pour lequel on prévoit la création de 350 logements (Conseil d'État, 2 avril 1993, *commune Saint-Martial-d'Albarède*, Rec. p. 97) ;
- la construction ne doit pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, ni à la salubrité et à la sécurité publiques ;
- la construction ne doit pas entraîner un surcroît important de dépenses publiques ;
- le projet de construction ne doit pas être contraire aux grands principes de l'urbanisme, notamment au principe d'équilibre entre les populations urbaines et rurales (L. 110), ni aux lois « Montagne » et « Littoral », ni à une directive territoriale d'aménagement.

#### ► Le tempérament apporté par la carte communale

115. La loi SRU permet à une commune non dotée d'un PLU d'élaborer « *une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme* » (L. 124-1) et confère à cette carte le statut d'un véritable document d'urbanisme. Grâce à cette carte, la règle de constructibilité limitée pourra être écartée hors des parties actuellement urbanisées. Le ministère de l'Équipement encourage les communes rurales recevant régulièrement des demandes de permis de construire à élaborer une carte communale (ministère de l'Équipement, « *Loi Urbanisme et habitat – volet urbanisme, service après vote* », 2003, p. 15) ; cette élaboration dure de dix à dix-huit mois et coûte entre 10 000 et 15 000 euros.

La carte communale se présente comme un « mini-PLU », devant respecter les dispositions générales du droit de l'urbanisme et être compatibles avec le SCOT, le SMVM, la charte du parc national ou du parc naturel régional, ou le PLH : après un rapport de présentation (R. 124-2), elle comprend des documents graphiques opposables aux tiers (R. 124-1). Ces documents graphiques « *délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles* » (L. 124-2, alinéa 2). La carte est élaborée sous la conduite du maire, qui la soumet à enquête publique. Elle doit ensuite recueillir une double approbation : celle du conseil municipal, puis celle du préfet qui a deux mois pour se prononcer ; à l'expiration de ce délai, le préfet est réputé l'avoir approuvée. Seul le double accomplissement des formalités de publicité de la délibération du conseil municipal et de l'arrêté préfectoral d'approbation permet l'entrée en vigueur de la carte (R. 124-8). L'approbation d'une carte communale donne compétence au maire pour délivrer les permis de construire au nom de la commune, sauf si le conseil municipal a décidé qu'ils resteraient délivrés au nom de l'État (L. 422-1, a). Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, on recensait 2 468 cartes communales approuvées.

Rien n'interdit à une commune d'abroger son PLU et d'élaborer une carte communale.

## B. Application de la totalité du règlement national d'urbanisme

116. Dans les communes non dotées d'un PLU approuvé, le RNU s'applique aux demandes de construction (R. 111-1) ; ses quatre dispositions s'imposant à toutes les communes dotées ou non d'un PLU (déjà étudiées *supra* 33 et 34), ainsi que toutes ses autres dispositions. Précisons ces dernières, telles qu'elles résultent du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007.

### ► Règles de localisation et de desserte

- Règles de *limitation des constructions* dans les zones exposées à des nuisances graves, dues notamment au bruit (R. 111-3). Cf. Conseil d'État, 7 novembre 1990, *Fédération française de golf*, Rec. p. 312.
- Règles de *desserte* par des voies publiques ou privées (R. 111-5 et 111-6, b) : refus du projet si la circulation des engins de lutte contre les incendies est difficile, ou obligation de créer une voie privée ; refus ou octroi du projet avec des prescriptions spéciales si les accès présentent un risque pour les usagers des voies publiques.
- Règles d'installation propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant à l'importance du projet (R. 111-6, a) ; toutefois, limitation à une aire de stationnement exigible par logement locatif aidé.
- Règles de maintien ou de *création d'espaces verts*, correspondant à l'importance du projet, ainsi que d'aires de jeux et de loisirs à proximité (R. 111-7)
- Règles d'alimentation en eau potable et d'assainissement des eaux usées ; elles varient selon les constructions envisagées, ou de desserte par des réseaux (R. 111-8 à R. 111-12).
- Règle de limitation des constructions qui nécessitent des *équipements publics nouveaux* hors de proportion avec les ressources communales ou entraînent un surcroît important de dépenses de fonctionnement de la commune (R. 111-13). Cf. Conseil d'État, 18 juillet 1973, *ministre de l'Équipement c/ SCI Le Moulin Bellanger*, Rec. p. 529.
- Règle visant, en dehors des parties urbanisées des communes, à éviter de favoriser une urbanisation dispersée ou de compromettre des activités agricoles ou forestières (R. 111-14). Cf. Conseil d'État, 12 janvier 1994, *ministre de l'Équipement c/ Lemaître*, Rec. T. p. 1255.

### ► Règles d'implantation et de volume des constructions

- Règle visant à garantir l'*ensoleillement* (R. 111-16) : une distance d'au moins 3 mètres peut être imposée entre deux bâtiments non contigus situés sur un même terrain. Pour les départements d'outre-mer, les règles sont fixées aux articles R. 150-2 et R. 150-3.

117. • Règles de *prospect* (R. 111-17, 111-18 et 111-19) :

- une distance minimale est exigée entre le bâtiment et la voie publique. C'est la règle :  $h \leq l$  ( $l$  : largeur de la voie ;  $h$  : hauteur du bâtiment). Il faut par conséquent reculer le bâtiment qui va être construit par rapport à la voie

publique d'autant plus qu'il est haut (Conseil d'État, 17 octobre 1986, *Schwoob*, Rec. p. 241) ;

- une distance minimale est exigée entre le bâtiment et la parcelle voisine. Cette distance est au moins égale à la moitié de la hauteur avec un recul minimal de 3 mètres (Conseil d'État, 29 juin 1983, *SCI L'Empereur*, Rec. T. p. 910).

► **Règles concernant l'aspect des constructions**

118. • *Hauteur* : l'autorité administrative peut, dans les secteurs déjà partiellement bâtis, limiter la hauteur des constructions à la hauteur moyenne des constructions existantes (R. 111-22).
- *Façades* : l'autorité administrative peut exiger que les murs aveugles apparentés et les murs séparatifs aient un aspect s'harmonisant avec celui des façades (R. 111-23). Cf. Conseil d'État, 2 décembre 1988, *Mme Tresch*, Rec. T. p. 1085.
- Pour *certains bâtiments* à caractère industriel, constructions légères ou provisoires : l'autorité administrative peut exiger l'aménagement d'écrans de verdure ou l'observation d'une marge de reculement (R. 111-24).  
Il faut rappeler que ces règles ne s'appliquent pas dans les communes dotées d'un PLU, bien que le règlement de ce dernier puisse en reprendre librement quelques-unes ou en adapter tout aussi librement quelques autres.

C. Concluons ce chapitre par trois observations.

► **L'option offerte aux élus locaux est claire :**

119. *Pas de PLU* : les communes appliquent les règles nationales dans un cadre de constructibilité limitée ; mais elles ont la possibilité d'opter pour une position intermédiaire en « négociant » avec le préfet l'élaboration d'une carte communale. En 2002, on comptait 17 967 communes où s'appliquait le RNU ; en 2007 on en compte 12 519. Le choix du PLU ou de la carte communale progresse.

*Avec un PLU* : les communes déterminent, librement (ou presque puisqu'elles doivent respecter les procédures imposées par le Code), les règles d'urbanisme s'appliquant à leur territoire : le maire délivre désormais les autorisations de construire ; la violation des règles du PLU est sanctionnée par le juge pénal (L. 160-1).

On retrouve, dans ce choix, la diversité des communes françaises.

Prenons l'exemple de deux départements en 2006. Le département le plus peuplé de France, le département du Nord, comptait plus des trois quarts de ses communes régies par un PLU : 70 communes soumises au RNU, 16 communes en cours d'élaboration d'une carte communale, 12 communes dotées d'une carte communale approuvée, 64 communes en cours d'élaboration d'un PLU, 320 communes dotées d'un PLU approuvé et 170 communes en cours de révision de leur PLU. Le département, très rural, de la Lozère comptait, quant à lui, les deux tiers de ses communes régies par le RNU : 125 communes soumises au RNU, 20 communes en cours d'élaboration d'une carte communale,

8 communes dotées d'une carte communale approuvée, 2 communes en cours d'élaboration d'un PLU, 12 communes dotées d'un PLU approuvé et 18 communes en cours de révision de leur PLU.

Que deviennent les POS ? Les POS approuvés avant la loi SRU (2000) ont les mêmes effets que les PLU ; les communes dotées d'un tel POS peuvent conserver leur POS, le modifier ou engager – jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010 – une révision simplifiée ou une mise en compatibilité ; elles peuvent aussi opter pour la révision de ce document, qui deviendra alors PLU. C'est la démarche entreprise par le Conseil de Paris en 2001 qui a abouti au PLU en 2006. La Communauté urbaine de Bordeaux a pris la même décision en 2002 et a aussi abouti en 2006. Les communes ayant prescrit l'élaboration ou la révision d'un POS avant l'entrée en vigueur de la loi SRU doivent appliquer celle-ci et donc se doter d'un PLU ; par exception, les communes ayant un projet de POS révisé adopté par le conseil municipal avant l'entrée en vigueur de la loi ont pu conserver le POS si l'approbation de la révision est intervenue avant le 28 mars 2002 (L. 123-19).

► **La technique du plan ou du schéma a été également utilisée dans d'autres domaines**

*Secteurs sauvegardés*

120. Il s'agit de secteurs présentant « *un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration ou la mise en valeur* » d'immeubles, bâtis ou non (loi Malraux du 4 août 1962, modifiée par l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 : L. 313-1 à 313-2-1).

La création d'un tel secteur, décidée par le préfet de département, sur demande ou avec accord de la commune, et après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés, a deux conséquences. D'une part, elle entraîne la mise en révision du PLU, s'il y en a un. D'autre part, elle déclenche l'établissement d'un **plan de sauvegarde et de mise en valeur**, élaboré sous l'autorité conjointe de la commune et du préfet ; cette élaboration est calquée sur celle des PLU. Le décret du 25 mars 2007 organise la concertation avec la population, la consultation des personnes publiques et associations agréées (R. 313-7 à R. 313-8), la consultation de la commission locale du secteur sauvegardé (R. 313-20) ; le conseil municipal délibère sur le projet, qui est adressé pour avis à la commission nationale des secteurs sauvegardés (R. 313-18) puis soumis à enquête publique (R. 313-11 et R. 313-12). Le PSMV est ensuite éventuellement modifié par le conseil municipal puis approuvé par l'État : par arrêté du préfet si le conseil municipal a donné un avis favorable, par décret en Conseil d'État dans le cas inverse.

Le PSMV, qui doit être compatible avec le SCOT (L. 122-1) et avec le projet d'aménagement et de développement durable du PLU (L. 313-1, IV), désigne les secteurs ou les immeubles pour lesquels les travaux de démolition ou d'enlèvement sont interdits, ceux dont la modification est soumise à des conditions spéciales et ceux dont la démolition ou la modification peut être imposée à l'occasion d'une opération d'aménagement (Conseil d'État, 24 juin 1987, *M. et Mme Lofficiel*, Rec. p. 229 : le PSMV de La Rochelle a pu légalement imposer



la démolition d'un immeuble). Il peut préciser les conditions architecturales à respecter ou les matériaux à utiliser (R. 313-4). Le PSMV approuvé tient lieu de PLU pour le quartier concerné. Le PSMV peut prévoir un régime d'indemnisation, mais ce n'est pas obligatoire (Conseil d'État, 7 janvier 2000, *société Lady Jane*, Rec. T. p. 1283). À Paris, une partie du 7<sup>e</sup> arrondissement : décret du 26 juillet 1991 et le quartier du Marais : décret du 23 août 1996 sont régis par un PSMV et ne sont donc pas soumis au PLU ; au total, près de 6 000 hectares, correspondant à une population de 900 000 habitants, sont régis en France par un tel plan.

L'architecte des bâtiments de France assure la « surveillance générale du secteur sauvegardé » (R. 313-17) : dans un secteur couvert par un PSMV, les permis de construire et déclarations sont soumis à son avis conforme (L. 313-2) ; le maire peut cependant contester cet avis auprès du préfet de région, qui se prononce après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites ; le recours du pétitionnaire contestant cet avis s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation de travaux (L. 313-2, alinéa 3). Le ministre de la Culture peut se substituer au préfet de région (L. 313-2, alinéa 4).

#### *Environnement*

121. Le Code de l'environnement (art. L. 212-1) prévoit l'élaboration, par les comités de bassin, de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) présentant les orientations d'une gestion équilibrée de cette ressource.

#### *Aménagement*

Chaque conseil régional doit élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire qui, après avoir présenté un diagnostic et une étude sur l'évolution du territoire régional sur vingt ans, propose, dans le cadre d'une charte régionale, les « *orientations fondamentales à dix ans du développement durable de ce territoire* » (décret n° 2000-908 du 19 septembre 2000, art. 1<sup>er</sup>).

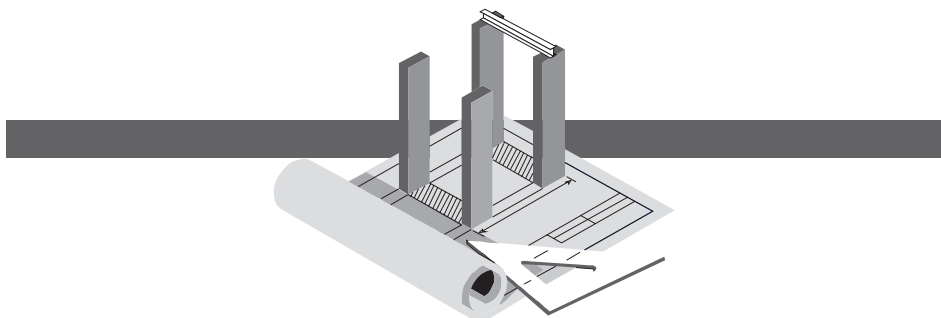
#### **► En choisissant les règles qui s'appliqueront au territoire de leur cité, le maire et le conseil municipal exercent un pouvoir essentiel et durable.**

Comme l'avait écrit Le Corbusier, « *la ville, par son offrande aux yeux, dispense joie ou désespoir, ennoblissement, fierté ou révolte, dégoût, indifférence, bien-être ou fatigue* » (*Urbanisme*, 1925, rééd. Arthaud 1980, p. 60).

Tel est en définitive l'un des enjeux fondamentaux des choix, ou des non-choix, assumés par les élus locaux par leur politique d'urbanisme, dont ils doivent rendre compte à la population régulièrement et lors des élections municipales.







## Partie 2

# L'URBANISME INDIVIDUEL

122. L'article 544 de notre Code civil donne au droit de propriété un caractère particulièrement fort : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* »

De cette définition les civilistes tirent les trois prérogatives du droit de propriété : l'usus, le fructus et l'abusus.

L'*usus* est le droit de se servir de son immeuble, en l'utilisant ou en le confiant à d'autres ; le *fructus* est le droit de retirer de son immeuble les fruits qu'il rapporte, par exemple les loyers ; l'*abusus* est le droit de disposer de l'immeuble, en le donnant, en le léguant, en le démembrant ou en le vendant. Le Conseil constitutionnel a rappelé que si des limitations peuvent être apportées à l'exercice du droit de propriété, c'est « *à la double condition que ces limitations obéissent à des fins d'intérêt général et n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée du droit de propriété s'en trouveraient dénaturés* » (décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, loi sur la chasse).

Le droit de l'urbanisme va effectivement limiter deux des prérogatives du droit de propriété :

- l'*usus* ne permet pas au propriétaire de faire sur son terrain tout ce qu'il souhaite. Certes le Code civil, en son article 552 alinéa 2, dispose que « *le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos* », mais le propriétaire est soumis, au nom de l'intérêt général, à une réglementation administrative, celle de l'urbanisme (il l'est également à la réglementation de la construction) : construire une maison, installer un supermarché, aménager un camping, démolir un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un monument historique sont des opérations régies par le droit de l'urbanisme et contrôlées par l'administration ;

- l'*abusus* ne permet pas au propriétaire de disposer totalement de son immeuble. Il peut en être exproprié ; il peut voir, dans certaines circonstances, l'administration acquérir son immeuble alors qu'il voulait le vendre à une autre personne : le Code de l'urbanisme a, en effet, prévu l'existence d'un droit de préemption.

123. Ainsi l'administration est-elle amenée à prendre un grand nombre de décisions individuelles qui concernent la propriété privée. Mais elle ne peut pas agir arbitrairement.

En effet, il faut indiquer, en premier lieu, que la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs donne aux personnes physiques et morales « *le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent* » (art. 1<sup>er</sup>). Cette motivation doit être écrite, claire, concise et adaptée aux circonstances (*circulaire du 2 juin 1992 relative à l'application aux collectivités territoriales de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs*).

### Les objectifs de la réforme des autorisations d'urbanisme

#### **Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme**

Monsieur le Président,

Le régime des autorisations d'urbanisme organisé par le Code de l'urbanisme fait l'objet de nombreuses critiques. Si « *la notion de permis de construire est généralement bien acceptée* », comme l'avait noté le Conseil d'État, dans son rapport sur le droit de l'urbanisme en 1992, la complexité des procédures, produit de nombreuses années de stratifications juridiques, et l'insécurité qu'elle génère handicapent aujourd'hui gravement la relance de la construction.

Une refonte profonde de cette réglementation inadaptée est indispensable. Elle est prévue par l'article 20 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour redéfinir le champ d'application et simplifier les règles de délivrance des déclarations et autorisations d'utiliser le sol, regrouper les procédures de délivrance des actes et redéfinir les procédures de contrôle de la conformité des travaux.

La réforme proposée vise :

- à clarifier le droit de l'urbanisme, en réduisant le nombre des autorisations et en précisant leur champ d'application ;
- à simplifier les procédures et à améliorer la sécurité juridique pour les collectivités et les citoyens, en prenant en compte, notamment, les propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme figurant dans le rapport du groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier ;
- à favoriser la qualité de l'urbanisme et de l'architecture.

Cette réforme est l'occasion de procéder à une réécriture de la partie législative du Code de l'urbanisme qui respecte mieux les normes constitutionnelles de répartition entre ce qui ressort du domaine de la loi et ce qui relève du décret.

Les principales mesures envisagées sont les suivantes :

#### **1°) Un regroupement des multiples régimes d'autorisation existants :**

- aujourd'hui le Code de l'urbanisme comprend onze régimes différents d'autorisations : le permis de construire, le permis de démolir, l'autorisation pour les installations et travaux divers, l'autorisation d'aménager un terrain de camping, l'autorisation de stationnement de caravanes, l'autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisir, l'autorisation de coupe et abattage d'arbres, l'autorisation de lotir, l'autorisation spéciale de travaux dans les secteurs sauvegardés, l'autorisation spéciale de travaux dans les périmètres de restauration immobilière et l'autorisation des remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski ;

- il comprend de plus quatre régimes différents de déclarations : la déclaration de travaux, la déclaration de clôture, la déclaration en cas de division de terrain non soumise à autorisation de lotir, la déclaration en cas de division de terrain non destinés à l'implantation de bâtiments.

Ces différents régimes seront regroupés en trois permis (permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir) et une déclaration préalable. L'autorisation des remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski est toutefois maintenue compte tenu de sa spécificité.

## **2°) Une définition précise du champ d'application de chaque procédure :**

- pour les constructions neuves, le Code de l'urbanisme posera le principe selon lequel le permis de construire est la règle. Toutefois il comprendra une liste de travaux pour lesquels une simple déclaration préalable suffira. Il comprendra également une liste des travaux qui, en raison de leur faible importance ou de leur caractère temporaire, ne font l'objet d'aucun contrôle au titre de l'urbanisme. Pour les constructions existantes, le décret fixera la liste des travaux ou des changements de destination qui seront soumis à déclaration préalable ou à permis de construire ;
- pour les aménagements, le Code de l'urbanisme établira une liste exhaustive des aménagements devant faire l'objet d'un permis d'aménager et de ceux devant faire l'objet d'une déclaration préalable ;
- pour les démolitions, le Code de l'urbanisme précisera les bâtiments protégés ou situés dans des secteurs protégés pour lesquels le permis de démolir sera obligatoire. Pour le reste du territoire, les conseils municipaux seront libres d'instituer un permis de démolir sur tout ou partie du territoire communal.

## **3°) Une amélioration de la sécurité juridique, des conditions d'instruction des demandes et la garantie du respect des délais :**

- la loi pose le principe selon lequel les délais seront prévisibles et garantis. Aucune majoration de délais ne sera possible en dehors des cas prévus par décret en Conseil d'État, notamment pour permettre la consultation de commissions prévues par la loi ;
- le décret fixera avec précision un délai d'instruction de droit commun :
  - un mois pour les déclarations ;
  - deux mois pour les maisons individuelles ;
  - trois mois pour les autres constructions ;
  - une majoration de ce délai sera prévue lorsque des consultations sont imposées par la loi (architecte des Bâtiments de France, commissions de sécurité). Mais cette majoration de délai ne sera opposable que si elle a été notifiée au plus tard un mois après le dépôt du permis et ne pourra pas être modifiée ultérieurement.

Le demandeur connaîtra ainsi précisément le délai dans lequel la décision doit intervenir.

Le décret précisera également la liste exhaustive des pièces pouvant être demandées. Aucune demande de pièces non prévues par ce décret ne sera autorisée. L'administration disposera d'un mois après le dépôt d'une demande en mairie pour demander les pièces complémentaires si le dossier n'est pas complet. Passé ce mois, il ne sera plus possible de prolonger les délais à l'occasion de la demande de nouvelles pièces. Les communes qui le souhaitent pourront effectuer les échanges de correspondances avec les demandeurs par voie électronique.

## **4°) Une simplification du contrôle de la conformité des travaux :**

Le titulaire du permis aura l'obligation de faire une déclaration d'achèvement de travaux par laquelle il s'engage sur la conformité avec le permis. L'autorité responsable pourra procéder à un récolement sur place, dans un délai qui sera fixé par le décret et qui ne pourra être inférieur à trois mois ; passé ce délai, elle sera réputée n'avoir pas contesté la conformité des travaux. Le propriétaire pourra demander à l'administration de lui en donner acte par une attestation écrite. Cette procédure permettra de clore les délais de recours contentieux devant les tribunaux administratifs, comme l'a proposé le rapport Pelletier. Elle ne fera pas obstacle à l'exercice de poursuites pénales en cas d'infraction.

## **5°) Une meilleure prise en compte de la qualité de l'urbanisme et de l'architecture :**

- les obligations de recours à l'architecte actuellement en vigueur sont intégralement maintenues ;
- le contenu du volet paysager et architectural des permis de construire et des lotissements sera simplifié et clarifié par décret pris en Conseil d'État.

(...)

L'article 15 concerne le cœur de la réforme. Il réécrit le livre IV du Code de l'urbanisme.

Le I modifie l'intitulé du livre IV du Code de l'urbanisme.

Le II réécrit l'ensemble du livre IV du Code de l'urbanisme relatif aux certificats d'urbanisme, aux différents permis et aux déclarations préalables. Il constitue l'essentiel de la réforme proposée.

Le titre I<sup>er</sup> réécrit l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme relatif aux certificats d'urbanisme.

Les deux types de certificats d'urbanisme existants sont maintenus, avec quelques précisions. Il s'agit du certificat de « simple information », qui permet d'interroger l'administration pour connaître les règles d'urbanisme qui s'appliquent sur un terrain particulier et du certificat « opérationnel », qui permet d'interroger l'administration sur la faisabilité d'un projet défini sommairement.

L'ordonnance précise les droits accordés aux bénéficiaires d'un certificat d'urbanisme en garantissant le maintien, à leur égard, de l'ensemble des règles d'urbanisme existant à la date du certificat, même si elles n'ont pas été mentionnées dans le certificat.

Le titre II comprend toutes les dispositions communes aux diverses autorisations et à la déclaration préalable.

Le chapitre I<sup>er</sup> de ce titre simplifie les régimes d'autorisation existants. Il fixe les principes relatifs à leur champ d'application et distingue :

- les travaux soumis à permis. Parmi ces derniers, les différents régimes d'autorisation existants sont regroupés en trois catégories : le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager ;
- les travaux soumis à une simple déclaration préalable ;
- les travaux qui ne sont soumis à aucune formalité au titre de l'urbanisme.

La liste des travaux, installations et constructions qui doivent faire l'objet d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une déclaration préalable ainsi que de ceux qui sont dispensés de toute formalité préalable sera fixée par décret en Conseil d'État.

Le chapitre II précise l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable. Le régime sera le même pour les certificats d'urbanisme, les permis et la déclaration préalable.

Le chapitre III pose le principe d'une procédure unique de dépôt et d'instruction des demandes, commune aux permis de construire, d'aménager et de démolir et aux déclarations préalables. Il renvoie à un décret en Conseil d'État pour définir les dispositions applicables.

Ce décret en Conseil d'État apportera une garantie du respect des délais d'instruction et clarifiera le contenu du dossier de demande :

- le décret prévoira un mécanisme selon lequel, lors du dépôt de la demande, le demandeur sera informé du délai dans lequel la décision doit intervenir. Lorsqu'une majoration de délai sera nécessaire, notamment en cas de consultation d'un autre service ou d'une commission, celle-ci devra être notifiée au demandeur dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande ;
- le décret fixera limitativement la liste des pièces qui peuvent être demandées. Si le dossier déposé n'est pas complet, le demandeur sera informé dans le mois qui suit le dépôt en mairie. Passé ce délai, aucune demande de pièce complémentaire ne pourra fonder une prorogation du délai d'instruction.

Ainsi, au plus tard un mois après le dépôt de son dossier, le demandeur connaîtra de manière certaine les délais dans lesquels une décision sera prise. Il s'agit d'une garantie essentielle donnée aux citoyens.

Le chapitre IV précise le régime des décisions et améliore celui des permis tacites. En cas de silence de l'autorité compétente à l'issue du délai d'instruction qui a été porté à la connaissance du demandeur, un permis tacite naît, sauf dans des cas particuliers dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État. L'autorité compétente pourra toutefois, dans le délai de deux mois, prendre l'arrêté fixant les participations exigibles du constructeur ou de l'aménageur.

Le demandeur pourra obtenir un certificat attestant l'existence d'un permis tacite.

La sécurité juridique apportée par le régime de la déclaration préalable sera améliorée : actuellement le silence de l'administration passé le délai d'un mois vaut accord, mais cet accord peut être retiré par la

suite, ce qui est une source importante d'insécurité pour les déclarants. À l'avenir, aucune opposition ne pourra être notifiée au déclarant passé le délai d'instruction du dossier.

La déclaration préalable pourra rendre exigibles les taxes et participations dans les mêmes conditions qu'en matière de permis.

Le chapitre V modifie les dispositions relatives aux opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation que le Code de l'urbanisme. Il vise à assurer une meilleure articulation avec les autres législations qui touchent à l'occupation des sols.

La première section concerne les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue par une autre législation. Dans la majorité des cas, le permis de construire, le permis d'aménager ou la non-opposition à la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation au titre des législations citées dès lors que l'accord de l'autorité compétente a été délivré.

La deuxième section concerne les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable est subordonné à un accord prévu par une autre législation.

La troisième section concerne les opérations pour lesquelles l'autorisation prévue par une autre législation dispense de permis ou de déclaration préalable.

La quatrième section concerne les opérations pour lesquelles la délivrance d'un permis ou la réalisation des travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation.

Dans ce cadre, l'articulation entre les autorisations d'urbanisme et les autorisations d'installations classées pour la protection de l'environnement est réformée : le droit actuel prévoit que le permis de construire est délivré à l'issue d'un délai d'un mois suivant la clôture de l'enquête publique préalable de l'autorisation d'installation classée, ce qui introduit souvent une ambiguïté pour les citoyens. Cette disposition a pour objet d'éviter que les travaux de construction commencent pendant l'enquête publique mais le fait de lier la délivrance du permis de construire à la fin de l'enquête, sans pour autant permettre à l'autorité compétente de prendre en compte le résultat de cette enquête, crée une ambiguïté source d'insécurité juridique et d'incompréhension. À l'avenir, le permis de construire sera délivré dans les délais de droit commun mais il ne pourra pas être exécuté avant la clôture de l'enquête publique. Cela permettra au constructeur de purger les délais de recours et de retrait pendant l'instruction de l'autorisation d'installation classée. Cette solution présente l'avantage, par rapport à la situation actuelle, de ne pas retarder les chantiers.

Le titre III précise les dispositions propres aux constructions.

Le chapitre I<sup>er</sup> concerne les dispositions générales. Il reprend, sans les modifier, les dispositions de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture relatives au permis de construire.

La réforme sera sans incidence sur l'obligation de recours à un architecte pour établir le projet architectural.

Le chapitre II concerne les dispositions propres aux constructions saisonnières. Il précise les dispositions antérieures concernant les constructions saisonnières qui présentent un caractère non permanent et sont destinées à être régulièrement démontées et réinstallées.

Le chapitre III concerne les dispositions propres aux constructions précaires. Il introduit une plus grande souplesse dans les permis de construire précaires en étendant leur champ d'application à l'ensemble des constructions qui présentent un caractère provisoire. Dans les secteurs protégés, ces permis de construire précaires seront expressément limités dans le temps.

Le chapitre IV renvoie à un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions d'application du titre.

Le titre IV précise les dispositions propres aux aménagements. Il institue le permis d'aménager, qui fusionne quatre autorisations : l'autorisation de lotir, l'autorisation d'installations et travaux divers, l'autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisirs et l'autorisation d'aménager un terrain de camping.

Le chapitre I<sup>er</sup> concerne les dispositions communes aux aménagements. Il prévoit que le permis d'aménager pourra tenir lieu de permis de construire pour les constructions réalisées par l'aménageur, dans le cadre de son opération d'aménagement. Dans ce cas, la demande de permis d'aménager sera soumise aux obligations relatives au recours à un architecte prévues par le permis de construire.

Le chapitre II concerne les dispositions applicables aux lotissements. Il modifie les dispositions relatives aux lotissements, pour tenir compte de la fusion de l'autorisation de lotir et du permis d'aménager. Il est proposé de ne pas modifier la définition du lotissement. Les lotissements feront l'objet d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable, selon leur localisation et selon qu'ils prévoient ou non des équipements communs.

L'ordonnance établit une répartition plus conforme à l'article 34 de la Constitution entre les dispositions figurant dans la partie législative et celles figurant dans la partie réglementaire. La définition des lotissements, qui était presque entièrement comprise dans la partie réglementaire, sera dorénavant placée dans la loi. En revanche, il appartiendra au décret de prévoir que le dossier de demande d'autorisation doit comprendre un projet architectural et paysager du lotissement, disposition qui est d'ordre réglementaire.

Le chapitre III concerne les dispositions applicables aux terrains de camping et aux autres terrains aménagés pour l'hébergement touristique. Il reprend, sans les modifier, les dispositions antérieures relatives à la sécurité des terrains de camping.

Le chapitre IV concerne les dispositions applicables aux terrains aménagés pour l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Il précise que les aménagements nécessaires ne peuvent être réalisés que dans des zones constructibles.

Le titre V précise les dispositions propres aux démolitions. Il réforme profondément le régime du permis de démolir.

Le champ d'application du permis de démolir est limité et clarifié : le décret imposera un permis de démolir dans les secteurs protégés (sites, secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager...) ou pour les bâtiments protégés (bâtiments inscrits au titre des monuments historiques...). Pour le reste, le permis de démolir sera instauré par décision du conseil municipal. Par ailleurs, le permis de démolir est déconnecté du contrôle de l'affectation au logement des bâtiments organisé par l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation, dont le régime a été réformé par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005.

Il simplifie la procédure, en cas de travaux d'aménagement ou de construction accompagnés de travaux de démolition. Actuellement, pour les constructions devant être précédées d'une démolition, le permis de construire ne peut pas être déposé avant que le permis de démolir ait été demandé. De plus le permis de démolir doit être délivré préalablement au permis de construire. C'est une perte de temps et de moyens pour les demandeurs et pour les instructeurs.

À l'avenir, la demande de permis de construire ou d'aménager pourra porter à la fois sur la démolition et sur la construction ou l'aménagement. Dans ce cas, le permis de construire ou le permis d'aménager tient alors lieu de permis de démolir.

Le titre VI réforme le régime du contrôle de l'achèvement des travaux. Il vise à rendre effectif le dépôt d'une déclaration d'achèvement de travaux par laquelle le bénéficiaire du permis s'engage sur la conformité avec le permis ou la déclaration préalable : la déclaration d'achèvement de travaux donnera de réelles garanties au bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à la déclaration préalable, car elle permettra de clore les délais de recours contentieux devant les tribunaux administratifs (alors qu'aujourd'hui ceux-ci restent ouverts sans limite dans le temps). L'autorité responsable pourra contester la conformité des travaux dans un délai de trois mois minimum qui sera précisé par décret en Conseil d'État ; passé ce délai elle est réputée n'avoir pas contesté cette conformité.

Le décret imposera de procéder à une vérification sur place de cette conformité dans les secteurs à enjeux nationaux (sites, secteurs sauvegardés...). Ailleurs, les vérifications seront faites à l'initiative du maire lorsque la commune est compétente.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. (...)

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.

124. Il faut rappeler, en deuxième lieu, que toutes les décisions individuelles prises par l'administration en matière d'urbanisme sont transmises à l'autorité préfectorale, qui exerce sur elles un contrôle de légalité (cf. *supra* 5 et 6) ; de plus, un tiers qui s'estime lésé peut demander au préfet de déférer une décision au tribunal administratif (Code général des collectivités territoriales, art. L. 2131-8).

Il faut, en dernier lieu, noter que le propriétaire est naturellement au nombre des personnes ayant « intérêt pour agir » et qu'il peut donc demander au tribunal administratif l'annulation d'une décision administrative concernant son immeuble si celle-ci lui semble illégale ; en matière de domaine public, d'expropriation, d'habitation, de classement des monuments historiques et des sites ou d'urbanisme, le tribunal administratif compétent, aux termes de l'article R. 312-7 du Code de justice administrative, est celui dans le ressort duquel est situé l'immeuble : l'habitant de Nantes, propriétaire d'un terrain situé en Ariège, auquel le permis de construire une maison ou le permis d'aménager un camping qu'il a sollicité pour ce terrain est refusé, doit s'adresser au tribunal administratif de Toulouse s'il veut demander l'annulation de cette décision.

Le jugement du tribunal administratif est rendu « au nom du peuple français ». Il peut être porté en appel, dans un délai de deux mois à compter de sa notification (Code de justice administrative, art. R. 811-2), devant la cour administrative d'appel compétente ; s'il n'y a pas appel, le jugement du tribunal devient définitif. S'il y a appel, la requête d'appel, qui conteste le jugement du tribunal administratif, notamment sur sa régularité ou sa motivation, doit être présentée par un avocat (article R. 811-7 du même code). La cour juge à nouveau le litige et prononce un arrêt.

**Tableau I : cour administrative d'appel / tribunaux administratifs**

Cour administrative d'appel	Tribunaux administratifs du ressort
PARIS	Paris, Melun, Mata-Utu, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française
BORDEAUX	Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Toulouse, Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France, Mamoudzou, Saint-Barthélemy, Saint-Denis-de-la Réunion, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon
DOUAI	Amiens, Lille, Rouen
LYON	Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lyon
MARSEILLE	Bastia, Marseille, Montpellier, Nice, Nîmes
NANCY	Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy, Strasbourg
NANTES	Caen, Nantes, Orléans, Rennes
VERSAILLES	Cergy-Pontoise, Versailles

Source : article R. 221-7 du Code de justice administrative.

Le Conseil d'État peut, par la voie de la cassation, être saisi d'un pourvoi contre l'arrêt prononcé par la cour administrative d'appel, à condition que la requête soit présentée par un avocat au Conseil d'État et formée dans les deux mois suivant la notification de cet arrêt (Code de justice administrative, art. R. 821-1

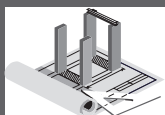


et R. 821-3). S'il n'y a pas pourvoi, l'arrêt de la cour devient définitif. Recevant une requête en cassation, le Conseil d'État décide dans un premier temps d'admettre ou de refuser le pourvoi. L'admission est refusée par une décision juridictionnelle « *si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux* » (Code de justice administrative, article L. 822-1) ; l'arrêt de la cour devient alors définitif.

S'il admet le pourvoi, le Conseil d'État va l'instruire puis juger l'arrêt de la cour. Lorsqu'il prononce l'annulation d'un arrêt d'une cour, le Conseil d'État peut soit renvoyer l'affaire à cette cour ou à une autre cour, soit directement régler l'affaire lorsqu'il estime que « *l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie* » (Code de justice administrative, article L. 821-2), par exemple pour ne pas retarder la solution définitive du litige : dans ce cas, il juge lui-même le litige au fond. Sur 9 736 affaires jugées par le Conseil d'État en 2006, 529 concernaient le contentieux de l'urbanisme.

125. En ce début de siècle, le régime des autorisations d'urbanisme – de plus en plus nombreuses – est apparu, aussi bien aux particuliers ou aux professionnels qu'aux élus locaux ou aux juges, trop complexe. C'est pourquoi le Parlement, par l'article 20 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, a autorisé le gouvernement à rédiger une ordonnance de simplification de ce régime. Cette réforme a abouti en une année puisque l'ordonnance n° 2005-1827 du 8 décembre 2005 « relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme » a modifié les dispositions législatives du Code de l'urbanisme en regroupant les procédures existantes autour de trois types de permis et d'un seul type de déclaration. Le Parlement a ratifié cette ordonnance, en y apportant quelques modifications, par l'article 6 de la loi n° 2006-872 « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006. Le gouvernement a alors pu prendre, par le décret en Conseil d'État n° 2007-18 du 5 janvier 2007 (modifié par le décret n° 2006-817 du 11 mai 2007), les dispositions réglementaires d'application de cette ordonnance, dont **l'entrée en vigueur**, prévue initialement le 1<sup>er</sup> juillet 2007, **a été fixée au 1<sup>er</sup> octobre 2007** par l'article 72 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Un arrêté ministériel du 6 juin 2007 a fixé la liste des nouveaux formulaires à remplir pour les demandes d'autorisation. Le livre IV du Code de l'urbanisme, dont la plupart des articles ont été réécrits ou **changé de numérotation**, traduit ce bouleversement sans précédent.

Parmi les décisions individuelles en matière d'urbanisme, la plus connue du public est celle qui octroie ou refuse le permis de construire (chapitre 3) qu'il faut distinguer des autres décisions individuelles (chapitre 4).



# 3

## LE PERMIS DE CONSTRUIRE

Partie 2

126. Quelle que soit la taille de la commune, qu'elle soit ou non dotée d'un PLU, pour construire une petite maison ou un grand ensemble, le petit propriétaire comme le grand promoteur doit demander un permis avant de construire. Les permis de construire délivrés en 2006 ont autorisé la construction de 562 000 logements.

Le permis de construire a plus d'un siècle et demi d'histoire.

Un décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, pris par Napoléon III sur proposition du baron Haussmann, préfet de la Seine, obligeait les constructeurs à déposer un plan en préfecture : si, dans les vingt jours, le préfet n'avait pas exprimé d'objection portant sur la salubrité du projet envisagé, les travaux pouvaient commencer.

Cinquante ans plus tard, en 1902, la loi sur l'hygiène institue le permis de bâtir et d'aménager, légèrement modifié en 1911, avant qu'une loi du 15 juin 1943, confirmée par l'ordonnance du 27 octobre 1945, institue définitivement le permis de construire, délivré « *au nom de l'État* ».

Avec la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, les maires reçoivent compétence pour délivrer, au nom de leur commune, la quasi-totalité des permis de construire dans les communes dotées d'un document d'urbanisme (POS, PLU ou carte communale) approuvé.

Le permis de construire est une autorisation unique.

127. Son octroi signifie que le projet de construction respecte de nombreuses législations (urbanisme mais aussi salubrité, esthétique, sécurité, accessibilité aux personnes handicapées...). Un seul document sanctionne toutes les règles applicables au projet (L. 425-1), malgré quelques exceptions.

Le permis de construire suit une procédure parfaitement organisée par le Code de l'urbanisme qui est, depuis l'ordonnance du 8 décembre 2005 et son décret d'application du 5 janvier 2007, harmonisée avec les régimes des deux autres permis (permis de démolir, permis d'aménager) et celui de la déclaration préalable. Cette procédure s'applique aux départements d'outre-mer et à Mayotte, mais non aux territoires d'outre-mer ; elle comprend trois phases qui sont suivies, le cas échéant, d'une phase contentieuse.

C'est pourquoi l'étude du permis de construire est présentée, dans cet ouvrage, dans le **régime applicable aux permis dont la demande est déposée postérieurement au 1<sup>er</sup> octobre 2007** et en suivant son déroulement chronologique :

- la demande ;
- la réponse à la demande ;
- les conséquences de la réponse ;
- l'éventuelle contestation de la réponse.

Les numéros des articles du Code de l'urbanisme qui sont mentionnés sont ceux des articles en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2007.

## 3.1. La demande de permis

Qui dépose la demande ? Le pétitionnaire.

Comment demande-t-il le permis de construire ? En présentant un dossier.

Pour quoi ? Pour un objet précis.

À qui le demande-t-il ? À l'autorité compétente.

### 3.1.1. Le pétitionnaire

128. Il peut s'agir du propriétaire, d'un copropriétaire ou d'une autre personne, sans qu'intervienne d'ailleurs de condition de nationalité : « *les immeubles, même ceux possédés par des étrangers, sont régis par la loi française* » (art. 3, alinéa 2 du Code civil). Même pour son ambassade, un État étranger doit demander un permis (Conseil d'État, Section, 22 décembre 1978, *sieur Vo Than Nghia*, Rec. p. 523).

#### A. Le propriétaire

Le propriétaire d'un terrain doit, s'il veut y construire, demander un permis ; plusieurs propriétaires de terrains distincts mais contigus peuvent présenter ensemble une demande de permis (Conseil d'État, 28 juillet 1999, *SA HLM Le nouveau logis Centre Limousin*, req. n° 182 167).

- Le propriétaire peut être une personne privée ou publique. Une commune ne peut présenter une demande de permis que si le conseil municipal, compétent en matière de gestion des biens (art. L. 2241-1 du Code général des collectivités territoriales), a autorisé le maire à cet effet.
- En cas d'indivision, tout co-indivisaire peut demander un permis (R. 423-1, b).

#### B. Le mandataire du propriétaire ou du co-indivisaire

129. Il suffit que le mandat soit signé en bonne et due forme, il n'est donc pas nécessaire de produire un acte authentique (Conseil d'État, 14 décembre 1981, *SARL European Homes*, Rec. p. 467). Ainsi, il est fréquent qu'un architecte, un géomètre ou un entrepreneur soit mandaté pour déposer une demande de permis de construire.

### C. Les autres pétitionnaires

130. Ils sont cités à l'article R. 423-1 :

- une personne attestant d'une autorisation à exécuter les travaux (R. 423-1, a). C'est à cette personne qu'il revient d'attester qu'elle a une autorisation du propriétaire ;
- une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation d'un terrain pour cause d'utilité publique (R. 423-1, c). Ce peut être le cas d'un concessionnaire de service public (Conseil d'État, 26 juillet 1982, *ministre de l'Environnement c/ époux Codol*, Rec. p. 288).

### 3.1.2. Le dossier

131. L'arrêté ministériel du 6 juin 2007 prévoit que le pétitionnaire doit remplir un formulaire dont le modèle est prévu à l'article A. 431-4. Les formulaires pour les demandes de permis de construire une maison individuelle (CERFA 13406\*01) et pour les autres demandes de permis de construire (CERFA 13409\*01) sont consultables sur Internet : [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr).

Conformément à l'article R. 431-5, la demande de permis doit préciser clairement :

- l'identité du demandeur, accompagnée de l'attestation ou du mandat si le demandeur n'est pas le propriétaire ;
- l'identité de l'architecte (sauf exceptions : v. *infra* 133) ;
- la localisation et la superficie du terrain ;
- la nature des travaux envisagés ;
- la destination de la construction, qui est dorénavant l'une de celles données à l'article R. 123-9 : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôts, services publics ou d'intérêt collectif ;
- la surface hors œuvre nette de la construction (éventuellement répartie entre les différentes destinations).

*L'administration de l'urbanisme s'adapte à Internet : le décret du 5 janvier 2007 précise que le pétitionnaire peut dorénavant faire savoir dans sa demande qu'il accepte de recevoir les réponses de l'administration par courrier électronique (R. 423-48).*

Pour la plupart des projets, un architecte prépare le dossier.

### A. Le recours à un architecte

132. Depuis la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, le pétitionnaire doit faire appel à un architecte (L. 431-1).

#### ► Le principe

L'auteur du projet doit avoir la qualité d'architecte :

- architecte ;

- architecte des services techniques d'une collectivité publique. Le Conseil d'État a admis qu'une commune pouvait recourir à des architectes appartenant aux services municipaux d'une autre commune (28 septembre 1984, *Conseil régional de l'ordre des architectes du Limousin*, Rec. p. 311), mais les architectes des Bâtiments de France ne peuvent plus exercer de mission de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral (loi SRU, art. 38).

L'architecte présente un projet architectural, projet qui définit « *par des plans et des documents écrits, l'implantation des bâtiments, leur composition, leur organisation, l'expression de leur volume ainsi que le choix des matériaux et des couleurs* » et précise « *l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords* » (L. 431-2). L'architecte manque à son devoir de conseil s'il présente un projet non réalisable (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 15 décembre 1999, *SCI La Tarasque c/ Marcou*, n° 97-22464).

#### ► Les exceptions

133. Il existe trois cas où le recours à un architecte n'est pas obligatoire (mais il n'est pas interdit).

- 1<sup>er</sup> cas : s'il s'agit d'une construction qui n'est pas un bâtiment (construction d'une ligne de transport de courant électrique : arrêt *Codol*, précité).
- 2<sup>e</sup> cas : s'il s'agit d'une construction de faible importance, édifiée ou modifiée par une personne physique pour elle-même, par exemple pour y habiter, y exercer sa profession, ou par une exploitation agricole à responsabilité limitée à associé unique (L. 431-3, alinéa 1) ; la notion de « *construction de faible importance* » est précisée par l'article R. 431-2 :
  - construction à usage autre qu'agricole dont la surface résultante de plancher SHON ne dépasse pas 170 m<sup>2</sup> ; ainsi, pour une construction existante de 140 m<sup>2</sup>, si le propriétaire prévoit pour lui-même un étage supplémentaire de 50 m<sup>2</sup>, il doit recourir à un architecte car la construction finale aura une surface totale supérieure à 170 m<sup>2</sup> ;
  - construction à usage agricole dont la surface de plancher SHOB ne dépasse pas 800 m<sup>2</sup> ;
  - serres de production dont le pied-droit a une hauteur inférieure à 4 mètres et dont la SHOB ne dépasse pas 2 000 m<sup>2</sup>.
- 3<sup>e</sup> cas : s'il s'agit de travaux d'aménagement et d'équipement des espaces intérieurs des constructions et des vitrines commerciales ou de travaux d'aménagement et d'équipement limités à des reprises n'entraînant pas de modifications visibles de l'extérieur (L. 421-2, alinéa 6).

Lorsque le projet n'est pas présenté par l'architecte, le pétitionnaire du permis doit préciser qu'il a connaissance des règles générales de construction des bâtiments (articles L. 111-1 à L. 111-41 du Code de la construction et de l'habitation) et notamment des règles d'accessibilité des locaux et installations aux personnes handicapées fixées par l'article L. 111-7 de ce code.

### ► Les CAUE

134. Le conseil général de chaque département peut créer un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) afin « *d'aider et d'informer le public* », selon les termes de la loi de 1977. Le CAUE conseille les collectivités locales dans leurs choix en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement. Plus de 10 000 communes françaises ont recours aux prestations gratuites des 88 CAUE existants. Les CAUE sont aussi à la disposition du public, auquel ils peuvent apporter une formation pédagogique sur la qualité architecturale ; ils sont en mesure d'aider les particuliers sur le choix d'un terrain, l'insertion d'un projet dans le site environnant, le montage d'un projet de construction ou de réhabilitation, le respect des paysages...

### B. Les pièces du dossier

135. Le dossier joint à la demande doit être établi en quatre exemplaires au minimum (R. 423-2, b et A. 431-9) et satisfaire aux règles posées aux articles R. 431-7 à R. 431-34. Il comprend :

► **Le plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune.** Il précise l'échelle et l'orientation vers le nord.

► **Le projet architectural :** il n'est pas exigé lorsque le projet porte exclusivement sur des travaux intérieurs et, naturellement, dans les cas où le recours à l'architecte n'est pas obligatoire. Le projet architectural comprend :

- une notice (R. 431-8) décrivant l'état initial du terrain et de ses abords et les partis retenus tant pour assurer l'insertion du projet dans son environnement que pour prendre en compte les paysages ;
- un plan de masse des constructions à édifier ou à modifier coté dans les trois dimensions (h, l, L). Ce plan de masse (R. 431-9) doit mentionner notamment les plantations maintenues et les modalités de raccordement du bâtiment aux équipements publics ;
- le plan des façades et des toitures ;
- un plan en coupe précisant, à la date de la demande, l'implantation de la construction par rapport au profil du terrain ;
- deux documents photographiques permettant de situer le terrain dans le paysage proche et lointain ;
- un document graphique (croquis, simulation graphique) permettant d'apprécier l'insertion du projet par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain. Ces documents sont plus détaillés si les travaux sont envisagés à l'intérieur d'un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou situé dans un secteur sauvegardé (R. 431-11).

Tous les documents sont nécessaires : qu'il en manque un seul, le permis peut ne pas être instruit (Conseil d'État, 30 avril 1982, *Mme Phely*, Rec. T. p. 784).

## Formulaire de demande de permis de construire



**Demande de  
Permis de construire  
pour une maison individuelle et/ou ses annexes**  
comportant ou non des démolitions

1/5

**cerfa**  
N° 13406\*01

- \* Informations nécessaires à l'instruction du permis
- \* Informations nécessaires au calcul des impositions
- \* Informations nécessaires en application de l'article R. 431-34 du code de l'urbanisme

**Vous pouvez utiliser ce formulaire si :**

- Vous construisez une maison individuelle ou ses annexes.
  - Vous agrandissez une maison individuelle ou ses annexes.
  - Vous aménagez pour l'habitation tout ou partie d'une construction existante.
  - Votre projet comprend des démolitions
- Pour savoir précisément à quelle formalité sont soumis vos travaux, vous pouvez vous reporter à la notice explicative ou vous renseigner auprès de la mairie du lieu de votre projet.

## Cadre réservé à la mairie du lieu du projet

**P C** \_\_\_\_\_  
Dpt Commune Arrée N° de dossier

La présente demande a été reçue à la mairie

le \_\_\_\_\_ Cachet de la mairie et signature du receveur

☐ Dossier transmis à l'Architecte des Bâtiments de France**\* 1 - Identité du ou des demandeurs****Le demandeur indiqué dans le cadre ci-dessous sera le titulaire de la future autorisation et le redevable des taxes d'urbanisme**

Si la demande est présentée par plusieurs personnes, indiquez leurs coordonnées sur la fiche complémentaire.

Les décisions prises par l'administration seront notifiées au demandeur indiqué ci-dessous. Une copie sera adressée aux autres demandeurs, qui seront co-titulaires de l'autorisation et solidairement responsables du paiement des taxes.

**Vous êtes un particulier**Madame ☐ Monsieur ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

**Vous êtes une personne morale**

Dénomination : \_\_\_\_\_ Raison sociale : \_\_\_\_\_

N° SIRET : \_\_\_\_\_ Catégorie juridique : \_\_\_\_\_

Représentant de la personne morale : Madame ☐ Monsieur ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

**2 - Coordonnées du demandeur****\* Adresse : Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_**

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_ Division territoriale : \_\_\_\_\_

Si vous souhaitez que les courriers de l'administration (autres que les décisions) soient adressés à une autre personne, veuillez préciser son nom et ses coordonnées : Madame ☐ Monsieur ☐ Personne morale ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

OU raison sociale : \_\_\_\_\_

Adresse : Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_ Division territoriale : \_\_\_\_\_

Téléphone : \_\_\_\_\_ indiquez l'indicatif pour le pays étranger : \_\_\_\_\_

☐ J'accepte de recevoir par courrier électronique les documents transmis en cours d'instruction par l'administration à l'adresse suivante : \_\_\_\_\_ @ \_\_\_\_\_*J'ai pris bonne note que, dans un tel cas, la date de notification sera celle de la consultation du courrier électronique ou, au plus tard, celle de l'envoi de ce courrier électronique augmentée de huit jours.*







**\*4.2 - Nature des travaux envisagés**

- ☐ Nouvelle construction  
☐ Travaux sur construction existante

\* Courte description de votre projet ou de vos travaux :

**4.3 - Surface hors œuvre brute (SHOB)**

Si votre projet de construction se situe dans une commune non dotée de plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document en tenant lieu (plan d'occupation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur, plan d'aménagement de zone), indiquez la surface hors œuvre brute (SHOB) totale du projet.

SHOB des travaux de construction (en m<sup>2</sup>) :

**4.4 - Informations complémentaires**

- ◆ Type d'annexes : Piscine ☐ Garage ☐ Véranda ☐ Abri de jardin ☐ Autres annexes à l'habitation ☐  
◆ Nombre de logements créés : \_\_\_\_\_ Nombre de pièces de la maison : \_\_\_\_\_ Nombre de niveaux de la maison : \_\_\_\_\_  
◆ Mode d'utilisation principale des logements :  
Résidence principale ☐ Résidence secondaire ☐ Vente ☐ Location ☐  
◆ Mode de financement du projet :  
Logement Locatif Social ☐ Accession Sociale (hors prêt à taux zéro) ☐ Prêt à taux zéro ☐  
☐ Autres financements : \_\_\_\_\_  
◆ Avez-vous souscrit un contrat de maison individuelle ? Oui ☐ Non ☐  
◆ Répartition du nombre de logements créés selon le nombre de pièces :  
1 pièce ☐ 2 pièces ☐ 3 pièces ☐ 4 pièces ☐ 5 pièces ☐ 6 pièces et plus ☐  
◆ Indiquez si vos travaux comprennent notamment :  
Extension ☐ Surélévation ☐ Création de niveaux supplémentaires ☐ Aménagement intérieur ☐

**\*4.5 - Destination des constructions et tableau des surfaces**

surfaces hors œuvre nettes<sup>3</sup> (SHON) en m<sup>2</sup>

Destinations	SHON existantes avant travaux (A)	SHON construites (B)	SHON créées par transformation de SHOB en SHON <sup>4</sup> (C)	SHON créées par changement de destination <sup>5</sup> (D)	SHON démolies ou transformées en SHOB <sup>6</sup> (E)	SHON supprimées par changement de destination <sup>7</sup> (F)	SHON totales = A+B+C+D-E-F
4.5.1 - Habitation							
4.5.2 - Hébergement hôtelier							
4.5.3 - Bureaux							
4.5.4 - Commerce							
4.5.5 - Artisanat <sup>7</sup>							
4.5.6 - Industrie							
4.5.7 - Exploitation agricole ou forestière							
4.5.8 - Entrepôt							
4.5.9 - Service public ou d'intérêt collectif							
4.5.10 - SHON Totales (m <sup>2</sup> )							

<sup>3</sup> Vous pouvez vous aider de la fiche d'aide pour le calcul des surfaces.

La Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, calculée à partir du nu extérieur des murs de façade, y compris les combles et les sous-sols non aménageables, les balcons, les loggias, les toitures-terrasses accessibles. La Surface Hors Œuvre Nette (SHON) est obtenue après déduction de la surface des combles et sous-sols non aménageables, des surfaces non closes, des surfaces de stationnement, des surfaces des bâtiments agricoles, des serres de production (Article R.112-2 du Code de l'urbanisme).

<sup>4</sup> Par exemple la transformation d'un garage (qui constitue uniquement de la SHOB) en pièce habitable (qui constitue de la SHON).

<sup>5</sup> Le changement de destination consiste à transformer une surface existante de l'une des neuf destinations mentionnées dans le tableau vers une autre de ces destinations. Par exemple : la transformation de surfaces de bureaux (4.5.3) en habitation (4.5.1).

<sup>6</sup> Par exemple la transformation d'une pièce habitable (qui constitue de la SHON) en garage (qui constitue uniquement de la SHOB).

<sup>7</sup> L'activité d'artisan est définie par la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 dans ses articles 19 et suivants, « activités professionnelles indépendantes de production, de transformation, de réparation, ou prestation de service relevant de l'artisanat et figurant sur une liste annexée au décret N°98-247 du 2 avril 1998 ».

5 - À remplir lorsque le projet nécessite des démolitions

Tous les travaux de démolition ne sont pas soumis à permis. Il vous appartient de vous renseigner auprès de la mairie afin de savoir si votre projet de démolition nécessite une autorisation. Vous pouvez également demander un permis de démolir distinct de la présente demande.

Date(s) approximative(s) à laquelle le ou les bâtiments dont la démolition est envisagée ont été construits : \_\_\_\_\_

☐ Démolition totale  
☐ Démolition partielle

En cas de démolition partielle, veuillez décrire les travaux qui seront, le cas échéant, effectués sur les constructions restantes : \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

• Nombre de logement démolis :

6 - Fiscalité de l'urbanisme

6.1 - Tableau des affectations (Informations complémentaires pouvant vous permettre de bénéficier d'impositions plus favorables)<sup>8</sup>

Surfaces hors œuvre nettes (SHON en m²)			
	Surface changeant de destination (création de SHON) (A)	Surface nouvelle hors œuvre nette construite (B)	Totale après travaux = A+B
6.1.1- Locaux des exploitations agricoles à usage d'habitation			
6.1.2- Locaux à usage d'habitation principale			
6.1.3- Locaux à usage d'habitation secondaire			
6.1.4- Locaux à usage des particuliers non utilisables pour l'habitation, ni pour aucune activité économique <sup>9</sup>			
6.1.5 – Locaux de bureaux			
6.1.6 – locaux commerciaux et bureaux y attenants			
6.1.7 Locaux artisanaux et bureaux y attenants			
6.1.8 Constructions affectées à un service public ou d'utilité publique			

6.2 - Plafond légal de densité (PLD)

Demandez à la mairie si un plafond légal de densité des constructions est institué dans la commune et si les constructions prévues sur votre terrain dépassent ce plafond. Si oui, indiquez ici la valeur du m² de terrain nu et libre : \_\_\_\_\_ €

Pour bénéficier de droits acquis, précisez si des constructions existant sur votre terrain avant le 1<sup>er</sup> avril 1976 ont été démolies : Oui ☐ Non ☐ si oui, indiquez ici la Surface Hors Œuvre Nette (SHON) démolie (en m²) : \_\_\_\_\_

6.3 - Participation pour voirie et réseaux

Si votre projet se situe sur un terrain soumis à la participation pour voirie et réseaux (PVR), indiquez les coordonnées du propriétaire ou celles du bénéficiaire de la promesse de vente, s'il est différent du demandeur

Madame ☐ Monsieur ☐ Personne morale ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

OU raison sociale : \_\_\_\_\_

Adresse : Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal :  BP :  Cedex :

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_ Division territoriale : \_\_\_\_\_

<sup>8</sup> En cas d'imprécision, vos locaux seront classés dans la catégorie « autres locaux » soit la 9ème catégorie de l'article 1585 D.I du code général des impôts  
<sup>9</sup> Il s'agit de locaux n'entrant pas dans la catégorie « usage principal d'habitation » (cellier en rez-de-chaussée, appentis, remise, bûcher, atelier familial, abri de jardin, abri et local technique de piscine...) et de locaux non agricoles, non annexés à l'habitation mais de même nature (accueils d'animaux hors élevage, box à chevaux, remise...)

**\*7 - Engagement du (ou des) demandeurs**

J'atteste avoir qualité pour demander la présente autorisation.<sup>10</sup>  
Je soussigné(e), auteur de la demande, certifie exacts les renseignements fournis.

Je m'engage à respecter les règles générales de construction prévues par le chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la construction et de l'habitation et notamment, lorsque la construction y est soumise, les règles d'accessibilité fixées en application de l'article L. 111-7 de ce code.

Je suis informé(e) que les renseignements figurant dans cette demande serviront au calcul des impositions prévues par le Code de l'urbanisme.

À, \_\_\_\_\_

Le : \_\_\_\_\_

Signature du (des) demandeur(s)

**Votre demande doit être établie en quatre exemplaires et doit être déposée à la mairie du lieu de construction.**

**Vous devrez produire :**

- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe en périmètre protégé au titre des monuments historiques ;
- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe dans un site classé ou une réserve naturelle ;
- deux exemplaires supplémentaires, si votre projet se situe dans un cœur de parc national.

Si vous souhaitez vous opposer à ce que les informations nominatives comprises dans ce formulaire soient utilisées à des fins commerciales, cochez la case ci-contre : ☐

Si vous êtes un particulier : la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses contenues dans ce formulaire pour les personnes physiques. Elle garantit un droit d'accès aux données nominatives les concernant et la possibilité de rectification. Ces droits peuvent être exercés à la mairie. Les données recueillies seront transmises aux services compétents pour l'instruction de votre demande.

<sup>10</sup> Vous pouvez déposer une demande si vous êtes dans un des quatre cas suivants :

- vous êtes propriétaire du terrain ou mandataire du ou des propriétaires ;
- vous avez l'autorisation du ou des propriétaires ;
- vous êtes co-indivisaire du terrain en indivision ou son mandataire ;
- vous avez qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique.

### ► Les pièces spécifiques

Seules les pièces prévues au Code de l'urbanisme peuvent être exigées, mais le Conseil d'État admet (14 mars 2003, *ville de Paris c/ Magerand*, Rec. p. 129) que l'Inspection générale des carrières puisse demander au pétitionnaire une étude sur l'état du sous-sol dans un dossier de permis pour une construction située dans une zone d'anciennes carrières de Paris. En fonction de la nature de son projet, le pétitionnaire sera amené à ajouter à son dossier une ou plusieurs pièce(s) spécifique(s). Par exemple :

#### *Étude d'impact*

136. Elle est obligatoire (R. 431-16, a) pour les projets cités à l'annexe 1 de l'article R. 123-1 du Code de l'environnement, notamment :

- lorsque la construction projetée est située dans une zone sans plan (POS, PLU) et comporte une surface hors œuvre brute supérieure à 5 000 m<sup>2</sup> ;
- lorsque le projet concerne un immeuble de hauteur supérieure ou égale à 50 mètres ;
- lorsque le projet concerne une superficie à usage de commerce de SHON supérieure à 10 000 m<sup>2</sup> ;
- lorsque le projet concerne un équipement culturel, sportif ou de loisirs accueillant plus de 5 000 personnes.

L'absence d'étude d'impact, lorsqu'elle est obligatoire, ou le caractère trop sommaire de cette étude, entraîne l'annulation du permis de construire (Conseil d'État, Section, 10 juin 1983, *Decroix*, Rec. p. 255) ; de plus, en cas de référé présenté devant le juge administratif, le permis est suspendu (art. L. 554-11 du Code de justice administrative).

L'étude d'impact est réalisée par le pétitionnaire pour démontrer son souci de « *respecter les préoccupations d'environnement* » (Code de l'environnement, art. L. 122-1). L'étude présente successivement :

- une *analyse de l'état initial du site* et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs affectés par le projet ;
- une *analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents*, du projet sur l'environnement, et en particulier sur les sites et les paysages, la faune et la flore, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène et la salubrité publiques ;
- les *raisons* pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, le projet présenté a été retenu parmi les partis envisagés ;
- les *mesures envisagées* par le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.

L'étude d'impact doit être rendue publique ; à cet effet, elle doit présenter un « *résumé non technique* » (même code, art. R. 122-3, III).

*Décision d'agrément (R. 431-16, e)*

137. Elle est nécessaire pour certaines constructions en région Île-de-France (cf. *infra* 239).

*Défrichement (R. 431-19).*

Copie de la lettre préfectorale indiquant au demandeur que son dossier est complet.

*Installation classée pour la protection de l'environnement*

Justification du dépôt de la demande d'autorisation ou de la déclaration (R. 431-20). Cf. Conseil d'État, 8 janvier 1997, *Association pour la défense des habitants des Essarts*, Rec. T. p. 1127.

*Permis de démolir*

Justification du dépôt de la demande (R. 431-21) sauf lorsque la demande de démolition est incluse dans la demande de permis de construire (L. 451-1).

*Demande d'exploitation commerciale (R. 431-27) ou cinématographique (R. 431-28).*

Lettre préfectorale justifiant du dépôt d'un dossier complet.

*Déclaration de la valeur du terrain (R. 431-25).* Celle-ci va permettre à l'administration de calculer les versements dus si la construction dépasse la densité autorisée par le PLD.

138. *Construction projetée dans un lotissement*

Certificat justifiant la surface attribuée au terrain (R. 431-22).

*Contrat ou décision relatifs à l'institution d'une servitude de « cour commune » (R. 431-32).*

Les dispositions d'urbanisme applicables au terrain où la construction est envisagée peuvent prévoir, en ce qui concerne les distances devant séparer les constructions, la création de servitudes de ne pas bâtir ou de ne pas dépasser une certaine hauteur en construisant (L. 471-1). La servitude de cour commune est instituée par contrat entre les propriétaires ; à défaut d'accord amiable, elle est instituée, à la demande du propriétaire intéressé, par une ordonnance du président du tribunal de grande instance qui détermine les indemnités devant être payées, avant le commencement des travaux, par les bénéficiaires de servitudes (L. 471-3). Le président du tribunal de grande instance est libre d'ordonner ou non la servitude (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, *SCI du 55, bd Rodocanachi*, 15 décembre 1982, Bull. civ. III, n° 256).

*Établissements recevant du public (R. 431-30).* Documents et plan présentant les conditions d'exploitation, le mode de construction du gros œuvre, des toitures, les matériaux utilisés pour la décoration et les aménagements intérieurs. Des plans doivent indiquer les largeurs de tous les passages affectés à la circulation du public et fournir des renseignements sur les systèmes de chauffage, de distribution d'électricité et de gaz...

*Immeubles de grande hauteur (R. 431-29).* Notice technique indiquant les mesures prises pour satisfaire au règlement de sécurité ; plans donnant toutes indications sur le degré de résistance au feu des éléments de construction, la ventilation, la largeur des dégagements communs et privés...

*Demande de dérogation* (R. 431-31) aux règles du Code de la construction et de l'habitation permettant aux personnes handicapées un cheminement praticable sans discontinuité (art. L. 111-7, R. 111-18 et R. 111-19 du Code de la construction et de l'habitation).

*Convention* entre la commune et le constructeur pour un projet de construction dans une ZAC sur un terrain n'ayant pas été cédé par l'aménageur de la zone (L. 311-4, dernier alinéa).

*Justification du dépassement de coefficient d'occupation des sols* : contrats de transfert dans les zones à protéger en raison de la qualité des paysages (L. 123-4 et R. 431-33) ; délimitation des surfaces de logements sociaux (L. 127-1, R. 431-16-1 et R. 431-17) ; attestation du respect des critères de performance énergétique (L. 128-1<sup>er</sup> et R. 431-18).

### Le dépassement de coefficient d'occupation des sols pour performance énergétique

#### **Arrêté du 3 mai 2007 pris pour l'application de l'article R. 111-21 du Code de la construction et de l'habitation relatif aux conditions à remplir pour bénéficier du dépassement de coefficient d'occupation des sols en cas de respect d'exigences de performance énergétique par un projet de construction**

Le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre délégué à l'Industrie,

Vu le Code de la construction et de l'habitation, notamment les articles R. 111-20, R. 111-21, R. 134-2, R. 271-1 à R. 271-5 ;

Vu la directive 98/34/CE du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques ;

Vu l'arrêté du 3 mai 2007 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « Haute performance énergétique » ;

Vu l'arrêté du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques des bâtiments nouveaux et parties nouvelles de bâtiments ;

Vu l'arrêté du 19 juillet 2006 portant approbation de la méthode de calcul Th-CE prévue aux articles 4 et 5 de l'arrêté du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques des bâtiments nouveaux et parties nouvelles de bâtiments,

Arrêtent :

**Article 1** — I. - Pour bénéficier du dépassement du coefficient d'occupation des sols, les constructions de bâtiments soumis aux dispositions de l'article R. 111-20 du Code de la construction et de l'habitation doivent respecter les critères correspondant au label « Très haute performance énergétique Énergies renouvelables et pompes à chaleur, THPE EnR 2005 » ou au label « Bâtiment basse consommation, BBC 2005 » définis par l'arrêté du 3 mai 2007 susvisé.

II. - Toutefois, les maisons individuelles comportant au plus deux logements et pour lesquelles le propriétaire a, directement ou par l'intermédiaire d'un professionnel de la construction, entrepris la construction pour son propre usage peuvent bénéficier du dépassement du coefficient d'occupation des sols si elles répondent aux conditions suivantes :

1°) La consommation conventionnelle d'énergie est inférieure au moins de 20 % à la consommation conventionnelle de référence définie à l'article 9 de l'arrêté du 24 mai 2006 susvisé, et inférieure au moins de 20 % au coefficient maximal Cepmax défini au quatrième alinéa de l'article 9 de l'arrêté du 24 mai 2006 susvisé.

2°) En outre l'une des quatre conditions suivantes doit être satisfaite :

— soit la part de la consommation conventionnelle de chauffage par un générateur utilisant la biomasse est égale ou supérieure à 50 % ;

- soit le bâtiment est équipé d'un système de production d'énergie électrique utilisant les énergies renouvelables et assurant une production annuelle d'électricité de plus de 25 kWh/m<sup>2</sup> SHON en énergie primaire, cette production est calculée selon la méthode Th-CE telle qu'elle résulte de l'arrêté du 19 juillet 2006 susvisé.

Cette condition est réputée satisfaite si le bâtiment est équipé de capteurs photovoltaïques d'une surface supérieure ou égale à un dixième de la SHON ;

- soit la fourniture d'eau chaude est assurée par l'énergie solaire pour une valeur égale ou supérieure à 50 %, cette valeur est calculée selon la méthode Th-CE telle qu'elle résulte de l'arrêté du 19 juillet 2006 susvisé.

Cette condition est réputée satisfaite si la construction est équipée de capteurs solaires pour la fourniture d'eau chaude, de surface d'entrée supérieure ou égale à 3 m<sup>2</sup> par logement ;

- soit le bâtiment est équipé d'une pompe à chaleur dont les caractéristiques minimales sont données en annexe.

**Article 2** – Pour justifier du respect des critères de performance requis à l'article 1<sup>er</sup>, le demandeur du permis de construire fournit :

Dans le cas du I de cet article 1<sup>er</sup>, une attestation établie par un organisme habilité à délivrer les labels définis dans ce I. Elle indique qu'au stade du permis de construire, le projet respecte les critères définis par un de ces labels et que le demandeur s'est engagé à obtenir le label correspondant.

Dans le cas du II de cet article 1<sup>er</sup>, un engagement d'installer les équipements de production d'énergie renouvelable ou de pompe à chaleur visés à l'article 1<sup>er</sup> et une attestation établie par une personne répondant aux conditions des articles R. 271-1 à R. 271-4 du Code de la construction et de l'habitation et en possession d'une certification pour réaliser un diagnostic de performance énergétique visé à l'article R. 134-2 de ce code. Cette attestation indique qu'au stade du permis de construire et au vu des éléments fournis par le demandeur, la maison individuelle et les équipements d'énergie renouvelable ou de pompe à chaleur respectent les critères définis au II de l'article 1<sup>er</sup>.

Ces attestations sont établies à partir d'une étude de la consommation conventionnelle d'énergie du bâtiment au sens de l'article R. 111-20 susvisé fournie par le demandeur.

**Article 3** – Pour bénéficier du dépassement du coefficient d'occupation des sols, un bâtiment existant faisant l'objet d'une extension doit être à usage d'habitation et répondre aux conditions suivantes :

Les planchers hauts sous combles perdus du bâtiment et de son extension doivent être isolés de telle sorte que la résistance thermique soit supérieure ou égale à 5 m<sup>2</sup> K/W.

Le bâtiment doit faire l'objet de travaux d'installation d'équipements d'énergie renouvelable ou de pompe à chaleur tels que l'ensemble des locaux, constitués par la partie existante et l'extension appartenant au même propriétaire, respecte l'une des conditions suivantes :

- soit le bâtiment et son extension sont équipés d'un générateur utilisant la biomasse et assurant au moins 50 % de la consommation de chauffage de l'ensemble des locaux ;
- soit le bâtiment et son extension sont équipés de capteurs photovoltaïques d'une surface supérieure ou égale à un dixième de la SHON, ou ces capteurs assurent une production annuelle d'électricité pour le bâtiment et son extension de plus de 25 kWh/m<sup>2</sup> SHON en énergie primaire ;
- soit le bâtiment et son extension sont équipés de capteurs solaires pour la fourniture d'eau chaude, de surface d'entrée supérieure ou égale à 3 m<sup>2</sup> par logement, ou la fourniture d'eau chaude est assurée par l'énergie solaire pour une valeur égale ou supérieure à 50 % pour le bâtiment et son extension ;
- soit le bâtiment et son extension sont équipés d'une pompe à chaleur dont les caractéristiques minimales sont données en annexe.

**Article 4** – Pour justifier du respect des critères de performance requis à l'article 3, le demandeur du permis de construire fournit :

- un engagement d'installer les équipements de production d'énergie renouvelable ou de pompe à chaleur visés à l'article 3 et d'isoler les planchers hauts sous combles perdus du bâtiment et de son extension dans les conditions fixées par cet article ;



- une attestation établie par une personne répondant aux conditions des articles R. 271-1 à R. 271-4 du Code de la construction et de l'habitation et en possession d'une certification pour réaliser un diagnostic de performance énergétique visé à l'article R. 134-2 de ce code. Cette attestation indique qu'au stade du permis de construire la maison individuelle et les équipements d'énergie renouvelable ou de pompe à chaleur respectent les critères définis à l'article 3. Le maître d'ouvrage fournit à la personne chargée d'établir l'attestation les éléments nécessaires à cet établissement.

**Article 5** – Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et le directeur général de l'énergie et des matières premières sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 3 mai 2007.

#### ANNEXE

Critères pour les pompes à chaleur visées aux articles 1<sup>er</sup> et 3

- 1°) Les pompes à chaleur géothermiques à capteur fluide frigorigène de type sol/sol ou sol/eau ayant un coefficient de performance annuel, COP annuel, supérieur ou égal à 3,5.
- 2°) Les pompes à chaleur géothermiques de type eau glycolée/eau ayant un coefficient de performance annuel, COP annuel, supérieur ou égal à 3,5.
- 3°) Les pompes à chaleur géothermiques de type eau/eau ayant un coefficient de performance, COP annuel, supérieur ou égal à 3,5.
- 4°) Les pompes à chaleur air/eau ayant un coefficient de performance annuel, COP annuel, supérieur ou égal à 3,5.
- 5°) Les pompes à chaleur air/air, ayant un coefficient de performance annuel, COP annuel, supérieur ou égal à 3,5 et remplissant les critères suivants :
  - l'appareil, centralisé sur une ou plusieurs unités extérieures, assure le chauffage des pièces composant le logement telles que mentionnées à l'article R. 111-10 du Code de la construction et de l'habitation, dès lors que leur superficie est au moins égale à 8 m<sup>2</sup>. Les pièces de service, telles que celles affectées à l'usage exclusif de cuisines, de toilettes ou de salles de bains, ne sont pas prises en compte ;
  - chaque pièce équipée doit disposer de son propre organe de régulation automatique, quel que soit le principe de diffusion retenu ;
  - le fonctionnement normal de l'équipement est garanti par le fabricant à une température extérieure de – 15 °C ;
  - la puissance calorifique thermodynamique restituée de l'unité extérieure est supérieure ou égale à 5 kW à une température extérieure de 7 °C. En cas d'installation simultanée de plusieurs unités extérieures, cette condition doit être remplie par au moins l'une d'entre elles.

Le COP annuel est calculé selon la formule suivante :

$$\text{COP annuel} = \text{CCH} + \text{C aux CH} + \text{C aux gene} + \text{C} + \text{Cau CH}$$

Besoins CHAUD

$$\text{COP annuel} = \text{CCH} + \text{Caux CH} + \text{Caux gene CH} + \text{Cau CH}$$

L'ensemble des paramètres à prendre en compte dans la détermination du COP annuel sont calculés selon l'arrêté du 19 juillet 2006 portant approbation de la méthode de calcul Th-C-E prévue aux articles 4 et 5 de l'arrêté du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

Le COP nominal de la pompe à chaleur ne peut pas être assimilé au COP annuel.

*Journal officiel, n° 112, 15 mai 2007, page 8908.*

*Justification de la réalisation d'aires de stationnement sur un autre terrain (R. 431-26).*

*Document statistique sur le nombre de logements créés (R. 431-34).*



À chaque demande de permis doit être annexé un bordereau de dépôt identifiant les pièces spécifiques jointes (A. 431-5).

### 3.1.3. L'objet

139. Le premier alinéa du nouvel article L. 421-1 du Code de l'urbanisme dispose :

*« Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. »*

La loi fixe donc une obligation claire qui s'impose à tous, même à l'État.

140. En France, la plupart des constructions sont assujetties à un permis de construire ; d'autres travaux sont dispensés de toute formalité ; d'autres, enfin, sont exemptés de permis, mais soumis à une déclaration préalable.

#### A. Les constructions assujetties au permis de construire

Les constructions nouvelles, sauf exception, sont assujetties au permis ; les travaux exécutés sur constructions existantes ne le sont pas, sauf quelques cas.

##### ► Les constructions nouvelles

141. Il s'agit de toutes les constructions nouvelles, même ne comportant pas de fondations. Qu'est-ce qu'une construction ? La jurisprudence a tendance à se déterminer en fonction de trois critères pour qualifier des travaux de *construction* : la solidité, la durabilité et la surface.

##### ► Les travaux sur les constructions existantes et les changements de destination

142. Ils nécessitent un permis seulement dans cinq cas, prévus aux articles R. 421-14 à R. 421-16, le permis n'étant cependant pas nécessaire pour les travaux d'entretien ou de réparation ordinaires.

1<sup>er</sup> cas : les travaux modifiant les structures porteuses ou la façade des bâtiments afin de changer la destination des constructions existantes

EXEMPLE : Transformation de locaux de stockage en salles de restaurant (Conseil d'État, 19 mars 2001, *commune de Grau-du-Roi c/ Palanque*, req. n° 194861) : un permis de construire est exigé.

2<sup>e</sup> cas : les travaux ayant pour effet de créer plus de 20 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre brute.

3<sup>e</sup> cas : les travaux ayant pour effet de modifier le volume du bâtiment et de percer ou d'agrandir une ouverture sur un mur extérieur.

4<sup>e</sup> cas : pour les constructions existantes situées dans un secteur couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, les travaux portant sur des immeubles désignés (L. 313-1, III) ou un élément identifié (L. 123-1, 7°).

5<sup>e</sup> cas : les travaux portant sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques.

► **Les constructions à régulariser**

143. La jurisprudence a admis le permis de régularisation (Conseil d'État, 12 octobre 1956, *Syndicat départemental de la boulangerie de l'Eure*, Rec. p. 369) pour les constructions déjà entreprises, sans permis ou déclaration préalable (en 1998, sur 3 548 procès-verbaux pour construction sans permis, 986 ont été suivis d'une régularisation) ou sans respecter les prescriptions du permis ; la faute pénale n'est pas absoute par le permis de régularisation (Conseil d'État, Section, 18 mars 1983, *Mme Siefert*, Rec. p. 130).

Le permis de régularisation ne peut être refusé lorsque la construction initiale est achevée depuis plus de dix ans et n'expose pas ses usagers ou ses tiers à des risques de mort ou de blessures (L. 111-12) ; cette nouvelle règle, créée par la loi du 13 juillet 2006 « Engagement national pour le logement » ne s'applique pas lorsque la construction a été réalisée sans permis.

**B. Les travaux dispensés de toute formalité**

144. Ces travaux doivent respecter la réglementation, et notamment les règles nationales et locales d'urbanisme (L. 421-8), mais ils peuvent être effectués sans permis ni aucune formalité.

► **Les canalisations, lignes ou câbles souterrains (R. 421-4).**

► **Les travaux sur les constructions existantes (R. 421-13)**

Le principe est qu'ils peuvent être réalisés sans formalité ; l'exception concerne certains d'entre eux, soumis à permis (voir *supra* 142) ou à déclaration préalable (voir *infra* 145 et 147).

► **Certaines constructions nouvelles, en raison de leur nature ou de leur faible importance, à condition de n'être pas implantées dans un secteur sauvegardé à périmètre délimité ni dans un site classé (R. 421-2 et R. 421-3).**

Citons en particulier :

- de façon générale, toutes les constructions nouvelles dont la hauteur ne dépasse pas 12 mètres au-dessus du sol et dont la surface est inférieure à 2 m<sup>2</sup> ;
- les canalisations souterraines de gaz et de fluides ;
- les ouvrages d'infrastructure des voies de communication (terrestre, maritime ou fluvial) et ouvrages d'infrastructure aéroportuaire ou portuaire ;
- le mobilier urbain ;
- les piscines dont le bassin est inférieur ou égal à 10 m<sup>2</sup> ;
- les éoliennes de hauteur inférieure à 12 mètres ;
- les caveaux et monuments funéraires des cimetières ;
- les murs d'une hauteur inférieure à 2 mètres.

Il faut bien prendre conscience que si les travaux dispensés de formalité ne sont pas soumis à une déclaration ou à une autorisation administrative, ils doivent respecter les règles d'urbanisme, et peuvent donc, en cas d'infraction à ces règles, être sanctionnés par le juge pénal (L. 480-4) ; installer une éolienne de 10 mètres de hauteur ne nécessite aucune formalité administrative, mais, si les règles du PLU – par exemple sur la protection du caractère remarquable du site – ne sont pas respectées, cette installation pourrait donner lieu à une amende de 300 000 euros !

► **Les constructions nouvelles et les travaux sur constructions existantes nécessitant le secret pour raison de sécurité : secret défense, arsenaux, aérodromes militaires...**

Il faut y ajouter (article 3-III du décret du 14 mai 2007) les constructions situées à l'intérieur de l'enceinte des établissements pénitentiaires.

► **Les constructions temporaires.** Elles sont possibles sans formalité si elles sont limitées à trois mois ; toutefois, les classes démontables sont limitées à une année scolaire, les constructions destinées au relogement d'urgence ou à des manifestations culturelles, touristiques, commerciales ou sportives sont limitées à un an, les installations de chantier ou destinées à la commercialisation d'un immeuble en cours de construction sont limitées à la durée du chantier (R. 421-5 à R. 421-7). Contrairement aux autres constructions réalisables sans formalité, les constructions temporaires ne sont pas soumises à l'obligation de respecter les règles d'urbanisme (L. 421-8).

### C. Les travaux soumis à déclaration préalable

145. Si, pour ces travaux, le propriétaire n'a pas besoin de demander un permis de construire (L. 421-4), l'administration veut s'assurer qu'ils sont conformes aux règles d'urbanisme (L. 421-7). Ainsi, plus de 300 000 travaux chaque année doivent simplement être déclarés préalablement. La Belgique connaît un système analogue, que l'administration de la région wallonne dénomme régime des « petits permis ».

#### ► Liste des travaux à déclarer

La liste en est limitative :

- **1<sup>re</sup> catégorie** : de façon générale, les constructions nouvelles et les travaux sur constructions existantes qui ont pour effet de créer une surface hors œuvre brute supérieure à 2 m<sup>2</sup> et inférieure ou égale à 20 m<sup>2</sup> (R. 421-9, a et R. 421-17, f).
146. • **2<sup>e</sup> catégorie** : les constructions nouvelles suivantes (R. 421-9) :
- les habitations légères de loisirs (R. 111-32) de SHON supérieure à 35 m<sup>2</sup> ;
  - les constructions (à l'exception des éoliennes) de hauteur supérieure à 12 mètres et créant une SHOB nulle ou inférieure à 2 m<sup>2</sup> ;
  - les ouvrages et accessoires des lignes électriques dont la tension est inférieure à 63 kilovolts ;

- les piscines non couvertes (ou dont la couverture a une hauteur inférieure à 1,80 mètre) dont le bassin a une surface inférieure ou égale à 100 m<sup>2</sup> ;
- les murs dont la hauteur est supérieure ou égale à 2 mètres ;
- les châssis et serres de hauteur comprise entre 1,80 mètre et 4 mètres et de surface inférieure à 100 m<sup>2</sup> ;

Cette liste est complétée pour les constructions nouvelles dans les sites classés, secteurs sauvegardés, parcs nationaux et réserves naturelles (R. 421-10 et R. 421-11).

147. • **3<sup>e</sup> catégorie** : les travaux suivants exécutés sur les constructions existantes (R. 421-17), à l'exception des travaux d'entretien et réparations ordinaires :
- les travaux de ravalement et les travaux modifiant l'aspect extérieur d'un bâtiment ;
  - les travaux de transformation de plus de 10 m<sup>2</sup> de SHOB en SHON ;
  - les changements de destination (R. 123-9) d'un bâtiment existant (V. *supra* 131) ;
  - les travaux modifiant ou supprimant un élément présentant un intérêt patrimonial ou paysager identifié comme tel dans le PLU (L. 123-1, 7°) ou, en l'absence de PLU, par une délibération du conseil municipal ;
  - dans les secteurs sauvegardés non encore couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, les travaux effectués à l'intérieur des immeubles.

#### ► Régime des travaux à déclarer

148. Les articles L. 421-4 et A. 431-1 prescrivent au pétitionnaire de signer une déclaration préalable (*formulaire CERFA 13404\*01*).

Cette déclaration est établie (R. 431-35) en deux exemplaires dans des conditions analogues à la demande de permis de construire ; elle est accompagnée d'un dossier qui comprend (R. 431-36) un plan de situation, un plan de masse et une représentation de l'aspect extérieur de la construction, mais le recours à l'architecte n'est pas nécessaire. La déclaration est obligatoire.

#### *Procédure*

La déclaration est déposée auprès du maire qui en délivre un récépissé (A. 431-3) en précisant la date à partir de laquelle les travaux pourront être entrepris (R. 423-4). Elle est alors affichée en mairie dans les quinze jours (R. 423-6). L'autorité compétente – la même que celle qui a compétence en matière de permis (V. *infra* 151 à 155) – a, sauf exception, un mois (R. 423-23) pour instruire la déclaration et éventuellement s'opposer aux travaux ou imposer des prescriptions spéciales pour respecter les règles de droit ; elle doit alors notifier au pétitionnaire un arrêté motivé. Les travaux auxquels l'administration ne s'est pas opposée à la date indiquée dans le récépissé peuvent commencer à cette date ; s'ils ont commencé avant et sont conformes aux règles d'urbanisme, ils sont régularisés rétroactivement par l'absence d'opposition (Conseil d'État, 29 juin 1998, *SA Eaux minérales Évian*, Rec. p. 257), mais peuvent donner lieu à sanction pénale.

## Formulaire de déclaration préalable de constructions, travaux, installations et aménagements non soumis à permis



### Déclaration préalable Constructions, travaux, installations et aménagements non soumis à permis

1/7



- \* Informations nécessaires à l'instruction de la déclaration
- \* Informations nécessaires au calcul des impositions
- ◆ Informations nécessaires en application de l'article R. 431-34 du code de l'urbanisme

#### Vous pouvez utiliser ce formulaire si :

- Vous réalisez un aménagement (lotissement, camping, aire de stationnement, aire d'accueil de gens du voyage, ...) de faible importance soumis à simple déclaration.
- Vous réalisez des travaux (construction, transformation de construction existante...) ou un changement de destination soumis à simple déclaration.

Pour savoir précisément à quelle formalité sont soumis vos travaux et aménagements, vous pouvez vous reporter à la notice explicative ou vous renseigner auprès de la mairie du lieu de votre projet.

Cadre réservé à la mairie du lieu du projet

**D P**    Dpt    Commune    Arrondissement    N° de dossier

La présente demande a été reçue à la mairie

le :    Cachet de la mairie et signature du receveur

☐ Dossier transmis à l'Architecte des Bâtiments de France

#### \* 1 - Identité du déclarant

Le déclarant indiqué dans le cadre ci-dessous pourra réaliser les travaux ou les aménagements en l'absence d'opposition. Il sera le cas échéant redevable des taxes d'urbanisme

Vous êtes un particulier    Madame ☐    Monsieur ☐

Nom :    Prénom :

Vous êtes une personne morale

Dénomination :    Raison sociale :

N° SIRET :    Catégorie juridique :

Représentant de la personne morale : Madame ☐    Monsieur ☐

Nom :    Prénom :

#### 2 - Coordonnées du déclarant

\* Adresse : Numéro :    Voie :

Lieu-dit :    Localité :

Code postal :    BP :    Cedex :

Si le déclarant habite à l'étranger : Pays :    Division territoriale :

Si vous souhaitez que les courriers de l'administration (autres que les décisions) soient adressés à une autre personne, veuillez préciser son nom et ses coordonnées :    Madame ☐    Monsieur ☐    Personne morale ☐

Nom :    Prénom :

OU raison sociale :

Adresse : Numéro :    Voie :

Lieu-dit :    Localité :

Code postal :    BP :    Cedex :

Si le déclarant habite à l'étranger : Pays :    Division territoriale :

Téléphone :    indiquez l'indicatif pour le pays étranger :

☐ J'accepte de recevoir par courrier électronique les documents transmis en cours d'instruction par l'administration à l'adresse suivante :    @

J'ai pris bonne note que, dans un tel cas, la date de notification sera celle de la consultation du courrier électronique ou, au plus tard, celle de l'envoi de ce courrier électronique augmentée de huit jours.

**3 - Le terrain****\* 3.1 - Localisation du (ou des) terrain(s)**

Les informations et plans (voir liste des pièces à joindre) que vous fournissez doivent permettre à l'administration de localiser précisément le (ou les) terrain(s) concerné(s) par votre projet

- Le terrain est constitué de l'ensemble des parcelles cadastrales d'un seul tenant appartenant à un même propriétaire

**Adresse du (ou des) terrain(s)**

Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Références cadastrales : section et numéro<sup>1</sup> (si votre projet porte sur plusieurs parcelles cadastrales, vous pouvez fournir la liste sur une feuille séparée) : \_\_\_\_\_

Superficie du (ou des) terrain(s) (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_

**3.2 - Situation juridique du terrain (ces données, qui sont facultatives, peuvent toutefois vous permettre de faire valoir des droits à construire ou de bénéficier d'impositions plus favorables)**

Êtes-vous titulaire d'un certificat d'urbanisme pour ce terrain ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Le terrain est-il situé dans un lotissement ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Le terrain est-il situé dans une Zone d'Aménagement Concertée (Z.A.C.) ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Le terrain fait-il partie d'un remembrement urbain (Association Foncière Urbain) ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Si votre terrain est concerné par l'un des cas ci-dessus, veuillez préciser, si vous les connaissez, les dates de décision ou d'autorisation, les numéros et les dénominations :

**3.3 - Terrain issu d'une division de propriété**

Si votre terrain est issu de la division d'une propriété bâtie effectuée il y a moins de 10 ans, demandez à la mairie si le plan local d'urbanisme comporte une règle limitant vos droits à construire, instituée antérieurement à la date de la division. Si cette règle existe, le vendeur doit vous avoir remis une attestation indiquant la surface des constructions déjà établies sur l'autre partie du terrain.

Indiquez cette surface (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_ et la superficie du terrain avant division (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_  
ou joignez à votre demande une copie de l'attestation

**4 - À remplir pour une demande concernant un projet d'aménagement**

Si votre projet ne comporte pas d'aménagements, reportez-vous directement au cadre 6 (projet de construction)

**\* 4.1 - Nature des travaux, installations ou aménagements envisagés (cochez la ou les cases correspondantes)****Quel que soit le secteur de la commune**

- ☐ Lotissement
- ☐ Autre division foncière
- ☐ Terrain de camping
- ☐ Installation d'une caravane en dehors d'un terrain de camping ou d'un parc résidentiel de loisirs
  - Durée annuelle d'installation (en mois) : \_\_\_\_\_
- ☐ Aires de stationnement ouvertes au public, dépôts de véhicules et garages collectifs de caravanes
  - Contenance (nombre d'unités) : \_\_\_\_\_
- ☐ Travaux d'affouillements ou d'exhaussements du sol :
  - Profondeur (pour les affouillements) : \_\_\_\_\_
  - Hauteur (pour les exhaussements) : \_\_\_\_\_
- ☐ Coupe et abattage d'arbres
- ☐ Modification ou suppression d'un élément protégé par un plan local d'urbanisme ou document d'urbanisme en tenant lieu (plan d'occupation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur, plan d'aménagement de zone)<sup>2</sup>
- ☐ Modification ou suppression d'un élément protégé par une délibération du conseil municipal
- ☐ Installation d'une résidence mobile constituant l'habitat permanent des gens du voyage pendant plus de trois mois consécutifs
  - Durée d'installation : du \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ au \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_
- ☐ Aire d'accueil des gens du voyage
- ☐ Travaux ayant pour effet de modifier l'aménagement des abords d'un bâtiment situé dans un secteur sauvegardé

**Dans un secteur sauvegardé, site classé ou réserve naturelle :**

- ☐ Installation de mobilier urbain, d'œuvre d'art
- ☐ Modification de voie ou espace publics
- ☐ Plantations effectuées sur les voies ou espaces publics

<sup>1</sup> En cas de besoin, vous pouvez vous renseigner auprès de la mairie

<sup>2</sup> Élément identifié et protégé en application de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme. En cas de doute, veuillez vérifier auprès de la mairie.

Courte description de votre projet ou de vos travaux :

\* Superficie du (ou des) terrain(s) à aménager (en m<sup>2</sup>) :

Si les travaux sont réalisés par tranches, veuillez en préciser le nombre :

#### 4.2 - À remplir pour la déclaration d'un lotissement ou autres divisions foncières

\* Nombre maximum de lots projetés :

\* Surface hors œuvre nette (SHON) maximale envisagée (en m<sup>2</sup>) :

\* Si votre projet de lotissement se situe dans une commune non dotée de plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document en tenant lieu (plan d'occupation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur, plan d'aménagement de zone), indiquez la surface hors œuvre brute (SHOB) maximale envisagée (en m<sup>2</sup>) :

#### 4.3 - À remplir pour la déclaration d'un camping, d'un parc résidentiel de loisirs ou d'un terrain mis à disposition de campeurs

\* Agrandissement ou réaménagement d'une structure existante ?

Oui ☐ Non ☐

Si oui,

- Veuillez préciser la date et/ou le numéro de l'autorisation :

- Veuillez préciser le nombre d'emplacements :

• avant agrandissement ou réaménagement :

• après agrandissement ou réaménagement :

Veuillez préciser le nombre maximum d'emplacements réservés aux :

☐ tentes : ☐ caravanes : ☐ résidences mobiles de loisirs :

et précisez le nombre maximal de personnes accueillies :

#### Implantation d'habitations légères de loisirs (HLL)

Nombre d'emplacements réservés aux HLL :

Surface hors œuvre nette (SHON) prévue, réservée aux HLL :

#### 4.4 - À remplir pour la déclaration de coupe et/ou abattage d'arbres

Courte description du lieu concerné :

☐ bois ou forêt ☐ parc ☐ alignement (espaces verts urbains)

Nature du boisement :

Essences :

Âge :

Densité :

Qualité :

Traitement :

Autres :



**5 - À remplir pour une demande comprenant un projet de construction****\* 5.1 - Nature des travaux envisagés**

- ☐ Nouvelle construction  
☐ Travaux sur construction existante  
☐ Travaux de ravalement ou ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment  
☐ Travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses d'un bâtiment  
☐ Edification d'une clôture  
☐ Ouvrage et accessoires de lignes de distribution électrique  
• Tension (en volts) : \_\_\_\_\_

Dans un secteur sauvegardé :

- ☐ Ouvrage d'infrastructure (voie, pont, infrastructure portuaire ou aéroportuaire, ...)  
☐ Travaux effectués à l'intérieur d'un immeuble

\* Courte description de votre projet ou de vos travaux :

**5.2 - Informations complémentaires**

- ◆ Type d'annexes : Piscine ☐ Garage ☐ Véranda ☐ Abri de jardin ☐ Autres annexes à l'habitation ☐  
◆ Nombre total de logements créés : \_\_\_\_\_ dont individuels : \_\_\_\_\_ dont collectifs : \_\_\_\_\_  
◆ Répartition du nombre total de logement créés par type de financement :  
Logement Locatif Social \_\_\_\_\_ Accession Sociale (hors prêt à taux zéro) \_\_\_\_\_ Prêt à taux zéro \_\_\_\_\_  
Autres financements : \_\_\_\_\_  
◆ Mode d'utilisation principale des logements :  
Occupation personnelle (particulier) ou en compte propre (personne morale) ☐ Vente ☐ Location ☐  
◆ S'il s'agit d'une occupation personnelle, veuillez préciser : Résidence principale ☐ Résidence secondaire ☐  
◆ Si le projet est un foyer ou une résidence, à quel titre :  
Résidence pour personnes âgées ☐ Résidence pour étudiants ☐ Résidence de tourisme ☐  
Résidence hôtelière à vocation sociale ☐ Résidence sociale ☐ Résidence pour personnes handicapées ☐  
☐ Autres, précisez : \_\_\_\_\_  
◆ Nombre de chambres créées en foyer ou foyer ou dans un hébergement d'un autre type : \_\_\_\_\_  
◆ Répartition du nombre de logements créés selon le nombre de pièces :  
1 pièce \_\_\_\_\_ 2 pièces \_\_\_\_\_ 3 pièces \_\_\_\_\_ 4 pièces \_\_\_\_\_ 5 pièces \_\_\_\_\_ 6 pièces et plus \_\_\_\_\_  
◆ Nombre de niveaux du bâtiment le plus élevé : \_\_\_\_\_  
◆ Indiquez si vos travaux comprennent notamment :  
Extension ☐ Surélévation ☐ Création de niveaux supplémentaires ☐ Aménagement intérieur ☐



**\*5.3 - Destination des constructions et tableau des surfaces**surfaces hors œuvre nettes<sup>3</sup> (SHON) en m<sup>2</sup>

Destinations	SHON existantes avant travaux (A)	SHON construites (B)	SHON créées par transformation de SHOB en SHON <sup>4</sup> (C)	SHON créées par changement de destination <sup>5</sup> (D)	SHON démolies ou transformées en SHOB <sup>6</sup> (E)	SHON supprimées par changement de destination <sup>7</sup> (F)	SHON totales = A+B+C+D-E-F
5.31 - Habitation							
5.32 - Hébergement hôtelier							
5.33 - Bureaux							
5.34 - Commerce							
5.35 - Artisanat <sup>7</sup>							
5.36 - Industrie							
5.37 - Exploitation agricole ou forestière							
5.38 - Entrepôt							
5.39 - Service public ou d'intérêt collectif							
5.310 - SHON Totales (m <sup>2</sup> )							

**\*5.4 - Destination des constructions futures en cas de réalisation au bénéfice d'un service public ou d'intérêt collectif :**

Transport ☐ Enseignement et recherche ☐ Action sociale ☐  
Ouvrage spécial ☐ Santé ☐ Culture et loisir ☐

**\*5.5 - Stationnement**

Places de stationnement	Avant réalisation du projet	Après réalisation du projet
Nombre de places de stationnement		
Surface hors œuvre brute des aires bâties de stationnement en m <sup>2</sup>		
Surface de l'emprise au sol des aires non bâties de stationnement en m <sup>2</sup>		

Places de stationnement affectées au projet, aménagées ou réservées en dehors du terrain sur lequel est situé le projet

Adresse(s) des aires de stationnement : \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Nombre de places : \_\_\_\_\_

Surface totale affectée au stationnement : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>, dont surface bâtie (SHOB) : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Vous pouvez vous aider de la fiche d'aide pour le calcul des surfaces.

La Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, calculée à partir du nu extérieur des murs de façade, y compris les combles et les sous-sols non aménageables, les balcons, les loggias, les toitures-terrasses accessibles. La Surface Hors Œuvre Nette (SHON) est obtenue après déduction de la surface des combles et sous-sols non aménageables, des surfaces non closes, des surfaces de stationnement, des surfaces des bâtiments agricoles, des serres de production (Article R.112-2 du Code de l'urbanisme).

<sup>4</sup> Par exemple la transformation d'un garage (qui constitue uniquement de la SHOB) en pièce habitable (qui constitue de la SHON).

<sup>5</sup> Le changement de destination consiste à transformer une surface existante de l'une des neuf destinations mentionnées dans le tableau vers une autre de ces destinations. Par exemple : la transformation de surfaces de bureaux (5.33) en hôtel (5.32) ou la transformation d'une habitation (5.31) en commerce (5.34).

<sup>6</sup> Par exemple la transformation d'une pièce habitable (qui constitue de la SHON) en garage (qui constitue uniquement de la SHOB).

<sup>7</sup> L'activité d'artisan est définie par la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 dans ses articles 19 et suivants, « activités professionnelles indépendantes de production, de transformation, de réparation, ou prestation de service relevant de l'artisanat et figurant sur une liste annexée au décret N°98-247 du 2 avril 1998 ».

6/7

**6- À remplir lorsque le projet nécessite des démolitions**

Tous les travaux de démolition ne sont pas soumis à permis. Il vous appartient de vous renseigner auprès de la mairie afin de savoir si votre projet de démolition nécessite une autorisation. Vous pouvez également demander un permis de démolir distinct de la présente déclaration préalable.

Date(s) approximative(s) à laquelle le ou les bâtiments dont la démolition est envisagée ont été construits : \_\_\_\_\_

- ☐ Démolition totale  
☐ Démolition partielle

En cas de démolition partielle, veuillez décrire les travaux qui seront, le cas échéant, effectués sur les constructions restantes : \_\_\_\_\_

• Nombre de logement démolis : \_\_\_\_\_

**• 7 - Fiscalité de l'urbanisme****7.1 - Tableau des affectations (Informations complémentaires pouvant vous permettre de bénéficier d'impositions plus favorables)<sup>8</sup>**

Surfaces hors œuvre nettes (SHON en m <sup>2</sup> )			
	Surface changeant de destination (création de SHON) (A)	Surface nouvelle hors œuvre nette construite (B)	Totale après travaux = A+B
<b>7.1.1 - Habitation :</b>			
- Locaux des exploitations agricoles à usage d'habitation des exploitants et du personnel			
- Locaux à usage de résidence principale			
- Locaux à usage de résidence secondaire			
<b>7.1.2 - Locaux à usage des particuliers non utilisables pour l'habitation, ni pour aucune activité économique<sup>9</sup></b>			
<b>7.1.3 - Locaux des exploitations ou des coopératives agricoles constitutifs de SHON intéressant la production agricole ou une activité annexe à cette production<sup>10</sup></b>			
<b>7.1.4 - Hôtellerie :</b>			
- Chambres et dégagements menant aux chambres			
- Autres locaux hôteliers non-affectés à l'hébergement (restaurants, etc...)			
- Habitations légères de loisir			
- Locaux des villages de vacances et des campings			
<b>7.1.5 - Constructions affectées à un service public ou d'utilité publique</b>			

**7.2 - Foires et salons**

Si votre projet consiste dans la réalisation de sites de foire ou de salons professionnels ou de palais des congrès, veuillez indiquer la surface hors œuvre nette (SHON) :

- des locaux d'exposition : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> - des locaux servant à la tenue de réunions : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>  
 - des autres locaux (restaurants, bureaux...) : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>

**7.3 - Plafond légal de densité (PLD)**

Demandez à la mairie si un plafond légal de densité des constructions est institué dans la commune et si les constructions prévues sur votre terrain dépassent ce plafond. Si oui, indiquez ici la valeur du m<sup>2</sup> de terrain nu et libre : \_\_\_\_\_ €

Pour bénéficier le cas échéant de droits acquis, précisez si des constructions existant sur votre terrain avant le 1er avril 1976 ont été démolies : Oui ☐ Non ☐ si oui, indiquez ici la Surface Hors Oeuvre Nette (SHON) démolie (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_

<sup>8</sup> En cas d'imprécision, vos locaux seront classés dans la catégorie « autres locaux » soit la 9<sup>ème</sup> catégorie de l'article 1585 D I du code général des impôts

<sup>9</sup> Il s'agit de locaux n'entrant pas dans la catégorie « usage principal d'habitation » (cellier en rez-de-chaussée, appentis, remise, bûcher, atelier familial, abri de jardin, abri et local technique de piscine...) et de locaux non agricoles, non annexés à l'habitation mais de même nature (accueils d'animaux hors élevage, box à chevaux, remise...)

<sup>10</sup> Exemple tel que local de vente des produits de l'exploitation situé dans les bâtiments de l'exploitation.

**7.4 - Participation pour voirie et réseaux**

Si votre projet se situe sur un terrain soumis à la participation pour voirie et réseaux (PVR), indiquez les coordonnées du propriétaire ou celles du bénéficiaire de la promesse de vente, s'il est différent du déclarant

Madame ☐ Monsieur ☐ Personne morale ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

OU raison sociale : \_\_\_\_\_

Adresse : Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Si le déclarant habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_ Division territoriale : \_\_\_\_\_

**\*8 - Engagement du déclarant**

J'atteste avoir qualité pour faire la présente déclaration préalable.<sup>11</sup>

Je soussigné(e), auteur de la déclaration préalable, certifie exacts les renseignements fournis.

Je m'engage à respecter les règles générales de construction prévues par le chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la construction et de l'habitation et notamment, lorsque la construction y est soumise, les règles d'accessibilité fixées en application de l'article L. 111-7 de ce code.

Je suis informé(e) que les renseignements figurant dans cette déclaration préalable serviront au calcul des impositions prévues par le code de l'urbanisme.

À, \_\_\_\_\_

Le : \_\_\_\_\_

Signature du déclarant

Votre déclaration doit être établie en deux exemplaires et doit être déposée à la mairie du lieu du projet.

Vous devrez produire :

- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe en périmètre protégé au titre des monuments historiques ;
- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe dans un site classé ou une réserve naturelle ;
- deux exemplaires supplémentaires, si votre projet se situe dans un cœur de parc national.

Si vous souhaitez vous opposer à ce que les informations nominatives comprises dans ce formulaire soient utilisées à des fins commerciales, cochez la case ci-contre : ☐

Si vous êtes un particulier : la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses contenues dans ce formulaire pour les personnes physiques. Elle garantit un droit d'accès aux données nominatives les concernant et la possibilité de rectification. Ces droits peuvent être exercés à la mairie. Les données recueillies seront transmises aux services compétents pour l'instruction de votre demande.

<sup>11</sup> Vous pouvez déposer une déclaration si vous êtes dans un des quatre cas suivants :

- vous êtes propriétaire du terrain ou mandataire du ou des propriétaires ;
- vous avez l'autorisation du ou des propriétaires ;
- vous êtes co-indivisaire du terrain en indivision ou son mandataire ;
- vous avez qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique.

La décision de non-opposition à la déclaration préalable est, dans les huit jours, mentionnée par affichage pendant deux mois en mairie et, dès la date de notification de l'arrêté ou de non-opposition, affichée de manière visible sur le terrain jusqu'à la fin du chantier, en précisant la règle de l'article R. 600-1 (V. *infra* 197) ; les travaux doivent être entrepris dans les deux ans (R. 424-17, alinéa 3). Les contributions financières (voir *infra* 181 à 188) que doit payer le constructeur sont celles exigibles d'un bénéficiaire de permis (L. 332-28-1) ; elles sont fixées par l'autorité compétente dans les deux mois qui suivent la décision de non-opposition (L. 424-6).

**Tableau I : régime général des constructions à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007  
(décrets des 5 janvier et 14 mai 2007)**

Type de travaux	Permis de construire	Déclaration préalable	Pas de formalité
<b>Constructions nouvelles</b>	En principe (R. 421-1)	(R. 421-9 à R. 421-12) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Surface comprise entre 2 et 20 m<sup>2</sup></li> <li>• Mur de hauteur supérieure ou égale à 2 m</li> <li>• Piscine non couverte inférieure à 100 m<sup>2</sup></li> <li>• Construction de hauteur supérieure à 12 m et créant une surface inférieure à 2 m<sup>2</sup> (sauf éoliennes)</li> </ul>	(R. 421-2 à R. 421-8) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Surface inférieure à 2 m<sup>2</sup> et hauteur inférieure à 12 m</li> <li>• Mur de hauteur inférieure à 2 m</li> <li>• Piscine inférieure à 10 m<sup>2</sup></li> <li>• Éoliennes de hauteur inférieure à 12 m</li> <li>• Mobilier urbain</li> <li>• Construction temporaire</li> <li>• Construction soumise au secret ou située à l'intérieur d'une enceinte pénitentiaire</li> </ul>
<b>Travaux exécutés sur constructions existantes et changements de destination à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires</b>	(R. 421-14 à R. 421-16) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Surface supérieure à 20 m<sup>2</sup></li> <li>• Modification des structures porteuses ou de la façade du bâtiment accompagnée d'un changement de destination</li> <li>• Modification du volume du bâtiment et percement ou agrandissement d'une ouverture sur un mur extérieur</li> <li>• Travaux sur un immeuble inscrit au titre des Monuments historiques</li> </ul>	(R. 421-17) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Surface comprise entre 2 et 20 m<sup>2</sup></li> <li>• Modification de l'aspect extérieur d'un bâtiment</li> <li>• Changement de destination</li> <li>• Ravalement</li> <li>• Transformation de plus de 10 m<sup>2</sup> de SHOB en SHON</li> <li>• Modification ou suppression d'un élément identifié au PLU ou par le conseil municipal comme présentant un intérêt patrimonial ou paysager</li> </ul>	(R. 421-13) En principe + Immeuble couvert par le secret défense + Reconstruction d'établissement pénitentiaire après mutinerie

*Contentieux*

149. La décision administrative portant sur la déclaration préalable peut être contestée, dans les deux mois, devant le juge par la voie du recours pour excès de pouvoir (Conseil d'État, 20 mars 1974, *Association de sauvegarde des intérêts de Saint-Martin-du-Touch*, Rec. p. 191) ; celui qui en demande l'annulation doit adresser copie de sa requête à l'auteur et au bénéficiaire de la décision (R. 600-1). Le président du tribunal administratif statue seul (Code de justice administrative, art. R. 222-13, 1°) ; sa décision ne peut faire l'objet d'appel (art. R. 811-1 du Code de justice administrative) mais peut être contestée en cassation devant le Conseil d'État. Normalement, lorsqu'une autorité administrative se rend compte qu'elle aurait dû légalement ne pas accepter tacitement la demande qui lui avait été présentée, elle peut retirer sa décision jusqu'à la date du jugement (article 23 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). Ce n'est plus possible désormais en matière de déclaration préalable : l'ordonnance du 8 décembre 2005 interdit à l'autorité qui ne s'est pas opposée aux travaux de retirer, à quelque moment que ce soit, sa décision de non-opposition (L. 424-5).

### 3.1.4. Le destinataire de la demande de permis

La démarche est très simple : le pétitionnaire d'un permis de construire n'a qu'une administration à contacter, la mairie (R. 423-1) ; les administrés connaissent donc la pratique du « guichet unique ». Le destinataire de la demande de permis est le maire de la commune où est situé le terrain sur lequel la construction est envisagée. Le dossier, établi en quatre exemplaires (R. 423-2, b), est soit déposé contre décharge à la mairie, soit adressé par lettre avec accusé de réception.

Que fait alors le maire si le dossier est complet ?

1) Il affecte un numéro d'enregistrement au dossier ; ce numéro (PC-13 chiffres) a la structure suivante (A. 423-3) :

- numéro de code INSEE du département (3 caractères) ;
- numéro de code INSEE de la commune (3 caractères) ;
- année du dépôt de la demande (2 caractères) ;
- numéro du dossier (5 caractères, le premier permettant de reconnaître le service d'instruction, les quatre autres traduisant une numérotation en continu).

150. 2) Il transmet aux organismes qui vont, compte tenu de la demande, participer à l'instruction, les exemplaires nécessaires (direction départementale de l'équipement, architecte des Bâtiments de France, commission consultative départementale de sécurité, directeur du parc national...).

3) Il adresse, dans la semaine suivant la réception du dossier, un exemplaire de la demande au sous-préfet ou au préfet, chargé du contrôle de légalité sur la décision finale.

4) Il assure l'affichage en mairie de la demande du permis dans les quinze jours qui suivent son dépôt ; l'affichage doit comprendre :

- le numéro du dossier et la date d'enregistrement ;
- le nom du pétitionnaire ;
- l'adresse du terrain ;
- la SHON et la hauteur du projet ;
- la destination de la construction.

L'affichage en mairie doit être maintenu pendant toute la durée de l'instruction du permis de construire (R. 423-6). Pour autant, le dossier n'est pas consultable ni communicable au public pendant l'instruction.

Contrairement à ce qu'impose la législation de certains Länder en Allemagne – notamment en Bavière –, le propriétaire d'un immeuble situé en France n'a pas à présenter son dossier de demande de permis à ses voisins.

## 3.2. La réponse à la demande

151. L'autorité compétente pour se prononcer sur les permis de construire l'est aussi pour les déclarations préalables et autres décisions individuelles d'urbanisme.

### 3.2.1. L'autorité compétente

Le système est assez simple depuis les lois de décentralisation. La loi (L. 422-1) distingue en effet deux situations.

#### A. Communes dotées d'un POS ou d'un PLU ou d'une carte communale approuvée

##### ► Principe

Le permis de construire est instruit et délivré par le maire au nom de la commune.

- À Paris, Lyon et Marseille, le maire d'arrondissement émet un avis avant la décision du maire de la ville (art. L. 2511-30 du Code général des collectivités territoriales).
- La compétence d'instruction et de délivrance du permis peut être déléguée au président de l'établissement public intercommunal ; cette délégation de pouvoir doit être confirmée dans les six mois qui suivent le renouvellement du conseil municipal ou l'élection du nouveau président de l'établissement public de coopération intercommunale (R. 422-4). Mais le maire de la commune où la construction est envisagée doit être consulté par le président de l'établissement pour chaque demande de permis (L. 422-3) : son avis, s'il n'est pas intervenu dans le mois de la réception de la demande, est réputé favorable (R. 423-72).

152. • La compétence peut être déléguée à un adjoint (adjoint à l'urbanisme ou adjoint aux travaux généralement) par le maire, sous la surveillance et la responsabilité de ce dernier, dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 du Code général des collectivités territoriales. La compétence est déléguée par le conseil municipal à un adjoint ou à un conseiller municipal pour tout projet auquel le maire est « intéressé » (L. 422-7) soit à titre personnel (par exemple, il est propriétaire du terrain : trib. adm. Amiens, 24 septembre 1996, *époux Michéli*, Rec. T. p. 1219), soit comme mandataire ou habilité à déposer la demande. Cette disposition vise à empêcher le risque de prise illégale d'intérêts, sanctionnée par l'article 432-12 du Code pénal. L'intérêt est apprécié par le juge : un maire, qui est aussi président d'un office public d'HLM, peut signer un permis de construire pour des logements réalisés par cet office, car il n'est pas personnellement intéressé (Conseil d'État, 24 juin 1988, *Dedin-Laportas c/ ville de Périgueux*, Rec. T. p. 1081).
- Le transfert de compétence au profit du maire est « définitif » (L. 422-1) : lorsque le POS ou le PLU ou la carte communale est annulé, ou déclaré illégal, et que n'est pas remis en vigueur un document d'urbanisme antérieur – qui lui redonnerait compétence –, le maire continue à délivrer le permis de construire au nom de la commune, mais sur avis conforme du préfet (L. 422-6) : cf. à propos du POS de Saint-Gervais, Conseil d'État, 5 février 1988, *SCI des Granges Blanches*, Rec. p. 1081.

#### ► Cas d'un territoire communal partiellement couvert par un document d'urbanisme

Dans les communes partiellement couvertes par un POS ou un PLU ou une carte communale approuvée, le maire est compétent pour délivrer, au nom de la commune, les permis, y compris pour des projets à réaliser sur la partie du territoire non couverte par le document d'urbanisme ; il doit alors, pour ces derniers, obtenir l'avis conforme du préfet (L. 422-5, a).

#### ► Exceptions

Prévues au L. 422-2, elles concernent les cas où le permis de construire est délivré par le maire au nom de l'État, ou exceptionnellement par le préfet – naturellement au nom de l'État – après avis du maire.

153. Sont visées sept catégories de constructions :

- 1<sup>re</sup> catégorie : les constructions réalisées au profit de certaines collectivités publiques françaises (État, région, département, établissement public national...), étrangères (ambassade d'un État étranger à Paris) ou internationales (Unesco...) : l'État, à travers le préfet, prend la responsabilité des autorisations de construction.
- 2<sup>e</sup> catégorie : les ouvrages de production, de transport, de distribution ou de stockage d'énergie ou de matières radioactives :
  - la décision est prise par le préfet : pour l'édification d'installations nucléaires de base (R. 422-2, c) ; pour les autres ouvrages, lorsque l'énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le pétitionnaire du permis ;
  - elle est prise par le maire dans les autres cas.

154. • 3<sup>e</sup> catégorie : les constructions, installations ou travaux réalisés à l'intérieur de périmètres d'opérations d'intérêt national (La Défense, Fos-sur-Mer...).
- 4<sup>e</sup> catégorie : les constructions réalisées dans les communes dotées d'une carte communale approuvée, lorsque le conseil municipal a décidé que la responsabilité des autorisations resterait confiée à l'État : c'est donc le maire qui délivre les permis au nom de l'État, tant qu'une nouvelle délibération du conseil n'en a pas transféré la responsabilité à la commune.
  - 5<sup>e</sup> catégorie : les opérations de constructions de logements locatifs sociaux ayant fait l'objet d'une convention entre le préfet et un organisme de constructions dans une commune déclarée en état de carence pour ne pas avoir atteint ses engagements en matière de logements sociaux (article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation).
  - 6<sup>e</sup> catégorie : les travaux soumis à l'autorisation d'un ministre (défense, sites) ou évoqués par un ministre (protection de la nature, sites) : permis signé par le préfet.
  - 7<sup>e</sup> catégorie : les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'État est majoritaire (article 6, 4<sup>e</sup> de la loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006).

#### B. Communes non dotées d'un POS, d'un PLU ou d'une carte communale approuvée

155. Le permis de construire est instruit et délivré au nom de l'État (L. 422-1, b).
- En général, c'est le maire qui délivre le permis au nom de l'État.
  - Toutefois le permis de construire est délivré par le préfet après avis du maire pour les sept catégories de construction citées *supra* 153 et 154 ainsi que pour les constructions où l'instruction du projet fait apparaître que l'avis du maire est contraire à l'avis de la DDE : dans cette hypothèse, le préfet doit signer personnellement le permis et ne peut déléguer sa signature au directeur départemental de l'équipement.

**Tableau II : la décentralisation des permis de construire**

	1987	1989	1999	2002
Nombre de communes dotées d'un POS ou PLU approuvé	9 150	11 700	15 330	15 900
Population concernée (en millions d'habitants)	41	45,7	52	54,2
Proportion des permis de construire délivrés au nom de la commune (ou de l'établissement public de coopération intercommunale)	55 %	67 %	76 %	77 %
Proportion de permis de construire un ou plusieurs logements délivrés au nom de la commune (ou de l'établissement public de coopération intercommunale)	62 %	70 %	86 %	85 %

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.



### 3.2.2. L'instruction

156. ► Exceptionnellement, le ministre chargé de la Protection de la nature, le ministre chargé des Monuments historiques et des Espaces protégés peuvent – comme leur homologue anglais chargé de l'environnement (*Town and Country Planning Act 1990*, art. 77) – évoquer un dossier (R. 422-2, d). De même, les constructions réalisées à l'intérieur du jardin du Luxembourg sont instruites et permises par les autorités du Sénat lorsqu'elles ont fixé cette règle (article 76 de la loi « Urbanisme et habitat »).
157. Hors ces cas exceptionnels, l'instruction est effectuée par la direction départementale de l'équipement – ou la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture – si la responsabilité du permis revient à l'État (R. 423-16) ; l'instruction se termine par un avis transmis à l'autorité compétente pour délivrer le permis : cet avis, s'il comporte des prescriptions, s'il est défavorable, ou s'il propose un sursis à statuer, doit être motivé.

Lorsque la responsabilité du permis incombe à la commune, l'instruction est assurée dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants (elles sont environ 900) par les services de la commune ou ceux d'une autre commune ou par une agence départementale (article L. 5511 du Code général des collectivités territoriales). Les communes de moins de 10 000 habitants (ou les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 25 000 habitants) peuvent aussi instruire les permis mais, à la demande du conseil municipal, les services de la direction départementale de l'équipement peuvent être mis gratuitement à leur disposition par convention signée entre le maire et le préfet, solution habituelle dans les communes qui n'ont pas de services techniques assez importants (L. 422-8 et R. 422-5). Dans cette situation, la DDE doit agir en concertation permanente avec lui, respecter ses instructions et lui adresser un projet de décision (R. 423-74). Ainsi, au total, les services déconcentrés de l'État instruisent plus de 70 % des permis : on voit bien les limites pratiques de la décentralisation. La responsabilité de l'État peut seulement être engagée « *lorsqu'un de ses agents commet une faute en refusant ou en négligeant d'exécuter un ordre ou une instruction du maire* » (Conseil d'État, 21 juin 2000, *ministre de l'Équipement c/ commune de Roquebrune-Cap-Martin*, Rec. p. 236) ; c'est pourquoi le ministre de l'Équipement a précisé que les fonctionnaires de la DDE ne sauraient participer à l'établissement d'un acte illégal : « *Si le maire donnait à un agent de l'État des instructions qui ne lui paraîtraient pas conformes au droit, le service instructeur ne pourrait que faire part au maire de son analyse et lui proposer un acte qu'il estime légal* » (réponse à une question écrite n° 17 207, *Journal officiel Assemblée nationale*, 9 janvier 1995, 195).

#### A. La forme de l'instruction

Les règles de procédure sont assez rigoureuses.

##### ► Le commencement de l'instruction

L'administration doit vérifier d'abord que le dossier est complet. Dans le mois qui suit la réception de la demande en mairie, elle peut demander au pétition-

naire, éventuellement par courrier électronique (R. 423-38), en fixant un délai, les pièces manquantes ou des pièces supplémentaires nécessaires pour les personnes ou services consultés.

158. Si trois mois après toutes les demandes, l'autorité administrative constate que le dossier n'est toujours pas complet, celui-ci fait l'objet d'une décision tacite de rejet qui peut être contestée (R. 423-39) devant le juge administratif (Conseil d'État, 14 mars 1980, *Mme Bullette*, Rec. T. p. 931).

Dès lors que le dossier est complet, l'autorité compétente pour statuer notifie au pétitionnaire, par lettre recommandée avec accusé de réception ou par courrier électronique, le numéro d'enregistrement de la demande et la date avant laquelle la décision lui sera notifiée (R. 423-4).

#### ► Le délai d'instruction

159. • Le délai d'instruction court à compter de la date où le dossier est complet (R. 423-19, R. 423-22 et R. 423-29, c), à l'exception du cas où une enquête publique est nécessaire : le délai d'instruction part alors de la date de réception par le préfet du rapport du commissaire-enquêteur (R. 423-20). Le pétitionnaire a droit à connaître précisément la date, même si celle-ci est retardée, à laquelle l'instruction de sa demande sera terminée.
- **Le délai normal d'instruction est de deux mois pour les permis portant sur une maison individuelle, de trois mois pour les autres permis** (R. 423-23) ; ce délai peut être augmenté : d'un mois lorsque le projet nécessite des consultations d'autorités ou d'administrations autres que celles chargées de l'instruction, ou est situé dans un périmètre de secteur sauvegardé (R. 423-24) ; de deux mois s'il faut consulter une commission départementale ou régionale (R. 423-25).
- Il existe des délais particuliers qui doivent être notifiés au demandeur du permis s'il est concerné (R. 423-42 et R. 423-43). L'instruction dure : six mois s'il faut consulter une commission nationale (R. 423-27), ou si le projet concerne un immeuble inscrit – ou adossé à un immeuble classé – au titre des Monuments historiques, un immeuble situé dans le périmètre de protection d'un monument historique, ou dans un secteur sauvegardé sans plan de sauvegarde approuvé (R. 423-28) ; sept mois si le permis nécessite une autorisation d'exploitation commerciale ou de spectacle cinématographique (R. 423-30) ou doit être précédé d'une autorisation de défrichement (R. 423-29, a) ; un an si le projet est soumis à l'autorisation du ministre de la Défense ou du ministre chargé des Sites (R. 423-31).
- Des prolongations exceptionnelles de délai existent pour « *prendre en compte des obligations de procédure qui ne peuvent être connues dans le mois qui suit le dépôt de la demande* » (R. 423-18, c) et le demandeur doit en être explicitement averti avant l'expiration du délai initialement fixé (R. 423-44) ; ces prolongations ne peuvent être fondées que sur l'application des articles R. 423-34 à R. 423-37. Citons par exemple : + 3 mois lorsque le maire saisit le préfet de région de son désaccord avec l'architecte des Bâtiments de France ; + 4 mois lorsqu'un recours est formé auprès de la commission nationale d'équipement commercial.

**► Les consultations**

160. Le service chargé de l'instruction doit consulter le maire de la commune lorsque le préfet délivre le permis de construire au nom de l'État sur chaque demande de permis ; l'avis du maire est réputé favorable s'il n'est pas donné dans le mois suivant la réception du dossier en mairie (R. 423-72).

*Consultations administratives*

Selon la nature du projet, diverses autorités doivent être consultées (R. 423-50 à 423-74), leur avis est enfermé dans un certain délai (en général un mois), et l'absence de réponse à l'expiration du délai signifie en général avis favorable (R. 423-59), mais des délais différents existent ; voici quelques exemples de ces délais :

- si la réalisation de la construction a pour effet la création ou la modification d'un accès à une voie publique : dans l'hypothèse où l'autorité qui instruit le permis est différente de celle qui gère cette voie (maire pour voie communale ou préfet pour voie nationale), elle doit consulter le service gestionnaire de la voie (R. 423-53), qui dispose du délai d'un mois ; passé un mois, son avis est réputé favorable ;
  - pour un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé : le préfet de région, qui doit donner son accord ; passé quatre mois, cet accord est réputé donné (R. 423-66) ;
  - pour un immeuble situé dans un secteur sauvegardé : l'architecte des Bâtiments de France, qui dispose d'un délai de deux mois ; passé ce délai, cet accord est réputé donné (R. 423-67 b) ; si l'autorité compétente pour délivrer le permis conteste la position de l'architecte des Bâtiments de France, elle peut saisir le préfet de région, qui se prononce sur ce point dans les trois mois après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites ; passé ce délai, cet accord est réputé rejeté (R. 423-68) ;
  - pour un immeuble situé en zone agricole protégée : la chambre d'agriculture et la commission départementale d'orientation agricole, qui doivent donner un avis dans les deux mois : passé ce délai, cet accord est réputé donné (R. 423-64) ; en cas de désaccord de l'une ou de l'autre, le dossier est transmis au préfet qui se prononce dans le délai d'un mois ; à défaut de réponse, son avis est réputé défavorable ;
161. • pour les établissements recevant du public : le délai de consultation du préfet est d'un mois ; passé ce délai, l'avis est réputé favorable ; le délai est porté à deux mois si une dérogation a été demandée aux règles d'accessibilité aux personnes handicapées (R. 423-70). Les établissements recevant du public sont des bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes – autres que le personnel – sont admises à quelque titre que ce soit, librement ou moyennant une rétribution quelconque.

Le Code de la construction et de l'habitation prévoit, en ses articles R. 123-3 à R. 123-11, des mesures de prévention et de sauvegarde particulières à ces immeubles : choix des matériaux, aménagement des locaux, distribution d'électricité, emplacement des chaufferies, sorties de secours, dispositifs d'alarme.

Les ERP sont classés en dix-sept types selon la nature de leur exploitation (exemples : SP = établissements de spectacles, R = établissements d'enseignement et colonies de vacances) et en cinq catégories selon l'effectif du public et du personnel.

Le préfet recueille l'avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (R. 123-22 et 123-23 du Code de la construction et de l'habitation) qui dispose dans le dossier de toutes informations utiles pour lui permettre de vérifier que les conditions de sécurité sont assurées conformément aux prescriptions des articles L. 111-7, L. 123-1 et L. 123-2 du Code de la construction et de l'habitation.

162. • pour les immeubles de grande hauteur : le délai de consultation du préfet est de trois mois, de cinq mois si l'immeuble a une hauteur supérieure à 100 mètres ; passé le délai, l'avis est réputé favorable (R. 423-71). Les immeubles de grande hauteur sont des bâtiments dont le plancher bas du niveau supérieur est situé à plus de 28 mètres par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable pour les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie. Les immeubles à usage d'habitation entrent dans la catégorie des IGH si leur hauteur est de 50 mètres (art. R. 122-2 du Code de la construction et de l'habitation). Le préfet recueille l'avis de la commission consultative départementale de la protection civile qui vérifie qu'ils sont conformes aux règles prévues à l'article L. 122-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Les immeubles, selon leur usage, sont répartis en huit classes (exemples : GHA = immeuble à usage d'habitation, GHU = immeuble à usage sanitaire, GHW = immeuble à usage de bureaux...) et les conditions de sécurité varient selon la classe.

En principe, la construction d'un IGH n'est permise qu'à des emplacements situés à 3 kilomètres au plus d'un centre principal des services publics de secours et de lutte contre l'incendie. Le préfet, après avis de la commission consultative départementale de la protection civile, peut, en fonction des circonstances (densité de l'occupation, facilités d'accès, service de sécurité propre à l'immeuble), accorder une dérogation à cette règle par arrêté motivé.

#### *Consultation du public*

163. Elle s'impose pour les constructions les plus importantes ; l'article R. 123-1 du Code de l'environnement prescrit une enquête publique « renforcée » pour :
- tout immeuble d'habitation ou de bureaux dont la hauteur au-dessus du sol est supérieure ou égale à 50 mètres ;
  - tout immeuble à usage de commerce dont la SHON nouvelle est supérieure à 10 000 m<sup>2</sup> ;
  - toute construction d'équipements sportifs ou de loisirs susceptibles d'accueillir plus de 5 000 spectateurs ;
  - dans une commune non dotée d'un POS ou d'un PLU, les constructions ou lotissements dont la SHOB est supérieure à 5 000 m<sup>2</sup>.

L'enquête est organisée par le préfet si le permis doit être délivré au nom de l'État, par le maire si le permis doit être délivré au nom de la commune ; toutefois, lorsqu'une telle enquête a déjà précédemment concerné le projet, il n'y a pas lieu à nouvelle enquête à la double condition que, d'une part, l'avis d'enquête ait, à l'époque, mentionné la construction projetée et que, d'autre part, le projet n'ait pas connu depuis de modifications substantielles (R. 423-58).

## B. Le contenu de l'instruction

164. L'instruction a pour objet de s'assurer que le droit est respecté et qu'en conséquence l'autorité compétente peut délivrer le permis de construire.

### ► Le permis sanctionne essentiellement les règles d'urbanisme

Le service instructeur doit d'abord et surtout vérifier que la demande est conforme aux règles d'urbanisme en vigueur à la date où le permis de construire est signé, et non à celles existant à la date du dépôt de la demande (Conseil d'État, 23 avril 1975, *ministre de l'Aménagement du territoire c/ Perrin*, Rec. p. 251).

Cette règle connaît des exceptions : lorsque le pétitionnaire joint un certificat d'urbanisme (Conseil d'État, Section, 25 février 1983, *époux Audibert*, GADU p. 254), en cours de validité (cf. *infra* 219 à 222), ou produit la convention signée avec la commune (L. 332-11-2) fixant les modalités de règlement de la participation pour voirie et réseaux (cf. *infra* 188) ; lorsqu'il est fait application de l'article L. 111-3 sur la reconstruction à l'identique (exemple : après un attentat, Conseil d'État, 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre*, Rec. p. 116).

#### *Les règles d'urbanisme sanctionnées par le permis*

- règles du document d'urbanisme local (POS, PLU, carte communale) ;

EXEMPLE : Dans la commune d'Isle, le POS comprenait une zone NDa dont le règlement précisait : « ne sont autorisées que les constructions nouvelles à usage socio-éducatif ou de loisir » ; le maire ne pouvait donc délivrer un permis de construire pour installer en zone NDa une aire d'accueil des gens du voyage. Le juge a en effet estimé que « celle-ci ne peut être regardée, eu égard aux aménagements prévus et alors même qu'elle présente un caractère social et que la mise en place d'un "camion-école" y est envisagée, comme étant une construction à usage socio-éducatif ou de loisir au sens des dispositions du plan d'occupation des sols » (cour adm. appel Bordeaux, 1<sup>er</sup> décembre 2005, *commune d'Isle*, Rec. T. p. 1137)

- règles du PSMV ou du PPR ;
- règles générales du droit de l'urbanisme (Code de l'urbanisme) ;
- règles du RNU ;
- règle de constructibilité limitée (lorsqu'il n'y a pas de document d'urbanisme local) ;
- lois « Littoral », « Montagne », « Voisinage des aérodromes ».

De plus, les constructions portant sur une SHON de plus de 5 000 m<sup>2</sup> doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale (L. 122-1, dernier alinéa et R. 122-5, 3°).

#### *Adaptations et dérogations*

165. Le règlement du PLU peut prévoir que l'autorité compétente a la faculté de consentir des adaptations mineures. L'instruction doit s'assurer que ces adaptations sont « *rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes* » (L. 123-1) et qu'elles revêtent bien un caractère mineur (Conseil d'État, 10 novembre 1989, *Hasler*, Rec. T. p. 1005 : une adaptation mineure est reconnue pour la construction d'une murette sur un mur de soutènement ; Conseil d'État, 30 juillet 1997, *Société parisienne de réalisation immobilière*, Rec. T. p. 1121 : pour tenir compte des irrégularités du périmètre du terrain, une adaptation mineure est admise pour un coefficient d'emprise au sol de 52,80 %, alors que le POS le fixe à 50 %).

Pour les autres règles ne figurant pas dans le PLU, l'administration peut admettre des dérogations, mais doit connaître la position très ferme du juge exigeant de faire « la balance » entre les intérêts et les inconvénients de la dérogation : « *une dérogation aux règles prescrites par un règlement d'urbanisme ne peut légalement être autorisée que si les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général, que les prescriptions du règlement ont pour objet de protéger, ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation* » (Conseil d'État, Assemblée, 18 juillet 1973, *ville de Limoges*, GADU p. 114). L'octroi d'une dérogation atténuée souvent, en pratique, l'application de dispositions du RNU concernant l'implantation et le volume des constructions : ainsi la loi SRU permet, dans les parties actuellement urbanisées de la commune et dans les zones urbaines des PLU, une dérogation à la règle concernant la distance d'éloignement entre bâtiments agricoles et immeubles d'habitation ; cette dérogation est accordée, après avis de la chambre d'agriculture, « *pour tenir compte des spécificités locales* » (Code rural, art. L. 111-3, alinéa 2). La dérogation doit toujours être motivée (cf. trib. adm. Nice, 11 février 1982, *Aymard*, Rec. p. 787 : dérogation justifiée par la volonté d'assurer la rénovation d'un vieux village en montagne).

#### ► **Le permis de construire sanctionne d'autres règles jouxtant l'urbanisme**

166. En Angleterre et au Pays de Galles, l'instruction des permis (*planning permission*) permet de vérifier l'observation des règles d'urbanisme, mais aussi de prendre en compte toute autre considération pertinente (« *any other material consideration* » – article 70, *Town and Country Planning Act*, 1970). En France, le permis doit respecter (L. 421-6) les règles concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, l'utilisation des sols, leurs dimensions, l'aménagement de leurs abords et leur assainissement et ne pas être incompatible avec une déclaration d'utilité publique.
167. Désormais, l'ordonnance du 8 décembre 2005 (L. 425-1 à L. 425-11) et le décret du 5 janvier 2007 assurent une coordination entre le régime du permis et d'autres législations en distinguant quatre situations :

- *Les travaux pour lesquels le permis tient lieu d'autorisation au titre d'une autre législation.* En demandant le permis, le pétitionnaire n'a pas besoin de demander l'autorisation spécifique même s'il doit fournir des pièces supplémentaires au dossier ; en obtenant le permis, il obtient l'autorisation spécifique. C'est le cas notamment des immeubles construits à proximité d'un ouvrage militaire (L. 5112-2 du Code de la défense), dans le champ de visibilité d'un édifice inscrit ou classé au titre des monuments historiques (L. 621-31 du Code du patrimoine), en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (L. 642-3 du Code du patrimoine), dans une réserve naturelle nationale (R. 332-24 du Code de l'environnement), des immeubles de grande hauteur (L. 122-1 du Code de la construction et de l'habitation)...
- *Les travaux pour lesquels le permis est subordonné à un accord prévu par une autre législation.* Tant que l'accord n'est pas donné, le permis ne peut être délivré. C'est le cas notamment des immeubles situés dans un site classé (L. 341-7 du Code de l'environnement).
- *Les travaux pour lesquels l'autorisation déjà donnée dispense du permis de construire.* Lorsque la décision a été prise au titre d'une autre législation et que l'autorité compétente a donné alors son accord à cette décision, l'autorisation vaut permis de construire ; il n'y a pas de permis à demander. C'est le cas (L. 425-5 et R. 425-23) de l'autorisation de travaux sur un immeuble classé monument historique (L. 621-9 du Code du patrimoine) et des autorisations portant sur un dispositif de publicité, une enseigne ou une pré-enseigne (L. 581-18 du Code de l'environnement).
- *Les travaux pour lesquels l'opération est différée dans l'attente des formalités prévues par une autre législation.* Le permis est accordé mais les travaux ne peuvent commencer. C'est le cas des immeubles nécessitant une autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique, des projets situés dans un site inscrit (L. 341-1 du Code de l'environnement), des travaux soumis à autorisation de défrichement (L. 311-1 du Code forestier), du changement d'usage de locaux destinés à l'habitation (art. L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation)...

#### ► Le permis ne sanctionne pas les règles de droit privé

Le récépissé du dépôt du permis adressé par le maire au pétitionnaire rappelle à celui-ci que « *le permis de construire est délivré sous réserve des droits des tiers* » ; les tiers peuvent être concernés par le permis : ils peuvent connaître un préjudice, mais celui-ci ne concerne pas l'administration. Celle-ci, dans le formulaire *CERFA n° 13406\*01* de demande de permis, recommande au pétitionnaire de « *s'assurer, indépendamment de sa demande, que son projet de construction respecte bien les droits privés éventuels des tiers intéressés* ». Effectivement les règles de droit privé, notamment les règles de construction (par exemple, l'isolement acoustique des façades), le droit de la propriété (notamment les servitudes civiles : servitudes de vue, d'ensoleillement, de mitoyenneté, de passage) doivent être respectées par le constructeur. C'est pourquoi, l'article R. 431-2 demande au pétitionnaire du permis d'attester de sa connaissance des règles générales de construction prises en application du Code de la construction et de l'habitation (livre premier, titre I, chapitre 1).



### 3.2.3. La décision

168. Dans la lettre d'accusé de réception, ou dans sa réponse par voie électronique, l'administration avait indiqué au pétitionnaire le délai d'instruction, qui courait à partir de la réception du dossier complet (R. 423-19) ; elle a pu prolonger ce délai en le notifiant (R. 423-42 à R. 423-45). Au terme de ce délai, que fait-elle ?

- ou elle ne dit rien ;
- ou elle ne décide pas encore ;
- ou elle refuse le permis ;
- ou elle accorde le permis.

#### A. L'absence de réponse

L'un des principes du droit administratif est que « *le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet* » (article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). Ce principe connaît une très importante exception en matière de permis de construire : en présence d'une demande de permis, le silence de l'administration au terme du délai d'instruction ne vaut pas rejet, mais au contraire accord sur le projet. Le silence devient une décision de permis (L. 424-2 et R. 424-1).

##### ► Conditions

###### *Condition d'honnêteté*

Le pétitionnaire doit avoir reçu notification du délai d'instruction (cf. *supra* 158) ; de plus, il ne doit pas avoir reçu de lettre pendant l'instruction lui signifiant que le délai de celle-ci était prolongé.

###### *Condition de sécurité*

169. Il faut éviter que l'oubli par négligence de traiter un dossier d'instruction ne permette la réalisation de constructions à caractère important ou sensible. L'article R. 424-2 précise donc que plusieurs types de projets ne peuvent faire l'objet d'un permis tacite, par exemple les travaux soumis à l'autorisation du ministre de la Défense, les travaux concernant un immeuble inscrit ou adossé à un immeuble classé au titre des Monuments historiques, les travaux prévus dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, les constructions dans une ZPPAUP ou dans un site en instance de classement ou classé, ou la construction d'un immeuble nécessitant une enquête publique renforcée ; dans ces cas, le silence vaut bien rejet et n'est pas soumis à l'obligation de motivation (Conseil d'État, 30 avril 2003, *M. Khashoggi*, Rec. T. p. 1029). C'est le rejet qui est tacite.

##### ► Conséquences

170. Le bénéficiaire d'un permis tacite peut demander à l'autorité compétente un certificat (R. 424-13) ; s'il ne l'obtient pas, il peut contester cette décision devant le juge (Conseil d'État, 28 juillet 1993, *société Les Nouveaux Constructeurs Ouest*,



Rec. T. p. 1107). L'octroi du permis tacite implique que si le pétitionnaire avait demandé une dérogation, celle-ci lui est accordée (Conseil d'État, Assemblée, 27 février 1970, *commune de Bozas*, GADU p. 308). De son côté, l'autorité compétente dispose de deux mois (L. 424-6) pour fixer et notifier les participations financières que devra verser le bénéficiaire du permis tacite (L. 332-28-1).

Le permis de construire tacite n'échappe pas au contrôle de légalité : le dossier entier est transmis au préfet, qui peut déférer la décision tacite au tribunal administratif s'il l'estime illégale (Conseil d'État, 5 février 1988, *SCI des Granges Blanches*, Rec. T. p. 1081). De son côté, si l'autorité qui a tacitement accordé le permis se rend compte que celui-ci était illégal, elle a la possibilité de revenir sur sa décision (Conseil d'État, Assemblée, 1<sup>er</sup> juin 1973, *ministre de l'Équipement c/ époux Roulin*, GADU p. 527), en retirant expressément et rétroactivement le permis. Cependant les règles générales de retrait (article 23 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) ne s'appliquent plus en matière de permis tacite : à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007, le retrait doit être exercé dans le délai de trois mois suivant la décision ; au-delà, elle ne peut le retirer que sur demande expresse du bénéficiaire (nouvel article L. 424-5). L'administration, qui était jusqu'à présent très réservée pour l'octroi des permis tacites (moins de 2 % des permis), aura intérêt à redoubler de prudence.

## B. Le sursis à statuer

171. L'autorité compétente pour délivrer le permis notifie au pétitionnaire qu'elle diffère sa décision.

### ► Conditions

Dans cinq cas, l'autorité compétente (maire ou préfet) peut prononcer un sursis à statuer : son exercice est, il faut le souligner, facultatif (L. 111-7).

- 1<sup>er</sup> cas : le conseil municipal de la commune a par délibération prescrit l'élaboration ou la révision d'un PLU : on ne connaît pas encore les règles futures d'urbanisme, même si le conseil municipal en a exprimé les idées-forces. L'administration peut exercer un sursis à statuer (L. 123-6, alinéa 2) si elle estime que le projet présenté par le pétitionnaire du permis risque de compromettre ou de rendre plus onéreux l'exécution du futur PLU (Conseil d'État, 3 décembre 1975, *Établissement particulier des filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul à Orsay*, Rec. p. 612 ; tribunal administratif d'Orléans, 23 mai 2002, *préfet du Cher*, Rec. T. p. 961 : la délibération prescrivant le PLU énonce que l'un des objectifs du futur plan est de consolider le commerce et l'artisanat existants : le sursis à statuer peut être décidé en réponse à une demande de permis de construire une surface commerciale de 939 m<sup>2</sup>).
- 2<sup>e</sup> cas : les travaux prévus doivent être réalisés sur des terrains faisant l'objet d'une opération déclarée d'utilité publique (L. 111-9) ; le sursis peut s'exercer à partir de la date d'ouverture de l'enquête préalable.
- 3<sup>e</sup> cas : les constructions prévues doivent être réalisées dans le périmètre d'une ZAC (L. 311-2) ; le sursis peut s'exercer dès la création de celle-ci.

- 4<sup>e</sup> cas : les travaux risquent de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics ou la réalisation d'une opération d'aménagement (L. 111-10) déjà prise en considération par le conseil municipal : la réserve d'un emplacement au POS pour un équipement public ne signifie pas que le projet est pris en considération et ne justifie donc pas un sursis (Conseil d'État, 25 septembre 1996, *commune de Roques-sur-Garonne*, Rec. T. p. 1220).
- 5<sup>e</sup> cas : les constructions projetées doivent être réalisées dans un secteur sauvegardé dont le PSMV n'a pas encore été publié (L. 313-2, alinéa 2).

#### ► Régime

172. Le sursis à statuer est une décision à durée provisoire, prise par l'autorité compétente pour délivrer le permis, et motivée (Conseil d'État, 23 octobre 1987, *époux Barnier*, Rec. p. 321).

L'arrêté de sursis peut fixer un délai maximal de deux ans (R. 424-9).

Que se passe-t-il à l'expiration de ce délai ?

- L'administration ne dit rien. Le pétitionnaire doit confirmer sa demande à l'administration lorsque expire le délai annoncé (Conseil d'État, 24 février 1992, *Claude Heintz*, Rec. T. p. 1387 ; 9 février 2001, *Frommweiler*, Rec. T. p. 1229) ; le permis de construire est, deux mois après cette démarche, tacitement accordé.
- L'administration octroie ou refuse le permis en fonction des règles de droit en vigueur à la date où elle prend cette décision.
- L'administration décide d'exercer un nouveau sursis à statuer. Cette décision n'est possible que si ce nouveau sursis est fondé sur un motif différent de celui invoqué pour le premier sursis. La durée totale des deux sursis ne doit pas alors dépasser 3 ans.

### C. Le refus de permis

173. Le refus, qui fait l'objet d'un arrêté (L. 424-1), doit être motivé (L. 424-3). Le maire applique les règles d'urbanisme ; il ne peut fuir cette responsabilité et refuser un permis au motif qu'il a consulté le conseil municipal et que celui-ci a émis un avis défavorable au projet (cour adm. appel Douai, 3 août 2006, *GAEC Barbet c/ commune de Feuchy*, Rec. T. p. XX).

#### ► Les motifs du refus

Le projet présenté est contraire à des règles d'urbanisme qu'il faut énoncer ; le refus est obligatoire dans certains cas, par exemple (L. 421-4) lorsque l'administration n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public les travaux portant sur les réseaux de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité nécessaires pour assurer la desserte de la construction projetée doivent être exécutés : cette règle est appliquée avec souplesse lorsqu'il s'agit d'une maison très isolée (Conseil d'État, 30 octobre 1996, *Creignou*, Rec. T. p. 1221).

### ► Les conséquences du refus

La conséquence est évidente : sans permis, la construction ne peut être entreprise. Si elle l'est, l'autorité compétente pour délivrer le permis doit refuser de la raccorder aux réseaux d'eau, de gaz, d'électricité ou de téléphone (L. 111-6). Si le refus est fondé sur une opposition de l'architecte des Bâtiments de France, le pétitionnaire du permis peut saisir le préfet de région (R. 424-14).

L'arrêté de refus de permis peut être contesté par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Si celui-ci annule le refus de permis, le pétitionnaire ne peut se prévaloir pour autant d'un octroi de permis ; il doit présenter une nouvelle demande. En effectuant cette démarche dans les six mois suivant une annulation définitive, il ne pourra se voir refuser le permis sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues postérieurement à la date d'annulation définitive (L. 600-2).

174. Dans une circulaire du 28 juin 1985 relative au contrôle de légalité des autorisations et actes pris par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, le ministre de l'Urbanisme et le ministre de l'Intérieur ont recommandé aux préfets d'accorder « *une attention particulière aux décisions susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité de traitement des usagers, notamment les refus, les décisions tacites ou assorties de dérogations, d'adaptations mineures ou de participations financières* ». Le service préfectoral chargé du contrôle de légalité ne peut être celui qui a assuré l'instruction, si celle-ci a été confiée à la DDE. Rappelons que le préfet peut déférer des refus d'autorisation devant le juge administratif (Conseil d'État, 15 avril 1988, *commissaire de la République du Val-de-Marne c/ commune de Vitry-sur-Seine*, Rec. T. p. 1084).

### D. L'octroi du permis

Le permis est accordé par l'autorité administrative compétente si le projet est conforme aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6 et en particulier aux règles d'urbanisme en vigueur à la date de la décision ; la décision doit faire apparaître les nom, prénom et qualité du signataire du permis « *en caractères lisibles* » (article 4, alinéa 2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007, le permis de construire peut autoriser la démolition nécessaire à la construction, si cette démolition a été aussi demandée dans le dossier de permis (L. 451-1).

### ► Le permis modificatif

175. Le titulaire du permis peut, s'il souhaite par la suite corriger son projet, demander à la même autorité un permis modificatif : il peut le faire, au moyen du formulaire *CERFA 13411\*01*, si les caractéristiques générales du projet initial ne sont pas fondamentalement changées (tel n'est pas le cas d'un projet visant à déplacer de 15 mètres l'emprise d'un bâtiment : Conseil d'État, 8 novembre 1985, *demoiselles Cavel et Gillet*, Rec. p. 318). En cas de recours contentieux, seules les dispositions nouvelles peuvent être alors contestées.

### ► Le transfert du permis

Le titulaire du permis peut également demander le transfert du permis. Le permis n'est pas accordé en fonction de la personne du pétitionnaire ; c'est un acte administratif à caractère réel, il concerne un bien immobilier ; son titulaire peut donc le transférer, par exemple, à la personne à laquelle il vend son terrain. Le transfert de permis doit être demandé au moyen du formulaire *CERFA 13412\*01* ; il n'est possible qu'à trois conditions :

- le permis doit encore être en cours de validité ; cette validité est appréciée à la date de l'arrêté de transfert (Conseil d'État, 27 octobre 2006, *SNC LIDL*, Rec. T. p. XX) ;
- même lorsque le bénéficiaire initial du permis n'est plus propriétaire du terrain (Conseil d'État, 24 octobre 2004, *SCI Logana*, Rec. p. 381), une convention de transfert doit être signée entre le titulaire initial du permis et le nouveau bénéficiaire proposé ;
- cette convention doit être acceptée par l'administration dans un arrêté modificatif. Cet arrêté est indispensable à la validité du transfert (Conseil d'État, Section, 25 avril 1980, *SCI Les Alyscamps*, Rec. p. 201) et doit être affiché car il peut être contesté. Si l'administration refuse illégalement le transfert, sa responsabilité peut être mise en cause par le pétitionnaire (Conseil d'État, 8 novembre 1989, *Degouy*, Rec. p. 228).

### ► Le permis précaire

176. L'autorité compétente peut, dans des situations exceptionnelles, délivrer un permis de construire précaire (L. 433-1), par exemple pour un projet de construction sur un emplacement réservé. La construction ayant un caractère précaire, le respect des règles d'urbanisme en vigueur ne s'impose pas (L. 421-8) : l'arrêté accordant le permis, qui doit être motivé, peut fixer un délai (L. 433-6) au terme duquel le pétitionnaire devra retirer sa construction sans pouvoir percevoir d'indemnités.

### ► Le permis de construction saisonnière

Les formalités sont simplifiées pour les pétitionnaires de permis envisageant une construction non permanente, démontable, destinée à être régulièrement installée (par exemple, un chapiteau de cirque installé chaque année à la même date ou une paillote en bord de mer) : « *le permis précise la ou les périodes de l'année pendant lesquelles la construction doit être démontée. Un nouveau permis n'est pas exigé lors de chaque réinstallation de la construction* » (L. 421-3). Ce permis de construire a une durée maximale de cinq ans ; il devient caduc si la construction n'est pas démontée à la date fixée par l'autorisation.

### 177. ► Le permis conditionnel

Le permis est octroyé mais assorti de conditions qui peuvent être de trois types :

- Protéger ou renforcer la sécurité et l'environnement : il s'agit des cas où, en vertu d'une disposition du règlement national d'urbanisme ou du règlement

du POS, ou du PLU, le permis ne peut être accordé que « *sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales* ». Les prescriptions spéciales doivent être motivées (R. 424-5) ; elles ne doivent pas être trop nombreuses, car l'autorité compétente aurait alors davantage intérêt à inviter le pétitionnaire à présenter un nouveau projet (Conseil d'État, 26 janvier 1979, *SCI Le Maréchal*, Rec. T. p. 924). Ces prescriptions spéciales sont indivisibles de la décision : on ne peut les contester qu'en demandant l'annulation totale du permis (à propos de prescriptions sur la sécurité contre l'incendie et la solidité des sols : Conseil d'État, 11 mars 1987, *société HLM Le Nouveau Logis*, Rec. p. 1009).

- Exiger une participation financière du constructeur (cf. 187 et 188) ou une cession gratuite du terrain (R. 424-6) (Conseil d'État, 1<sup>er</sup> décembre 1993, *Mme Rigard*, Rec. T. p. 1107 : pour élargir une voie communale) ; ces prescriptions, divisibles des autres dispositions de la décision, peuvent être contestées devant le juge (Conseil d'État, 9 décembre 1991, *SCI L'Océan*, Rec. T. p. 1103).
- Imposer de différer l'exécution des travaux (R. 424-6) en attendant l'achèvement d'opérations d'archéologie préventive ou la clôture de l'enquête publique pour les installations classées... Ces réserves apportées au permis permettent au bénéficiaire qui a reçu une décision d'utiliser le temps d'attente à purger le délai de recours contre le permis.

### 3.3. Les conséquences du permis

Dans les développements qui suivent, nous nous intéressons au cas où un permis a été, expressément ou tacitement, délivré.

#### 3.3.1. Les conséquences administratives

##### A. Les autorisations simultanées

178. Le permis de construire accordé vaut autorisation au regard de nombreuses législations parce que l'instruction a permis de consulter différentes autorités qui ont donné leur accord, au titre d'une législation particulière (cf. *supra* 160 à 162).

##### B. La mise en œuvre de la décision

###### ► La publicité

- L'autorité administrative doit notifier son arrêté au pétitionnaire par lettre ou par voie électronique ; une lettre recommandée avec AR est exigée si la décision fixe des prescriptions ou des participations (R. 424-10). Si la décision a été prise par le maire, copie doit en être adressée au préfet ou au sous-préfet d'arrondissement ; si elle a été prise par le préfet, ou le président de l'établissement public intercommunal, copie doit en être adressée au maire.

- La décision doit être, dans les huit jours qui suivent sa délivrance expresse ou tacite, affichée en mairie pendant deux mois. Toutes les personnes qui le souhaitent peuvent demander à consulter gratuitement en mairie le dossier de tous les permis de construire affichés, et il est même possible à toute personne intéressée de photocopier le dossier à ses frais ; aucune obligation ne peut être posée au demandeur d'établir son identité (Commission d'accès aux documents administratifs, avis du 20 février 1986, *commune de Goersdorf*).
- Le recueil des arrêtés municipaux doit porter mention de tous les permis de construire délivrés dans la commune.

#### ► La possibilité de retrait

179. L'administration a la possibilité de revenir en arrière, c'est-à-dire de faire disparaître rétroactivement le permis de construire explicitement accordé : cependant elle doit pour cela d'une part prévenir le bénéficiaire de ses motifs et lui demander de présenter ses observations (Conseil d'État, 23 avril 2003, *société Bouygues immobilier*, Rec. T. p. 920) et, d'autre part, respecter deux conditions fixées par le nouvel article L. 424-5, dernier alinéa :

- le permis de construire doit être illégal ;
- l'administration doit se situer dans le délai de trois mois à compter de la décision ; au-delà, elle ne peut retirer cette décision que sur demande de son bénéficiaire.

Ce retrait est signé par l'autorité qui a accordé le permis ; toutefois, tout permis de construire qui a été accordé au nom de l'État peut être retiré par une autorité supérieure à celle qui l'a signé (Conseil d'État, Assemblée, 29 mars 1968, *Société du lotissement de la plage de Pampelonne*, GADU, p. 575), par exemple le préfet si le maire a signé. En outre, le retrait est possible à tout moment lorsque le permis a été obtenu par fraude (Conseil d'État, 10 octobre 1990, *époux Alarçon*, Rec. T. p. 1039).

### 3.3.2. Les conséquences matérielles

Le permis est exécutoire – ce qui signifie que son destinataire est autorisé à faire les travaux – dès qu'il a été notifié au demandeur s'il s'agit d'un permis délivré au nom de l'État. Il est exécutoire, s'il s'agit d'un permis délivré au nom de la commune, lorsque de plus il a été transmis au préfet ou au sous-préfet (Code général des collectivités territoriales, art. L. 2131-2, 6°). Il faut cependant rappeler que si des réserves ont été inscrites dans la décision, le permis « à exécution différée » n'est exécutoire que lorsque les conditions indiquées sont remplies (R. 424-6).

#### A. La publicité sur le terrain

180. Dès qu'il reçoit notification du permis accordé, ou qu'il a une décision tacite, le pétitionnaire doit afficher la décision sur le terrain pendant toute la durée du chantier « de manière visible de l'extérieur » (R. 424-15) sur un panneau rectangulaire dont toutes les dimensions sont supérieures à 80 centimètres (A. 424-15). Ce

panneau doit indiquer les mentions suivantes, lisibles de la voie publique (Conseil d'État, 30 juin 1999, *Fondation Asturion*, Rec. T. p. 1084) ou des espaces ouverts au public pendant le chantier (A 424-4) :

- le nom du bénéficiaire ;
- la date et le numéro du permis ;
- la nature des travaux et, s'il y a lieu, la superficie du terrain, la superficie de plancher hors œuvre nette et la hauteur autorisées ;
- l'adresse de la mairie où le dossier est consultable ;
- le délai de recours (R. 600-2) et l'obligation faite à toute personne contestant le permis devant la juridiction administrative de notifier copie de sa requête au bénéficiaire et à l'auteur de la décision (R. 600-1).

## B. Les contributions et participations

Le constructeur est un contributeur aux dépenses d'équipements publics : il va se voir imposer la taxe locale d'équipement, des contributions fiscales spécifiques et, éventuellement, des participations.

### ► La taxe locale d'équipement

181. Instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, la TLE est régie par les articles 1585 A à 1585 H du Code général des impôts.

#### *Institution*

- La TLE existe de plein droit dans les communes de 10 000 habitants et plus et dans la plupart des communes de la région Île-de-France. Toutefois, par une délibération, le conseil municipal peut renoncer à percevoir la taxe pour une période de trois ans, renouvelable.
- La TLE existe facultativement dans les autres communes : une délibération du conseil municipal doit l'instituer. Cette délibération ne peut pas être modifiée dans les trois années qui suivent son adoption. Au total, 15 846 communes avaient institué la TLE en 2005.

#### *Immeubles concernés*

La TLE est établie sur la construction, la reconstruction ou l'agrandissement de bâtiments de toute nature ; son fait générateur est le permis de construire (notifié ou accordé tacitement) ou l'expiration du délai d'opposition à une déclaration préalable.

Certaines constructions en sont cependant exclues :

- par la loi : les constructions affectées à un service public ou d'utilité publique (caisses de sécurité sociale, organismes mutualistes, établissements religieux...) ; les constructions édifiées dans des ZAC lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ; les constructions effectuées dans un secteur concerné par un programme d'aménagement d'ensemble (L. 332-9, alinéa 2) ; les constructions saisonnières dont le permis a été renouvelé (L. 432-2) ;



- par délibération du conseil municipal : les constructions de logements sociaux édifiés par les organismes HLM ; les constructions réalisées par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant les biens expropriés ; les constructions de garages à usage commercial (stations-service...).

Dans les départements d'outre-mer peuvent aussi être exonérés de TLE les logements « à vocation très sociale ».

#### *Calcul de la taxe*

182. • L'assiette de la taxe est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification fait l'objet de l'autorisation de construire.

Pour connaître cette valeur, on applique à la surface de plancher hors œuvre nette une valeur forfaitaire au mètre carré variable selon la catégorie de construction ; les constructions sont réparties en neuf catégories, dont la nomenclature a été modifiée par la loi SRU (art. 52). Un bénéficiaire de permis peut contester devant le juge administratif la catégorie au titre de laquelle lui est réclamée la TLE : dans une résidence secondaire, un abri destiné à entreposer du matériel de jardin ressort de la 1<sup>re</sup> et non de la 8<sup>e</sup> catégorie (cour adm. appel Nantes, 9 février 2000, *ministre de l'Équipement c/ M. Culleron*, req. n° 98-836).

La valeur forfaitaire par catégorie est fixée par l'État chaque année au 1<sup>er</sup> janvier en fonction du dernier indice publié du coût de la construction (Code général des impôts, art. 1585 D) ; elle est majorée de 10 % dans les communes de la région Île-de-France. Pour l'année 2007, les valeurs forfaitaires de chaque catégorie sont les suivantes :

**Tableau III : l'assiette de la taxe locale d'équipement en 2007**

Catégories	Valeur par m <sup>2</sup> de plancher hors œuvre	Valeur en région Île-de-France
1/ Locaux annexes aux locaux mentionnés aux 2/ 4/ 5/ et 8/ et constructions non agricoles et non utilisables pour l'habitation, y compris les hangars autres que ceux mentionnés au 3/ ci-dessous pour les 20 premiers mètres carrés de SHON.	89 euros	98 euros
2/ Locaux des exploitations agricoles à usage d'habitation des exploitants et de leur personnel ; autres locaux des exploitations agricoles intéressant la production agricole ou une activité annexe de cette production ; bâtiments affectés aux activités de conditionnement et de transformation des coopératives agricoles, viticoles, horticolas, ostréicoles et autres.	164 euros	180 euros
3/ Entrepôts et hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale, industrielle ou artisanale ; garages et aires de stationnement couvertes faisant l'objet d'une exploitation commerciale ou artisanale ; locaux à usage industriel ou artisanal et bureaux y attenants ; villages de vacances et campings ; palais des congrès.	270 euros	297 euros



4/ Locaux d'habitation et leurs annexes construits par les sociétés immobilières créées en application de la loi n° 46-680 du 30 avril 1946 ; foyers-hôtels pour les travailleurs ; locaux d'habitation et leurs annexes bénéficiant d'un prêt aidé à l'accession à la propriété ou d'un prêt locatif aidé ; immeubles d'habitation collectifs remplissant les conditions nécessaires à l'octroi de prêts aidés à l'accession à la propriété.	234 euros	257 euros
5/ Locaux d'habitation à usage de résidence principale et leurs annexes, par logement : - 5.a : pour les 80 premiers mètres carrés ; - 5.b : de 81 à 170 m <sup>2</sup> .	333 euros 487 euros	366 euros 536 euros
6/ Partie des bâtiments hôteliers destinés à l'hébergement des clients.	472 euros	519 euros
7/ Partie des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes autres que ceux entrant dans les catégories 2/ et 4/ et dont la SHON excède 170 m <sup>2</sup> .	640 euros	704 euros
8/ Locaux à usage d'habitation secondaire.	640 euros	704 euros
9/ Autres constructions soumises à la réglementation des permis de construire.	640 euros	704 euros

EXEMPLE : Le constructeur d'une résidence secondaire, située en Sologne, d'une superficie HON de 800 m<sup>2</sup>, à laquelle sera annexé un garage-hangar personnel de 100 m<sup>2</sup> est redevable d'une TLE dont l'assiette est de : 512 000 (800 × 640 euros) pour la maison et 8 900 (100 × 89 euros) pour le garage-hangar.

183. Dans l'hypothèse d'un sinistre, le propriétaire qui reconstruit un immeuble de même destination sur le même terrain peut déduire de la surface développée la surface de plancher du bâtiment détruit ; pour cela, deux conditions sont exigées : il ne doit pas avoir perçu au titre du sinistre des indemnités comprenant le montant de la TLE, il doit avoir déposé un permis de construire dans les quatre ans suivant le sinistre (Code général des impôts, art. 1585D, II). Signalons que si l'administration conteste les éléments nécessaires au calcul de la TLE, elle doit respecter la procédure de redressement contradictoire de l'article L. 55 du Livre des procédures fiscales (Conseil d'État, 7 janvier 2000, *secrétaire d'État au logement c/ Mme Rado*, Rec. T. p. 929).

- Le montant de la taxe due se calcule en multipliant l'assiette par le taux de TLE fixé par le conseil municipal sans pouvoir être modifié dans les trois ans, selon la catégorie de construction, dans une fourchette de 1 à 5 % ; en moyenne nationale, ce taux était de 2,7 % en 2004.

MÊME EXEMPLE : Si dans cette commune de Sologne, le taux de la TLE en 2007 est de 2 % pour la catégorie 8 et de 1 % pour la catégorie 1, le constructeur devra payer 10 329 euros (10 240 + 89).

#### *Recouvrement de la taxe*

La TLE est perçue par la commune ; les communes françaises ont ainsi perçu plus de 362 millions d'euros en 2004. La TLE doit être versée en deux parts égales, 18 et 36 mois après la délivrance de l'autorisation ; le recouvrement est effectué par le comptable du Trésor, en vertu d'un titre rendu exécutoire par le

directeur départemental de l'équipement ou par le maire (circulaire du ministère de l'Équipement du 11 février 1999). En cas de transfert de permis, le bénéficiaire initial reste le débiteur de la TLE, mais le nouveau bénéficiaire est solidairement tenu au paiement (cour adm. appel Douai, 9 novembre 1999, *SNC Norminter*, Rec. T. p. 751).

### ► Les contributions spécifiques

Seules les participations prévues à l'article L. 332-6 sont exigibles (Conseil d'État, Section, 4 février 2000, *Établissement public pour l'aménagement de la Défense*, Rec. p. 31). Comme la TLE, leur fait générateur est l'autorisation de construire ; comme la TLE, elles sont recouvrées par le comptable du Trésor ou, exceptionnellement, par la collectivité territoriale (R. 332-26).

#### *Contributions pour surdensité*

184. Il s'agit, dans les communes où n'est pas supprimé le plafond légal de densité, du versement pour dépassement de PLD (voir *supra* 5), qui a rapporté 33,6 millions d'euros en 2004, dont les trois quarts ont concerné des communes d'Île-de-France.

#### *Taxe pour le financement du CAUE*

Les départements qui ont créé un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (cf. *supra* 134) peuvent établir une taxe pour le financement des dépenses de cet organisme. Cette taxe, qui existe dans 83 départements sur 87 concernés, connaît le même régime que la TLE ; cependant son taux unique, fixé par le conseil général, ne peut dépasser 0,3 %. La taxe pour le financement des dépenses du CAUE s'applique dans toutes les communes du département (art. 1 599 B du Code général des impôts), même dans celles où n'existe pas de TLE. Au total, en 2004, la taxe sur les CAUE a rapporté 46,5 millions d'euros.

#### *Taxe départementale des espaces naturels sensibles*

185. Un département qui souhaite mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, peut, par délibération du conseil général, instituer une taxe destinée à financer cette politique et notamment l'acquisition de terrains, de bois et forêts par lui-même, par une autre collectivité locale, par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou par l'Agence des espaces verts en région Île-de-France. Cette taxe, qui existe dans 74 départements, connaît un régime assez proche de celui de la TLE (L. 142-2) : ses taux ne peuvent dépasser toutefois 2 %. Elle a rapporté 151 millions d'euros en 2004.

**Tableau IV : les taxes d'urbanisme, ville de Vincennes  
année 2007**

Désignation des catégories	Valeur taxable des catégories de constructions	Taxe locale d'équipement (TLE) 5 %	Taxe complémentaire à la TLE en Île-de-France 1 %	Taxe départementale pour le CAUE 0,3 %	Taxe départementale des espaces naturels sensibles 2 %
1/ Locaux annexes non utilisables pour l'habitation	98 €/m <sup>2</sup>	4,90 €	0,98 €	0,29 €	1,96 €
2/ Bâtiments agricoles	180 €/m <sup>2</sup>	9,00 €	1,80 €	0,54 €	3,60 €
3/ Entrepôts, hangars, commerciaux, artisanaux, industriels	297 €/m <sup>2</sup>	14,85 €	2,97 €	0,89 €	5,94 €
4/ Locaux d'habitation bénéficiant de PAP, PAL, HLM... et logements-foyers	257 €/m <sup>2</sup>	2,57 € Taux réduit à 1 %	2,57 €	0,77 €	5,14 €
5/ Habitation principale – pour les 80 premiers mètres carrés – de 81 à 170 m <sup>2</sup>	366 €/m <sup>2</sup> 536 €/m <sup>2</sup>	18,30 € 26,80 €	3,66 € 5,36 €	1,10€ 1,61 €	7,32 € 10,72 €
6/ Bâtiments hôteliers	519 €/m <sup>2</sup>	25,95 €	5,19 €	1,56 €	10,38 €
7/ Habitation principale dont la SHON > 170 m <sup>2</sup>	704 €/m <sup>2</sup>	35,20 €	7,04 €	2,11 €	14,08 €
8/Locaux à usage d'habitation secondaire	704 €/m <sup>2</sup>	35,20 €	7,04 €	2,11 €	14,08 €
9/ Autres constructions soumises à la réglementation du PC	704 €/m <sup>2</sup>	35,20 €	7,04 €	2,11 €	14,08 €

*Redevance d'archéologie préventive*

Prévue à l'article L. 524-2 du Code du patrimoine, elle est due par celui qui envisage une construction de plus de 1 000 m<sup>2</sup> nécessitant des travaux affectant le sous-sol. Destinée à financer l'Institut national de recherches archéologiques préventives, ainsi que les services archéologiques des collectivités territoriales qui en disposent, elle est calculée comme la TLE, avec un taux unique de 0,3 %. En sont exonérés les personnes physiques qui construisent un logement pour elles-mêmes et les constructeurs de logements sociaux.

*Taxes spécifiques à certaines régions*

186. • En Île-de-France, une taxe complémentaire à la TLE, au taux unique de 1 %, est perçue par la région pour financer des équipements collectifs liés aux programmes de logement (art. 1599 *octies* du Code général des impôts). Cette taxe, qui a rapporté 13,3 millions d'euros en 2004, est perçue à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ; dans les départements de la grande couronne, elle n'est perçue que

dans certaines communes (annexe IV, art. 155 *ter* du Code général des impôts) ;

- dans le département de Savoie, une taxe spéciale d'équipement – dont le taux, inférieur à 5 %, est fixé pour chaque commune par le conseil général – a été instituée sur le modèle de la TLE pour financer les travaux routiers nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver de 1992 (art. 1599 OB du Code général des impôts) ; elle a rapporté 3 millions d'euros en 2004.

### ► Les participations

187. Des prescriptions financières ou matérielles peuvent être mises à la charge des constructeurs, qui peuvent les contester directement, puisqu'elles sont dissociables des autres dispositions de l'autorisation de construire (L. 332-7, cf. Conseil d'État, Section, 13 novembre 1981, *Plunian*, GADU p. 453). Ces participations sont instituées et perçues par la commune, ou par l'établissement public intercommunal compétent pour réaliser les équipements (loi SRU, art. 47).

#### *Participations en nature*

Deux sortes de participations peuvent être exigées du bénéficiaire :

- si les travaux ont pour objet la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites, une cession gratuite d'une partie du terrain (n'excédant pas 10 % de sa superficie) qui sera affectée à l'élargissement, au redressement ou à la création de voies publiques (L. 332-6-1, 2°, R. 332-15 ; cf. Conseil d'État, 17 février 1978, *SCI « Les Floralties »*, GADU p. 372) ;
- en tant que de besoin, la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction : voirie, alimentation en eau, gaz, électricité, réseaux de télécommunication, éclairage, espaces collectifs, espaces plantés... ; le raccordement (de moins de 100 mètres) aux réseaux d'eau ou d'électricité empruntant les voies publiques, s'il correspond exclusivement aux besoins du projet ; ainsi que le branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés (L. 332-15, cf. Conseil d'État, 18 mars 1983, *Plunian*, Rec. p. 128).

#### *Participations financières*

Cinq participations financières sont spécifiques à la réalisation d'équipements (L. 332-6, 2° et 3°) :

188. 1) La participation pour raccordement à l'égout : elle peut être instituée, par le conseil municipal, pour raccorder des immeubles édifiés postérieurement à la mise en service de l'égout ; cette participation ne peut dépasser 80 % du coût de fourniture et de pose d'une installation individuelle (Code de la santé publique, art. L. 1331-7). Elle n'a pas à être exigée en cas d'aménagement de locaux à l'intérieur d'un bâtiment déjà raccordé à l'égout (Conseil d'État, 21 avril 1997, *SCI « Les maisons traditionnelles »*, Rec. T. p. 1126).
- 2) La participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement (L. 332-7-1) : lorsque le PLU, le POS ou le PSMV met à la charge du bénéficiaire de l'autorisation d'occupation des sols la réalisation d'aires de sta-

tionnement, le constructeur, s'il ne peut satisfaire lui-même à cette obligation ni sur le terrain d'assiette de la construction ni dans son environnement immédiat, peut en être tenu quitte en obtenant la (les) place(s) de stationnement exigée(s) dans un parc public ou privé de stationnement. À défaut d'obtenir cette (ces) place(s), il peut être tenu de verser à la commune une participation dont le montant est fixé par le conseil municipal (L. 123-1-2), dans une limite de 14 782,28 euros par place non réalisée.

- 3) La participation pour la réalisation d'équipements publics « *exceptionnels* » (L. 332-8) nécessités par la nature, la situation ou l'importance d'une installation à caractère industriel, agricole, commercial ou artisanal : les collectivités publiques ont souvent recours à cette participation pour financer des carrefours giratoires.
- 4) La participation des riverains dans les départements d'Alsace-Lorraine : établie par une loi allemande de 1879, elle met à la charge des propriétaires une participation à certaines dépenses de voirie et d'éclairage (L. 332-6-1, 3°).
- 5) La participation pour voirie et réseaux : créée par la loi « Urbanisme et habitat », elle peut être instituée par le conseil municipal, qui met à la charge des propriétaires de nouvelles constructions situées à moins de 80 mètres de la voie une part du coût des travaux de voirie, du dispositif d'écoulement des eaux pluviales, de l'éclairage public, des éléments nécessaires aux réseaux d'eau potable, d'électricité, de communication et d'assainissement (L. 332-11-1). Elle est recouvrée dans les délais fixés par le permis de construire. Toutefois, sans attendre le dépôt du permis, les propriétaires concernés peuvent conclure avec le maire une convention, approuvée par le conseil municipal, fixant le délai de réalisation des voies et réseaux et les modalités de règlement de la participation ; cette convention précise, comme le fait le certificat d'urbanisme, les autres contributions et les dispositions d'urbanisme applicables au terrain, les limitations administratives au droit de propriété et l'état des équipements publics existants ou prévus. Elle permet au propriétaire de disposer d'une forte et longue garantie, puisqu'il peut bénéficier de l'application des dispositions d'urbanisme mentionnées s'il dépose sa demande de permis de construire dans les cinq ans à compter de la convention (L. 332-11-2, alinéa 6). Rappelons que l'institution de cette participation par une commune entraîne « *de plein droit* » la suppression du PLD, s'il existait jusque là (loi SRU, art. 50-II).

### C. L'exécution du permis

189. Les travaux doivent respecter le permis. Aux termes de l'article 39 du Code de déontologie des architectes, « *lorsque l'architecte dirige les travaux, il s'assure que ceux-ci sont conduits conformément aux plans et aux documents descriptifs qu'il a établis et aux moyens d'exécution qu'il a prescrits* ».

#### ► L'obligation d'informer l'administration

Le titulaire du permis, au moment où il commence les travaux, doit adresser au maire, en trois exemplaires, une déclaration d'ouverture de chantier (R. 424-16

et A. 424-5), sur le modèle *CERFA 13407\*01*. Le maire en communique un exemplaire au préfet.

Ainsi prévenus par la déclaration d'ouverture de chantier, le préfet et le maire peuvent exercer un droit de visite sur place et prendre communication de tous les documents pendant la durée du chantier et pendant les trois ans suivant l'achèvement des travaux (L. 461-1) ; quiconque fait obstacle au droit de visite est puni d'une amende de 3 750 euros, à laquelle le tribunal correctionnel peut ajouter un emprisonnement d'un mois (L. 480-12). Quand le maire et le préfet ont connaissance d'infractions, ils peuvent en faire dresser procès-verbal (L. 480-1) et demander au procureur de la République de saisir le tribunal correctionnel pour qu'il prononce l'interruption des travaux. Le juge, dans les quarante-huit heures, entend le bénéficiaire des travaux et prononce ou non leur interruption.

Tant que le juge ne s'est pas prononcé, le maire – ou, en cas de carence de celui-ci, le préfet – peut par arrêté motivé ordonner l'interruption des travaux réalisés sans permis de construire (Conseil d'État, 10 janvier 1996, *Populaire*, Rec. T. p. 1224) ; il en est de même pour les travaux poursuivis malgré un jugement ordonnant la suspension de l'exécution du permis : le maire peut ordonner la saisine du matériel de chantier. Copie de cet arrêté est transmise au Parquet (L. 480-2). De telles mesures sont, en pratique, assez rarement prises ; elles engagent de toute façon la responsabilité de l'État (Conseil d'État, 10 juin 1994, *Banque nationale de Paris*, Rec. T. p. 1262 ; 8 novembre 2000, *EURL Les maisons traditionnelles*, Rec. p. 509). Lorsque le maire refuse de prendre un arrêté d'interruption des travaux, l'annulation de ce refus peut être demandée au juge et peut être accompagnée d'une procédure de référé-suspension (voir *infra* 199) pour éviter que la construction continue (Conseil d'État, 9 mai 2001, *époux Delivet*, Rec. p. 1115).

### ► Le régime de péremption

190. Le permis de construire est périmé au bout d'un certain temps.

Les hypothèses (R. 424-1)

**1<sup>re</sup> hypothèse** : le permis de construire est périmé lorsque les travaux prévus ne sont pas entrepris dans les deux ans suivant la notification du permis de construire ou l'obtention du permis tacite. Que signifie « entreprendre des constructions » ? Cette notion est soumise à l'interprétation du juge, ainsi qu'en témoignent plusieurs de ses décisions :

- une déclaration d'ouverture de chantier : ce n'est pas entreprendre des travaux (Conseil d'État, 9 février 1977, *Vergès*, Rec. p. 81) ;
- la réalisation d'une petite partie du projet : alors que le projet avait pour objet la construction de 500 logements, si seulement quatre pavillons ont été réalisés dans les deux ans, le permis de construire est périmé (Conseil d'État, 2 décembre 1987, *SCP Val Rose*, Rec. p. 394).

En pratique, il faut prouver la réalisation de travaux d'une certaine importance.

## EXEMPLES :

- travaux de terrassement et de sondage, tracé d'une voie (Conseil d'État, 25 juin 1980, *Cazaux*, Rec. T. p. 936) ;
- démolition de bâtiments existants (Conseil d'État, 25 juillet 1975, *SCI du 48 rue du Docteur-Blanche à Paris 16<sup>e</sup>*, Rec. T. p. 1329).

Le délai de validité est éventuellement prolongé à concurrence du délai nécessaire aux mesures prescrites par le permis (exemple : si les travaux sont différés en attendant des fouilles archéologiques prescrites par le préfet de région) ou en cas de recours formé devant la juridiction administrative ou judiciaire (R. 424-19).

191. **2<sup>e</sup> hypothèse** : le permis est périmé lorsque, une fois les deux premières années passées, les travaux sont interrompus pendant plus d'une année (Conseil d'État, Section, 28 janvier 1955, *consorts Robert et Bernard*, GADU p. 413).

*Les conséquences*

Dès que le temps est passé, le permis devient caduc et ceci n'a pas besoin d'être constaté par une décision (Conseil d'État, 16 avril 1975, *ville de Louveciennes*, Rec. p. 240) : dès lors, les travaux qui viendraient à être réalisés seraient irréguliers et pourraient donc être interrompus par arrêté municipal ou préfectoral dans les conditions prévues à l'article L. 480-2 : le Conseil d'État assimile en effet de tels travaux à des constructions sans permis (15 avril 1992, *SCI Chaptal*, Rec. T. p. 1395). Il va de soi que le permis périmé ne saurait être transféré (cour adm. appel Paris, 30 décembre 1996, *Boyer c/ commune de Boulogne-Billancourt*, Rec. T. p. 1224).

*La possibilité de prorogation*

Le bénéficiaire peut demander une prorogation de son permis de construire (R. 424-11) dans les deux mois qui précèdent l'expiration du permis (Conseil d'État, Section, 16 juin 1982, *Guiraud*, Rec. p. 237). La prorogation est accordée par l'autorité compétente (Conseil d'État, Section, 5 novembre 2003, *commune d'Èze*, Rec. p. 457) dès lors que les règles de l'urbanisme et les servitudes administratives n'ont pas, depuis l'octroi du permis initial, évolué de façon défavorable au bénéficiaire. En l'absence de réponse dans les deux mois, la prorogation est considérée comme tacite (Conseil d'État, 4 juillet 1980, *SCI Résidence Castell Bear*, Rec. p. 310). Cette prorogation est valable pour une durée d'un an et ne peut pas être renouvelée. Il n'est pas possible de contester la décision prorogeant le permis en invoquant l'illégalité du permis de construire lorsque celui-ci est devenu définitif (cour adm. appel Lyon, 6 avril 2006, *M. et Mme Thiriot*, Rec. T.).

**D. L'achèvement des travaux**

192. L'achèvement des travaux est marqué par une obligation légale : une déclaration à la mairie (L. 462-1). Notons que l'ordonnance du 8 décembre 2005, qui s'applique aux constructions achevées à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007 (article 4 du décret du 11 mai 2007) – même si elles ont été régies par l'ancien régime du permis de construire –, a supprimé le certificat de conformité délivré par l'administration.



## Formulaire de déclaration d'achèvement et de conformité des travaux



## Déclaration Attestant l'achèvement et la conformité des travaux

1/2

  
N° 13408\*01

## Vous devez utiliser ce formulaire pour :

- Déclarer l'achèvement des travaux de construction ou d'aménagement
- Déclarer que les travaux de construction ou d'aménagement sont conformes à l'autorisation et respectent les règles générales de construction
- Déclarer que le changement de destination ou la division de terrain a été effectué et est conforme au permis ou à la déclaration préalable

## Cadre réservé à la mairie du lieu du projet

La présente déclaration a été reçue à la mairie

le \_\_\_\_\_ Cachet de la mairie et signature du receveur

## 1 - Désignation du permis ou de la déclaration préalable

☐ Permis de construire ➔ N° \_\_\_\_\_☐ Permis d'aménager ➔ N° \_\_\_\_\_S'agit-il d'un aménagement pour lequel l'aménageur a été autorisé à différer les travaux de finition des voiries? ☐ Oui ☐ Non

Si oui, date de finition des voiries fixées au : \_\_\_\_\_

☐ Déclaration préalable ➔ N° \_\_\_\_\_

## 2 - Identité du déclarant (Le déclarant est le titulaire de l'autorisation)

Vous êtes un particulier Madame ☐ Monsieur ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Vous êtes une personne morale

Dénomination : \_\_\_\_\_ Raison sociale : \_\_\_\_\_

N° SIRET : \_\_\_\_\_ Catégorie juridique : \_\_\_\_\_

Représentant de la personne morale : Madame ☐ Monsieur ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

## 3 - Coordonnées du déclarant (Ne remplir qu'en cas de changement des coordonnées du titulaire de l'autorisation ou du déclarant. Vous pouvez également remplir la fiche complémentaire en cas de changement des coordonnées du déclarant ou du titulaire du permis.)

\* Adresse : Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_

Division territoriale : \_\_\_\_\_

☐ J'accepte de recevoir par courrier électronique les documents transmis en cours d'instruction par l'administration à l'adresse suivante : \_\_\_\_\_

*J'ai pris bonne note que, dans un tel cas, la date de notification sera celle de la consultation du courrier électronique ou, au plus tard, celle de l'envoi de ce courrier électronique augmentée de huit jours.*



**4 - Achèvement des travaux****Chantier achevé le :** **Ensemble des divisions effectué le :** **Changement de destination effectué le :** ☐ Pour la totalité des travaux☐ Pour une tranche des travauxSi l'achèvement ne concerne qu'une partie de l'aménagement ou une partie seulement des constructions, veuillez préciser quels sont les aménagements ou constructions achevés : L'aménageur a été autorisé à différer les travaux de finition des voiries ? Oui ☐ Non ☐Surface hors œuvre nette créée (en m<sup>2</sup>) : Nombre de logements terminés :  dont individuels :  dont collectifs : 

Répartition du nombre de logements terminés par type de financement

☐ Logement Locatif Social : ☐ Accession Sociale (hors prêt à taux zéro) : ☐ Prêt à taux zéro : ☐ Autres financements : J'atteste que les travaux sont achevés et qu'ils sont conformes à l'autorisation (permis ou non opposition à la déclaration préalable)<sup>1</sup>

À

Le :

Signature du (ou des) déclarant(s)

À

Le :

Signature de l'architecte (ou de l'agréé en architecture) s'il a dirigé les travaux.

Pièces à joindre (cocher les pièces jointes à votre déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux) :

☐ AT.1 - L'attestation constatant que les travaux réalisés respectent les règles d'accessibilité applicables mentionnées à l'art. R.111-19-21 du code de la construction et de l'habitation ;☐ AT.2 - Dans les cas prévus par les 4° et 5° de l'article R.111-38 du code de la construction et de l'habitation, la déclaration d'achèvement est accompagnée du document prévu à l'article L.112-19 de ce code, établi par un contrôleur technique mentionné à l'article L.111-23 de ce code, attestant que le maître d'ouvrage a tenu compte de ses avis sur le respect des règles de construction parasismiques et para-cycloniques prévues par l'article L.563-1 du code de l'environnement.

La déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux est adressée :

- soit par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal au maire de la commune ;
- soit déposée contre décharge à la mairie.

A compter de la réception en mairie de la déclaration, l'administration dispose d'un délai de **trois mois** pour contester la conformité des travaux au permis ou à la déclaration préalable. Ce délai est porté à **cinq mois** si votre projet entre dans l'un des cas prévu à l'article R. 462-7 du code de l'urbanisme<sup>2</sup>.

Dans le délai de 90 jours à compter du moment où les locaux sont utilisables, même s'il reste encore des travaux à réaliser, le propriétaire doit adresser une déclaration par local (maison individuelle, appartement, local commercial, etc.) au centre des impôts ou au centre des impôts foncier (consulter ces services). Le défaut de déclaration entraîne la perte des exonérations temporaires de taxe foncière de 2, 10, 15 ou 20 ans (dispositions de l'article 1406 du Code général des impôts).

Si vous souhaitez vous opposer à ce que les informations nominatives comprises dans ce formulaire soient utilisées à des fins commerciales, cochez la case ci-contre : ☐

Si vous êtes un particulier : la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses contenues dans ce formulaire pour les personnes physiques. Elle garantit un droit d'accès aux données nominatives les concernant et la possibilité de rectification. Ces droits peuvent être exercés à la mairie. Les données recueillies seront transmises aux services compétents pour l'instruction de votre demande.

<sup>1</sup> La déclaration doit être signée par le bénéficiaire de l'autorisation ou par l'architecte ou l'agréé en architecture, dans le cas où ils ont dirigé les travaux.<sup>2</sup> Travaux concernant un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ; travaux situés dans un secteur sauvegardé, dans un site inscrit ou classé au titre du code de l'environnement, travaux concernant un immeuble de grande hauteur ou recevant du public ; travaux situés dans le cœur d'un parc national ou dans un espace ayant vocation à être classés dans le cœur d'un futur parc national ; travaux situés dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques.

### ► La déclaration

Dès la fin des travaux, le bénéficiaire du permis (ou de la non-opposition à la déclaration préalable) ou son architecte adresse au maire en trois exemplaires une « déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux » (A. 462-1), sur le modèle *CERFA 13408\*01*. Le maire, s'il n'a pas délivré le permis au nom de la commune, l'adresse au préfet ou au président de l'établissement public intercommunal. Le service d'instruction dispose de trois mois pour vérifier que les travaux achevés sont conformes aux dispositions du permis. Il peut, en informant préalablement le signataire de la déclaration, faire une visite de récolement. Le délai de vérification est porté à cinq mois dans les cas où cette visite est obligatoire :

- construction à proximité d'un monument historique ou dans un secteur sauvegardé ou dans un site inscrit ou classé (visite effectuée avec l'architecte des Bâtiments de France) ;
- construction d'un immeuble de grande hauteur ou d'un établissement recevant du public (visite effectuée avec le directeur départemental des services d'incendie et de secours) ;
- construction dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou de prévention des risques technologiques ;
- construction dans un parc national ou dans une réserve naturelle.

ATTENTION ! Il convient de conserver soigneusement le récépissé de cette déclaration, car il ouvre un délai d'un an au terme duquel le permis ne peut plus être contesté devant le juge administratif (nouvel article R. 600-3 ; voir *infra* 197).

De plus, le nouvel article L. 111-7-4 du Code de la construction et de l'habitation fait obligation au bénéficiaire du permis – sauf s'il s'agit d'un propriétaire construisant sa propre habitation – de fournir dans les trente jours suivant l'achèvement des travaux à l'autorité lui ayant délivré le permis un document établi par un contrôleur technique ou un architecte (R. 111-19-21 à R. 111-19-24 du même code) attestant la prise en compte des règles concernant l'accessibilité des personnes handicapées ; le contenu de ce document est fixé par un arrêté ministériel du 22 mars 2007.

### ► La suite donnée à la déclaration

193. Deux hypothèses peuvent se présenter :

- L'administration conteste : elle estime, dans le délai de trois (ou cinq) mois, que les travaux réalisés ne correspondent pas à ce qui a été permis. Elle met en demeure le bénéficiaire du permis « *de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité* » (L. 462-2) ; elle lui rappelle les sanctions pénales encourues (voir *infra* 206).
- L'administration ne conteste pas dans le délai de trois mois ; elle ne pourra plus alors contester l'absence de conformité (L. 462-2). Le bénéficiaire du permis a tout intérêt à demander qu'elle lui délivre une « attestation certifiant que la conformité des travaux avec le permis n'a pas été contestée » ; l'admi-

nistration dispose de quinze jours pour répondre expressément (R. 462-10) ; si cette attestation n'est pas délivrée, le préfet la délivre à condition que le bénéficiaire du permis le lui demande.

194. La mise en demeure et l'attestation sont des décisions susceptibles d'être déferées au juge administratif.

### **3.4. Le contentieux de la décision**

195. Le permis de construire est un acte administratif : en conséquence, il est soumis au contrôle du juge administratif ; c'est aussi un acte qui concerne la propriété privée : il peut, à ce titre, justifier l'intervention du juge judiciaire.

#### **3.4.1. Le contentieux administratif**

Il faut distinguer les deux principales branches du contentieux administratif.

##### **A. Le contentieux de l'annulation**

Le juge administratif peut être saisi d'un recours ayant pour objet l'annulation d'un permis de construire accordé, de conditions financières prescrites par un permis, d'un refus de permis de construire ou d'un sursis à statuer. Signalons que lorsque le permis concerne un immeuble reconstruit à l'identique, après un sinistre (L. 111-3), le juge n'a pas à admettre les moyens de contestation portant sur le permis initial (Conseil d'État, 5 mars 2003, *Lepoutre et autres*, Rec. p. 116).

##### **► La saisine**

Le requérant n'a pas besoin de ministère d'avocat pour saisir le tribunal administratif (Code de justice administrative, art. R. 431-2 et R. 431-4), mais il ne doit pas oublier de joindre à sa requête la décision contestée, de déposer au greffe le nombre d'exemplaires exigé (art. R. 411-3 du même code). Surtout il doit avoir intérêt pour agir.

Qui a intérêt pour agir ?

- Le pétitionnaire.
- Le bénéficiaire du permis de construire s'il n'est pas le pétitionnaire.
- Le préfet au titre du contrôle de légalité : les deux tiers des déferés préfectoraux exercés en matière d'urbanisme portent sur des permis de construire.
- D'autres personnes. Alors qu'en Angleterre, seul le pétitionnaire d'un permis qui a vu celui-ci refusé ou prescrit sous conditions peut saisir le ministre de l'Environnement, puis éventuellement contester devant le juge la décision ministérielle (*Town and Country Planning Act 1990*, art. 78 et 288), le droit français admet le recours des tiers. Mais une jurisprudence assez sévère

déclare irrecevables les recours formés par des personnes sans intérêt démontré :

- un habitant ne peut contester le permis de construire d'un bureau de poste car un futur usager des services publics n'est pas recevable à contester ce permis (Conseil d'État, 22 janvier 1988, *Laugt c/ commune de Lattes*, Rec. T. p. 1095) ;
- un établissement commercial ne justifie pas en principe d'un intérêt à contester le permis accordé à une entreprise concurrente, même située à proximité (Conseil d'État, 22 février 2002, *société France Quick*, Rec. T. p. 843) ;
- un conseil de l'ordre des architectes ne peut pas contester un permis (Conseil d'État, 8 juin 1990, *Conseil régional de l'ordre des architectes de Picardie*, Rec. p. 153) ;
- l'architecte auteur de l'aménagement d'une place réalisée quelques années auparavant ne peut contester le permis d'une construction sur cette place (à propos d'une verrière s'appuyant sur la façade de la gare de Strasbourg : Conseil d'État, 27 octobre 2006, *Mme Dreysse et autres*, Rec. T. p. XX).

Le juge admet l'intérêt pour agir du voisin en fonction de deux critères : l'un relatif à la distance par rapport à la construction autorisée, l'autre par rapport à l'importance du projet (Conseil d'État, 25 novembre 1998, *Mme Chèze*, Rec. p. 447 ; 24 juin 1991, *SCAEX Inter Provence Côte d'Azur*, Rec. T. p. 1110).

196. En ce qui concerne les associations, le juge vérifie très attentivement qu'elles ont expressément, de par leur statut, vocation pour agir : une association de libres penseurs ne peut contester le permis de construire d'une école catholique (Conseil d'État, 29 juillet 1983, *Fédération départementale des libres penseurs des Yvelines*, Rec. p. 367).

De même :

- une association de défense de l'environnement régional ne peut pas contester un permis à caractère local (Conseil d'État, 9 décembre 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, Rec. p. 479). Il en va différemment si ses statuts lui donnent vocation à défendre les zones d'intérêt écologique et que le permis contesté concerne cette zone (Conseil d'État, 10 février 1997, *Association de défense et de valorisation du patrimoine naturel et historique de la Corse*, Rec. T. p. 990) ;
- une association de propriétaires, dont l'objet statutaire ne vise ni la défense du site ni les questions d'urbanisme, ne peut pas contester un permis (Conseil d'État, 29 janvier 2003, *Union des propriétaires pour la défense des Arcs*, Rec. p. 900).

Enfin signalons que pour agir en justice au nom de la commune, par exemple pour présenter un mémoire en défense ou pour faire appel, le maire doit avoir reçu l'autorisation du conseil municipal (art. L. 2132-1 du Code général des collectivités territoriales). Il est clair que si elle souhaite contester un permis, une association doit avoir une certaine ancienneté ; elle ne doit pas avoir été créée dans le seul but de contester un permis. C'est pourquoi le nouvel article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme (introduit par l'article 4 de la loi « Engagement

national pour le logement » du 13 juillet 2006) dénie intérêt à agir à toute association dont les statuts ont été déposés postérieurement à l'affichage en mairie de la demande de permis. De plus, un contestataire abusif peut être condamné par le juge administratif à une amende (trib. adm. Dijon, 28 juin 1989, *Association de défense du village de Saint-Rémy et de ses environs*), qui ne peut excéder 3 000 euros en application de l'article R. 741-12 du Code de justice administrative. L'abus peut aussi prendre la forme d'un chantage : un individu réserve un appartement dans une résidence et attaque aussitôt le permis de construire devant le juge pour négocier le désistement de sa requête contre une baisse du prix d'acquisition (exemple cité dans le rapport *La réforme de l'urbanisme à mi-parcours*, Sénat, 2000-2001, rapport n° 18, p. 12).

### ► Le moment

197. Dans la décision accordant ou refusant le permis de construire, l'autorité précise le délai de recours : il est de deux mois à compter de la notification pour le pétitionnaire ; il est aussi de deux mois pour les tiers à compter de la publication (Code de justice administrative, art. R. 421-1) qui résulte de l'affichage.

- Quand ce délai de deux mois – qui est un délai franc – commence-t-il pour les tiers ? Le Code de l'urbanisme, modifié par le décret du 5 janvier 2007 (R. 600-2), répond désormais que c'est le premier jour de l'affichage continu pendant au moins deux mois sur le terrain..

#### EXEMPLE :

Un permis de construire, délivré par le maire le 23 mars, est notifié à son bénéficiaire le 27 mars et au sous-préfet le 28 mars. Il est affiché en mairie à compter du 26 mars jusqu'au 27 juin. Il est affiché sur le terrain le 23 avril, puis retiré le 18 juin, puis de nouveau affiché sans interruption du 2 août au 7 novembre, date de la fin des travaux.

Pour le préfet, le délai d'exercice du déferé court à partir du 28 mars ; pour les tiers, le délai de recours au tribunal administratif court à partir du 2 août (la requête peut donc être déposée jusqu'au 3 octobre) ; pour le pétitionnaire, il court à compter du 27 mars si le délai de recours a été mentionné dans la notification de la décision (art. R. 421-5 du Code de justice administrative).

Si le bénéficiaire du permis apporte des preuves suffisantes de l'affichage sur le terrain, le tiers requérant doit, s'il veut voir sa requête instruite, détruire cette présomption (Conseil d'État, 23 septembre 1991, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 9 boulevard Pugliesi-Conti à Ajaccio*, Rec. T. p. 1265). Le juge estime que si l'affichage sur le terrain n'a pas été complet, par exemple parce qu'il ne comportait pas le nom du bénéficiaire, le délai ne court pas (trib. adm. Lyon, 25 mars 1997, *Mme Mayet*, Rec. T. p. 993). En cas d'incertitude quant à la durée ou au caractère continu de l'affichage sur le terrain, le juge peut ordonner une enquête avant dire droit : il convoque au tribunal tous les témoins possibles.

- Que se passe-t-il s'il n'y a pas eu d'affichage continu pendant deux mois ?

Le décret du 5 janvier 2007, afin de réduire les contentieux, précise qu'une action en vue de l'annulation n'est plus recevable à l'expiration d'un délai d'un an partant de la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (R. 600-3) : il n'est donc plus possible à un tiers d'invoquer un défaut d'affichage sur le terrain pour déposer une demande en annulation devant le

tribunal administratif quelques années après l'achèvement déclaré de la construction.

**MEME EXEMPLE :**

Mais le second affichage sur le terrain n'a duré que jusqu'au 22 septembre ; les travaux se sont achevés le 7 novembre. La déclaration d'achèvement a été déposée en mairie le 20 novembre ; le 19 novembre de l'année suivante sera le dernier jour où le tribunal administratif pourra recevoir une requête en annulation de la part d'un tiers.

Si personne n'a contesté le permis ou le refus de permis, la décision devient définitive.

**ATTENTION !** Lorsqu'un requérant demande au tribunal administratif l'annulation d'une décision d'urbanisme, il doit prévenir et l'auteur de la décision et le titulaire de l'autorisation, et leur envoyer copie intégrale de sa requête (Conseil d'État, 1<sup>er</sup> mars 1996, *association Soisy-Étiolles Environnement*, Rec. p. 60) ; à défaut de ces notifications par lettre recommandée avec accusé de réception ou même par *Chronopost* (Conseil d'État, 28 avril 2000, *M. et Mme Gilloire*, Rec. T. p. 1139), dans un délai de quinze jours à compter du dépôt de la requête au greffe du tribunal, le recours est irrecevable (R. 600-1). En respectant les mêmes procédures, le requérant peut se désister de son action en annulation.

► **Le référé-suspension**

198. *Une procédure d'urgence*

Une demande d'annulation d'un acte administratif adressée au tribunal administratif ne suspend pas, en attendant le jugement, l'exécution de la décision contestée ; par conséquent, le requérant qui veut que les travaux s'arrêtent immédiatement doit, par une seconde requête, demander au juge des référés du même tribunal administratif la suspension de l'exécution du permis. Cette requête, qui doit inclure copie de la demande d'annulation, doit porter la mention « référé » (Code de justice administrative, art. R. 522-3) ; copie de la demande de suspension doit être adressée à l'auteur et au bénéficiaire de la décision. Pour que la suspension puisse être ordonnée, le juge doit s'assurer que la requête principale en annulation est bien recevable (Conseil d'État, 11 mai 2001, *commune de Loches*) ; mais surtout, la loi (Code de justice administrative, art. L. 521-1) impose que deux conditions soient réunies :

- le requérant doit faire valoir un moyen propre à créer dans l'esprit du juge « un doute sérieux » quant à la légalité de l'acte : autrement dit, il faut qu'après un examen rapide du dossier – de ce que demande le requérant et de ce que répond l'auteur de la décision – le juge des référés ait le sentiment qu'il existe une raison sérieuse d'annuler ; il en est ainsi, par exemple, lorsque le requérant fait valoir l'absence du nom et du prénom du signataire du permis sur la décision, alors que la loi l'exige (Conseil d'État, 29 juin 2005, *M. Lusignet*, req. n° 276808) ; mais cela ne suffit pas à suspendre ; il faut une seconde condition ;
- le requérant doit prouver l'urgence : « l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; il appartient au



*juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; il lui appartient également, l'urgence s'appréciant objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard notamment à l'argumentation des parties, l'ont conduit à considérer que la suspension demandée revêtait un caractère d'urgence »* (Conseil d'État, 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 109). En principe, la condition d'urgence est satisfaite lorsque est demandée la suspension d'un permis car la construction présente un caractère irréversible (Conseil d'État, 27 juillet 2001, *commune de Tulle*, Rec. T. p. 1115 ; *commune de Meudon*, Rec. T. p. 1115), mais le juge peut tenir compte des circonstances avant d'admettre ou non l'urgence (Conseil d'État, 9 juin 2004, *époux Magniez*, Rec. T. p. 821). La condition d'urgence n'est pas exigée si la requête est fondée sur l'absence d'étude d'impact, lorsque celle-ci était nécessaire en raison de la nature du permis (art. L. 122-2 du Code de l'environnement).

Le juge des référés, après une procédure contradictoire et une audience publique où sont convoqués le requérant et l'auteur de la décision, se prononce par une ordonnance sur la demande de suspension dans un délai fixé par la loi (L. 600-3, alinéa 2) à un mois.

#### 199. *Les suites d'une ordonnance de suspension*

- La décision suspendue ne peut plus être exécutée : les travaux prévus par le permis doivent ne pas démarrer ou, s'ils ont démarré, s'arrêter. Toutefois l'administration peut prendre un arrêté de permis modificatif afin de remédier aux vices retenus par le juge des référés (Conseil d'État, 27 juillet 2006, *ministre des Transports c/ M. Patouille*, Rec. T. p. XX).
- Elle est transmise au procureur de la République (Code de justice administrative, art. R. 522-14) afin qu'il assure l'application de l'ordonnance du juge sur le terrain.
- Elle ne peut faire l'objet d'appel, mais peut, dans les quinze jours, être contestée par pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (Code de justice administrative, art. R. 523-1). Cf. Conseil d'État, 26 février 2003, *société Les Belles demeures du Cap-Ferrat*, Rec. p. 65. Le juge de cassation refuse en principe de remettre en cause l'appréciation portée par le juge des référés sur les faits justifiant l'urgence mais il vérifie que le juge n'a pas commis d'erreur de droit sur le moyen de suspension retenu comme créant un doute sérieux, qu'il l'a désigné avec précision et enfin qu'il a suffisamment motivé son ordonnance (Conseil d'État, 29 novembre 2002, *communauté d'agglomération de Saint-Étienne*, Rec. p. 421).
- La suspension est une mesure provisoire qui prend fin à la date où le juge statue – souvent plusieurs mois après – sur l'affaire au fond. Pour un requérant, avoir obtenu une ordonnance de suspension ne préjuge en rien le jugement ultérieur de l'affaire : le doute sérieux sur la légalité d'un permis au début de l'instruction peut, après un examen approfondi de l'affaire, s'effacer et ne pas

entraîner l'annulation du permis. De même le refus d'ordonner la suspension n'implique pas que le permis ne sera pas annulé.

*Le référé-suspension demandé par le préfet*

Le référé-suspension présenté dans le cadre du contrôle de légalité (cf. *supra* 5 et 6) par le préfet, dans les dix jours à compter de la réception de l'acte, ne nécessite pas de justifier l'urgence ; de plus, il entraîne la suspension immédiate de la décision (art. L. 2131-6, alinéa 4 du Code général des collectivités territoriales) ; au terme d'un délai d'un mois, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire. Le maire peut également demander la mise en œuvre de cette même disposition (L. 600-3). Les ordonnances du juge des référés rendues dans ces conditions sont susceptibles d'appel.

*Remarque*

La procédure de référé-liberté qui permet, en cas d'urgence, à un requérant de demander au juge des référés de prendre « *toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public (...) aurait porté (...) une atteinte grave et manifestement illégale* » (Code de justice administrative, article L. 521-2) ne s'applique pas en matière de permis de construire (Conseil d'État, 11 octobre 2001, *commune de Saint-Bauzille-de-Putois*, Rec. p. 462).

► **Le jugement de la demande d'annulation**

200. Le juge, lorsqu'il instruit la demande d'annulation, examine les faits et les moyens du litige ; ces moyens doivent être développés par le requérant dans le texte de sa requête (ou de son mémoire complémentaire) afin de convaincre le juge qu'il faut annuler. L'autre partie répond à ces moyens dans un mémoire en défense. Ces moyens peuvent être les suivants :

- L'incompétence de l'auteur de la décision : c'est le cas d'un maire, par ailleurs entrepreneur de plomberie, qui va participer à la construction objet du permis : puisqu'il était « *intéressé* » (L. 422-7), il ne pouvait pas délivrer le permis (cour adm. appel Paris, 29 décembre 1994, *Siroi*, Rec. T. p. 1252).
- Le vice de la procédure ayant abouti à la décision : c'est le cas d'une consultation de la commission de sécurité, se prononçant sur la base d'un projet incomplet, en vue de la construction d'un hôtel (Conseil d'État, 10 mai 1996, *ville d'Orléans c/ Djouad*, Rec. T. p. 1219), ou de l'absence d'avis motivé du directeur départemental de l'équipement transmettant, au terme de l'instruction, le dossier au maire appelé à délivrer le permis au nom de l'État (cour adm. appel Paris, 17 mai 2001, *ministre de l'Équipement c/ M. Lapère*, req. n° 00PA02365), ou du refus de l'accord d'une autorité au projet (Conseil d'État, 26 octobre 2001, *M. et Mme Eisenchteter*, Rec. p. 495).
- Les moyens de légalité interne : le fond de la décision. À cet égard, le juge examine deux questions :
  - La décision viole-t-elle les règles de droit, en particulier les règles d'urbanisme en vigueur à la date où le permis (ou le refus de permis) a été signé ?



Le juge n'a pas la même attitude selon qu'il est en présence d'une décision d'octroi ou de refus du permis de construire :

- \* si le permis de construire a été accordé, le juge va exercer un contrôle minimal (exactitude des faits, erreur de droit, erreur manifeste d'appréciation).

EXEMPLE : Est annulé pour violation de la règle du droit le permis de construire un vélodrome de capacité d'accueil de 2 200 spectateurs dans une zone du plan d'occupation des sols où ne sont permis que les terrains de jeux et de sports (Conseil d'État, 18 février 1994, *comité d'intérêt local de Costebelle*, Rec. T. p. 1257). Est annulé pour erreur manifeste d'appréciation le permis de construire un restaurant sur un terrain voisin de sphères de stockage de gaz combustible à Feyzin (Conseil d'État, 20 mai 1994, *préfet du Rhône*, Rec. T. p. 1255) ; en cassation, le Conseil d'État se refuse en général à remettre en cause la position prise par les cours administratives d'appel sur l'appréciation des faits (Conseil d'État, 23 avril 1997, *époux Bellon et Crevel*, Rec. p. 165) ;

- \* si le permis de construire a été refusé, le juge va aller beaucoup plus loin et exercer un contrôle normal : quelle est d'abord la situation, comment l'administration l'a-t-elle qualifiée ? (arrêt de principe : Conseil d'État, 4 avril 1914, *Gomel*, GADU p. 574).

EXEMPLE : Un permis de construire a été refusé parce que le projet avait pour conséquence d'imposer à la commune la réalisation d'équipements nouveaux hors de proportion avec ses ressources (R. 111-13) ; le juge va examiner, en ordonnant une expertise, la situation financière de la commune pour vérifier le bien-fondé du refus (Conseil d'État, 18 juillet 1973, *ministre de l'Équipement c / SCI Le Moulin Bellanger*, Rec. p. 529).

– La décision révèle-t-elle un détournement de pouvoir ? C'est le cas, notamment, d'une décision prise dans un intérêt personnel ou financier.

EXEMPLES : Lien de parenté entre le maire et le pétitionnaire (Conseil d'État, 19 juin 1991, *époux Johannet*, Rec. p. 245) ; permis accordé après une seule journée d'instruction dans le seul but de ne pas interrompre les travaux alors qu'un jugement avait prononcé le sursis à exécution d'un précédent permis (Conseil d'État, 10 juillet 1996, *société « Le Saint-Alexis » et commune de Saint-Paul-de-la Réunion*, Rec. T. p. 1223).

201. Deux moyens sont souvent soulevés devant le juge :

- le permis de construire (ou le refus) serait une atteinte au principe d'égalité (« l'administration m'impose des prescriptions alors qu'elle n'en avait pas imposé à mon voisin pour un projet semblable ») : en général ce moyen n'est pas opérant (Conseil d'État, 8 juin 1957, *SCI Château de la Muette*, GADU p. 574) ;
- l'exception d'illégalité : ce moyen consiste à faire reconnaître par le juge que, bien que la décision d'accorder ou de refuser le permis soit conforme aux règles d'urbanisme, l'une des règles du POS, du PLU, de la carte communale ou du PSMV qui a été appliquée au permis est contraire à la loi. Par exemple, un article du règlement du PLU d'une commune, approuvé en 2003 et non contesté, autorise la construction de petites maisons sur le bord de la plage, et un permis est accordé en 2006 à M. Dupont pour une petite maison ; l'association pour la protection du site pourra demander l'annulation du permis accordé à M. Dupont en faisant observer que la disposition du PLU est sûrement contraire à la loi « littoral » (L. 146-6). Le juge annulera le permis (ou le

refus de permis) si une disposition du document d'urbanisme est effectivement illégale et si l'octroi (ou le refus) de ce permis a un lien direct avec cette disposition illégale (Conseil d'État, Section, 12 décembre 1986, *société Gépro*, Rec. p. 282 ; 27 mai 1991, *époux Bouquet*, Rec. p. 213). Pour éviter la multiplication des contentieux fondés sur l'exception d'illégalité et réduire l'insécurité juridique des constructeurs, la loi limite la possibilité d'invoquer ce moyen : passé « un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause » (L. 600-1), il n'est plus possible de soutenir que l'autorisation ou le refus de construire est illégal parce qu'un vice de forme ou de procédure a affecté l'élaboration du document ou la révision de celui-ci (par exemple, le maire avait oublié de consulter la chambre de commerce lors de l'élaboration du PLU) ; par exception, l'irrégularité de l'enquête publique, l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques peuvent être soulevées à tout moment.

À l'audience, qui est publique, un membre de la juridiction – appelé commissaire du gouvernement – « expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent » (Code de justice administrative, art. L. 7). Puis les juges délibèrent en secret ; leur jugement, qui doit être motivé, aboutit à annuler ou à confirmer la décision contestée.

### ► Les particularités du jugement d'annulation

De manière générale, lorsque le juge administratif annule un acte, il peut se contenter de fonder sa décision sur un seul des moyens présentés par le requérant : par exemple lorsque le requérant a présenté cinq moyens dans sa demande d'annulation d'un arrêté et que le juge estime que deux d'entre eux sont valables (par exemple non-consultation d'une commission avant de prendre l'arrêté, alors que cette consultation était prévue par une loi et non-respect par l'arrêté contesté d'une disposition d'un décret), le juge administratif peut annuler l'arrêté en se fondant sur l'un ou l'autre de ces deux moyens.

Il en est autrement en matière d'urbanisme : afin de « prévenir la multiplication des contentieux et la succession de requêtes fondées sur des moyens identiques examinés au cours de procédures successives » (Sénat, commission des lois, avis n° 307 sur le projet de loi SRU, 2000, p. 119), la juridiction administrative qui annule un acte « se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier » (L. 600-4-1).

Si le juge prononce l'annulation totale d'un permis de construire, il n'y a plus de permis ; celui qui voulait construire ne peut pas construire, celui qui – en possession de son permis – aurait déjà construit l'aurait fait irrégulièrement. S'il y a annulation partielle d'un permis, et si le titulaire du permis le lui demande, l'autorité qui a délivré le permis prend un arrêté modificatif à condition que l'annulation partielle soit devenue définitive (nouvel article L. 600-5).

Si le juge prononce l'annulation d'un refus de permis de construire, le requérant ne peut pour autant considérer qu'il a obtenu un permis de construire, c'est pourquoi il doit présenter une nouvelle demande.

#### ► Les particularités de l'appel formé contre un jugement d'annulation

Précisons enfin que devant toute juridiction administrative, l'auteur de la requête ou le défendeur peut demander au juge que la partie perdante soit condamnée à lui verser une somme au titre des frais qu'il a du déboursier pour l'instance contentieuse, notamment les honoraires d'avocat (Code de justice administrative, art. L. 761-1). En cas d'appel formé contre un jugement d'annulation, deux particularités doivent être notées ; en premier lieu, celui qui fait appel n'a pas à notifier sa requête d'appel à l'auteur de la décision et, éventuellement, à son bénéficiaire (Conseil d'État, 26 juillet 1996, *commune de Triel-sur-Seine*, Rec. p. 301) ; en second lieu, le juge d'appel doit examiner tous les moyens retenus par le tribunal administratif : si l'un d'entre eux justifie la solution d'annulation, il n'a pas à examiner les autres moyens ; si en revanche, il estime qu'aucun des moyens retenus par le tribunal administratif n'est fondé, le juge d'appel doit examiner tous les autres moyens présentés en première instance et se prononcer sur tous ceux qui sont de nature à confirmer l'annulation (Conseil d'État, 28 mai 2001, *commune de Bohars*, Rec. p. 249). Ces deux règles s'appliquent aussi en cas de pourvoi en cassation contre un arrêt d'annulation (Conseil d'État, 22 avril 2005, *commune de Barcarès*, Rec. p. 170 ; 18 octobre 2006, *ministre d'État, ministre de l'Intérieur c/ M. Bègue, commune de Saint-Leu*, Rec. T. p. XX).

### Jugement d'annulation d'un permis de construire

Vu la requête, enregistrée le 30 juillet 2004, présentée pour M. Bernard Vauquelin et Mlle Giuliana Bianchi, demeurant (...) à Talence (33400) ;

M. Vauquelin et Mlle Bianchi demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement en date du 22 juin 2004 par lequel le Tribunal administratif de Bordeaux a annulé, à la demande de M. et Mme Laoué, l'arrêté du 12 août 2002 par lequel le maire de la commune de Talence leur a délivré le permis de construire une maison d'habitation ;

2°) de rejeter le recours pour excès de pouvoir présenté par M. et Mme Laoué devant le tribunal administratif ;

3°) de mettre à la charge des époux Laoué la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code de l'urbanisme ;

Vu le Code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 15 janvier 2007 :

- le rapport de M. Labouysse ;
- les observations de Me Sussat de la SCP Laporte-Szewczyk-Sussat, avocat de M. Vauquelin et Mlle Bianchi ;
- les observations de Me Potot-Nicol de la SCP Guignard-Garcia-Trassard, avocat de M. et Mme Laoué ;
- les observations de Me Le Bail, avocat de la commune de Talence ;

– et les conclusions de M. Pouzoulet, commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. Vauquelin et Mlle Bianchi font appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé, à la demande des époux Laoué, l'arrêté du 12 août 2002 par lequel le maire de la commune de Talence leur a délivré le permis de construire une maison d'habitation sur la parcelle contiguë à celle des époux Laoué, située en zone 2 UBb du plan d'occupation des sols de la communauté urbaine de Bordeaux applicable dans cette commune ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens relatifs à la régularité du jugement attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 611-1 du Code de justice administrative : « *la requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe. La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-3, R. 611-5 et R. 611-6. Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme : « *en cas (...) de recours contentieux à l'encontre (...) d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, (...) l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation (...). La notification (...) doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt (...) du recours. La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux* » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, pour écarter la fin de non-recevoir opposée par M. Vauquelin et Mlle Bianchi, tirée de ce que les époux Laoué ne justifiaient pas avoir accompli, tant à leur égard qu'auprès de la commune de Talence, les formalités de notification prévues à l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme, le tribunal administratif s'est fondé sur les pièces justificatives produites devant lui par les époux Laoué ; qu'il appartenait au tribunal, en application de l'article R. 611-1 du Code de justice administrative précité, de communiquer ces pièces aux défendeurs afin de les mettre en mesure de présenter leurs observations en réponse à ces éléments nouveaux ; que ces documents n'ont pas été communiqués par le tribunal à M. Vauquelin et Mlle Bianchi ; que par suite, M. Vauquelin et Mlle Bianchi sont fondés à soutenir que le jugement attaqué a été rendu sur une procédure irrégulière et à en demander l'annulation pour ce motif ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer sur les demandes présentées par les époux Laoué devant le tribunal administratif de Bordeaux ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par M. Vauquelin et Mlle Bianchi :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la notification du recours enregistré au greffe du tribunal administratif de Bordeaux le 24 octobre 2002 a été accomplie dans les formes et délais imposés par les dispositions précitées de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme tant à l'égard de l'auteur du permis querellé que des bénéficiaires du même permis ; qu'il y a lieu, par suite, d'écarter la fin de non-recevoir opposée par M. Vauquelin et Mlle Bianchi à la demande des époux Laoué ;

Sur la légalité du permis de construire litigieux :

Considérant que l'article « 1 et 2 UBb 7 » du plan d'occupation des sols de la communauté urbaine de Bordeaux, applicable dans la commune de Talence, prévoit notamment que, pour la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette du projet litigieux, les constructions en ordre continu et semi-continu « *devront respecter un retrait minimum égal à leur hauteur diminuée de 4 mètres (...) avec un minimum de 4 mètres par rapport aux autres limites séparatives* » ; que le même article prévoit en revanche que « *les constructions en ordre discontinu devront respecter un retrait minimum égal à leur hauteur diminuée de 4 mètres (...) avec un minimum de 4 mètres par rapport aux limites séparatives* » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la façade de la construction litigieuse donnant sur la rue Fernand-Yser n'est implantée sur aucune des deux limites séparatives latérales ; que, par suite, cette construction doit être considérée, pour l'application des dispositions précitées du plan d'occupation des sols de la communauté urbaine de Bordeaux, comme édifée en ordre discontinu, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'une servitude de droit privé grevant le fonds appartenant à M. Vauquelin et Mlle Bianchi au profit du fonds des époux Laoué empêche toute construction sur la limite séparative de ces deux fonds ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la façade nord de la construction projetée est implantée à une distance de 90 cm de la limite séparative de la parcelle voisine appartenant aux époux Laoué ; que le permis querellé, qui autorise une telle implantation, méconnaît, quand bien même l'espace entre les deux maisons serait couvert, les dispositions précitées du plan d'occupation des sols qui imposent, pour une construction implantée en ordre discontinu, un retrait minimum de 4 mètres par rapport à l'ensemble des limites séparatives ; que la servitude de droit privé existant au profit du fonds des époux Loué n'est, en tout état de cause, pas au nombre des hypothèses limitativement énumérées à l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme dans lesquelles peuvent être autorisées, en tant qu'adaptations mineures, des dérogations aux règles et servitudes fixées par le plan d'occupation des sols ; que, par suite, l'arrêté du 12 août 2002 par lequel le maire de la commune de Talence a délivré à M. Vauquelin et Mlle Bianchi le permis de construire leur maison d'habitation ne respecte pas les prescriptions du plan d'occupation des sols et doit, pour ce motif, être annulé ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge des époux Laoué, qui ne sont pas la partie perdante, les sommes demandées par la commune de Talence et par M. Vauquelin et Mlle Bianchi au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la commune de Talence à verser aux époux Laoué la somme de 1 300 euros, en application de ces dispositions et de rejeter les conclusions dirigées sur le fondement de ces mêmes dispositions contre M. Vauquelin et Mlle Bianchi ;

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** – Le jugement du tribunal administratif de Bordeaux en date du 22 juin 2004 est annulé.

**Article 2** – L'arrêté du 12 août 2002 par lequel le maire de la commune de Talence a délivré un permis de construire à M. Vauquelin et Mlle Bianchi est annulé.

**Article 3** – La commune de Talence versera à M. et Mme Laoué la somme de 1 300 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

**Article 4** – Les conclusions présentées par la commune de Talence et par M. Vauquelin et Mlle Bianchi au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative et le surplus des conclusions de M. et Mme Laoué sont rejetées.

*Source : Cour administrative d'appel de Bordeaux, 15 janvier 2007, M. Bernard Vauquelin et Mlle Giuliana Bianchi, requête n° 04BX01307.*

## B. Le contentieux de la responsabilité

202. Un requérant met en cause la responsabilité de l'administration et demande une indemnité pour réparer le préjudice qu'il estime avoir subi.

### ► La saisine

Qui peut saisir le juge administratif ?

- Le bénéficiaire d'un permis de construire annulé (Conseil d'État, 26 janvier 1973, *ville de Paris c/ Driancourt*, Rec. p. 77) ou délivré fautivement (Conseil

d'État, 2 octobre 2002, *ministre de l'Équipement c/ M. et Mme Grondin*, Rec. T. p. 924).

- Le pétitionnaire d'un permis de construire, qui se l'est vu refuser et dont le refus a été annulé par le juge (Conseil d'État, 26 octobre 1988, *ministre de l'Équipement c/ SCI Les Moulins d'Hyères*, Rec. p. 382).
- Le tiers qui subit un préjudice en raison d'une construction réalisée et dont le permis a été annulé (Conseil d'État, 12 mai 1976, *époux Leduc*, Rec. p. 252).

La personne voulant être indemnisée commence par demander une indemnité (chiffrée en euros) à l'administration et obtient une réponse positive ou négative ; si elle n'obtient pas de réponse au bout de deux mois, elle est en présence, selon les règles du droit commun, d'un rejet de sa demande par l'administration. Elle peut contester devant le juge – qui est le tribunal administratif du lieu de l'immeuble (Code de justice administrative, art. R. 312-14, 1<sup>o</sup>) – le montant de l'indemnité s'il lui paraît insuffisant ou le refus de l'indemnité exprès ou tacite. La saisine du tribunal administratif, qui nécessite alors un avocat (Code de justice administrative, art. R. 431-2), doit s'exercer en pratique dans un délai de quatre ans car toute collectivité publique peut opposer à ses créanciers la règle de la déchéance quadriennale. En effet, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 : « *sont prescrites au profit de l'État, des départements et des communes... toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* ». Notons que si le requérant a demandé une indemnité inférieure à 8 000 euros, le président du tribunal administratif statue seul (Code de justice administrative, R. 222-13, 7<sup>o</sup>) et que son jugement, non susceptible d'appel, ne peut être contesté qu'en cassation (art. R. 811-1 du même code).

#### ► La mise en jeu

203. Le requérant doit attaquer la collectivité qui est responsable de la décision. Si la décision a été prise par le maire au nom de la commune, le requérant doit attaquer la commune ; si la décision a été prise par le préfet ou le maire au nom de l'État, il doit attaquer l'État.

#### ► Le jugement

Le juge ne condamne la collectivité publique à verser une indemnité que lorsque l'autorité administrative a commis une faute, que la victime a subi un préjudice matériel, réel, direct et certain et qu'existe un lien entre la faute et le préjudice subi. Le requérant ne peut pas demander une indemnité supérieure au montant du préjudice réellement subi (Conseil d'État, 5 octobre 1988, *SCI Les 3 Roses et SCI Les 4 Roses*, Rec. p. 327) ; ainsi un promoteur victime d'un permis annulé peut obtenir une indemnité correspondant aux frais « *directement* » liés à l'obtention et à l'exécution du permis : travaux de terrassement, honoraires d'architecte, frais de publicité (cour adm. appel Nantes, 30 décembre 1999, *SA Pierre Noury*, req. n° 97-1419). Le juge fixe l'indemnité sans pouvoir dépasser le montant qui lui a été demandé. Le coût annuel des indemnités versées par l'État, en raison de fautes imputables à des décisions d'urbanisme illégales,

s'élève à 6 millions d'euros en moyenne. C'est pourquoi le ministre de l'Équipement a demandé aux responsables de ses services déconcentrés de « *se comporter comme des acteurs privés en évaluant le risque financier de leurs décisions* » (circulaire n° 90-45 du 14 juin 1990 sur la prévention du contentieux indemnitaire en matière d'urbanisme). De son côté, le budget du ministère de l'Intérieur comporte des crédits, s'élevant en 2007 à 4,7 millions d'euros, correspondant au concours apporté à l'État aux communes pour le financement des assurances liées aux autorisations d'utilisation du sol.

Le juge administratif peut ordonner désormais la démolition d'un ouvrage public construit illégalement puisque le principe d'intangibilité des ouvrages publics a été abandonné (Conseil d'État, Section, 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 21 ; 9 juin 2004, *commune de Peille*, Rec. p. 244) ; pour une construction appartenant à un propriétaire privé, le préfet qui a déféré au juge administratif un permis de construire et en a obtenu l'annulation définitive peut engager une action civile en vue de la démolition (nouvel article L. 600-6).

#### ► La responsabilité pour durée trop longue des procédures

La durée trop longue de la procédure permet aussi d'engager la responsabilité de l'État.

Aux termes de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable par un tribunal (...)* ».

En application de ces stipulations, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire suivante : un requérant, demandant l'annulation de la décision d'un maire prise le 17 mars 1992 s'opposant à une déclaration de travaux, avait saisi le 8 avril 1992 le tribunal administratif, qui l'avait débouté le 26 juillet 1996 ; il avait alors interjeté appel devant la cour administrative d'appel, qui avait également rejeté sa requête par un arrêt du 13 mai 1998, puis il s'était pourvu en cassation contre cet arrêt et avait obtenu une décision du Conseil d'État (non-admission de son pourvoi) le 8 février 1999, près de sept ans après la décision du maire. La cour a estimé qu'il y avait eu violation du droit à délai raisonnable prévu à l'article 6 § 1 de la Convention alors que « *l'affaire ne présentait aucune complexité particulière et que le comportement du requérant n'a pas influé sur la durée de la procédure* » ; elle a condamné la France à verser 5 000 euros au requérant pour « *dommage moral* » (4 février 2003, *Raitière c/ France*, affaire n° 51066/99).

Il n'est plus utile d'aller jusqu'en cour de Strasbourg pour obtenir réparation d'une procédure trop longue : la juridiction administrative suprême française, dans une très importante décision, a énoncé que « *lorsque la méconnaissance du droit à un délai raisonnable de jugement leur a causé un préjudice, les justiciables peuvent obtenir la réparation du dommage ainsi causé par le fonctionnement defectueux du service public de la justice* » et précisé la nature des réparations que peut prononcer le juge (Conseil d'État, 28 juin 2002, *garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*, Rec. p. 247). Le décret du



28 juillet 2005 donne au Conseil d'État compétence pour juger ces litiges indemnitaires (Code de justice administrative, art. R. 311-1,7°).

L'amélioration des délais de jugement est devenu l'un des objectifs de la juridiction administrative : en 2006, la durée moyenne d'une affaire était de quinze mois et demi devant les tribunaux administratifs, un an dix-huit jours devant les cours administratives d'appel, dix mois devant le Conseil d'État.

### 3.4.2. Le contentieux judiciaire

La construction, légale ou non, peut causer des préjudices, notamment aux voisins : il appartient au juge civil de les faire réparer. La violation des règles d'urbanisme est un délit : il appartient au juge pénal de le sanctionner.

#### A. Le contentieux civil

204. La grande règle de la responsabilité civile inscrite à l'article 1382 du Code civil s'applique : « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* ». En effet un arrêt essentiel de la juridiction judiciaire suprême (Cass. civ. 1<sup>re</sup>, 9 juin 1959, *SCI « Terrasse royale »*, Bull. civ. n° 291) a admis qu'un tiers pouvait saisir le juge s'il estimait subir un préjudice en raison d'une construction faite illégalement. D'ailleurs, le récépissé de dépôt d'une demande de permis comporte mention que celui-ci « est délivré sous réserve du droit des tiers ». Lorsque la construction a été réalisée en méconnaissance des règles d'urbanisme, deux hypothèses se présentent pour la saisine du juge civil (tribunal de grande instance) :

#### ► La construction a été édifiée sans permis ou sans respecter le permis

La victime d'une construction a, selon le premier alinéa de l'article 2270-1 du Code civil, dix ans à compter de l'achèvement des travaux pour engager la responsabilité du propriétaire qui a commis une faute en violant une règle d'urbanisme. Si le juge admet l'existence d'un préjudice personnel (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 17 novembre 1971, *Buscail*) et d'une relation directe entre la faute et ce préjudice, il doit condamner le constructeur à verser à la victime une indemnité pécuniaire, ou à réparer en nature par une mise en conformité ou une démolition (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 7 juin 1979, *époux Sagnard*, Bull. civ. III n° 124). Une commune peut aussi demander réparation des préjudices qu'elle subit en raison d'une violation des règles d'urbanisme : par exemple parce que des constructions faites sans permis n'ont pu lui permettre de recouvrer la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 23 novembre 2005, *commune de Juvisy-sur-Orge c/ SCI Delta*, Bull. civ. III, n° 227).

Toutefois le juge civil ne peut ordonner la démolition si les règles d'urbanisme ont changé et permettent désormais la construction (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 25 novembre 1998, *société Eriane*, Bull. civ. III n° 225). Il n'a pas non plus à ordonner la démolition s'il n'a pas été établi « *que la tentative de régularisation ne pouvait aboutir et que l'infraction aux prescriptions du plan d'occupation*



des sols n'était pas démontrée » (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 5 juillet 2000, *commune d'Eygalières*, pourvoi n° 98-18585).

► **La construction a été édifiée avec permis et conformément au permis**

205. Le propriétaire ou le constructeur peut alors produire l'attestation de non-contestation de la conformité. Le juge civil ne peut alors prononcer de condamnation que si le permis délivré a été depuis jugé illégal par le juge administratif et qu'il existe un lien de causalité entre la construction illégale et le dommage (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 3 septembre 1998, *M. Tripordi c/ M. Tréhard*, Bull. civ. III n° 185 ; 31 mai 2000, *Defrance c/ Neyret*). Le nouvel article L. 480-13 offre deux possibilités d'action à la victime :

- une action en démolition : il faut que la victime apporte au juge civil une décision de la juridiction administrative annulant le permis de construire pour que le juge judiciaire puisse condamner le propriétaire à démolition de la construction ; encore faut-il qu'elle saisisse le tribunal de grande instance dans les deux ans suivant la décision juridictionnelle définitive ; au-delà, cette action est impossible ;
- une action en responsabilité civile : il faut que la victime apporte au juge civil une décision de la juridiction administrative annulant le permis de construire ou le déclarant illégal pour que le juge judiciaire puisse condamner le constructeur à des dommages-intérêts ; encore faut-il qu'elle saisisse le tribunal de grande instance – ou le tribunal d'instance si elle réclame moins de 10 000 euros – dans les deux ans suivant l'achèvement des travaux ; au-delà, cette action est impossible.

Quant à la personne victime d'une construction qui n'est pas illégale, elle ne peut invoquer devant le juge civil que la notion de « *trouble anormal de voisinage* » (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 27 juin 1973, Bull. civ. III n° 451, p. 327 : « *Attendu que si le voisin de celui qui a construit légitimement sur son fonds est tenu de supporter les inconvénients normaux de voisinage procédant de la construction nouvelle, il est en droit en revanche d'exiger une réparation dès lors que ces inconvénients excèdent cette limite* »). L'on peut admettre un trouble anormal de voisinage pour une construction projetant sur une propriété une ombre importante (Cour d'appel de Riom, 21 octobre 1999, *Marracini c/ Savary et Senoble* : indemnité évaluée à 50 000 francs). Si la responsabilité ainsi engagée en matière de troubles anormaux de voisinage entre le propriétaire et le voisin est une responsabilité sans faute, c'est une responsabilité contractuelle de droit commun qui est utilisable entre le propriétaire et le constructeur, et une responsabilité pour faute entre l'entrepreneur principal et les sous-traitants (26 avril 2006, Bull. civ. III, n° 100).

## B. Le contentieux pénal

206. Il relève de la compétence du tribunal correctionnel, puisque le fait d'exécuter des travaux en méconnaissance des règles d'urbanisme ou des prescriptions imposées par un permis ou par la décision prise sur une déclaration préalable « *est puni* » par le juge pénal (L. 480-4).

**Arrêt de la Cour de cassation confirmant une condamnation  
prononcée par la cour d'appel de Pau (extrait)**

Sur le rapport de M. le conseiller référendaire Delbano, les observations de la société civile professionnelle Masse-Dessen et Thouvenin, avocat en la Cour, et les conclusions de M. l'avocat général Di Guardia ;

Statuant sur le pourvoi formé par :

X... Michel,

contre l'arrêt de la cour d'appel de Pau, chambre correctionnelle, en date du 12 janvier 2006, qui, pour infractions au Code de l'urbanisme, l'a condamné à 10 000 euros d'amende et a ordonné, sous astreinte, la démolition de la construction irrégulièrement édifiée ;

Vu le mémoire produit ;

Sur le premier moyen de cassation, pris de la violation des articles L. 160-1, L. 421-1, L. 441-2 et L. 480-4 et suivants du Code de l'urbanisme, 388, 485, 591 et 593 du Code de procédure pénale, excès de pouvoirs, défaut de motifs et manque de base légale ;

*« en ce que l'arrêt attaqué a déclaré un agriculteur (Michel X..., le demandeur) coupable du délit de construction d'une arène sans obtention préalable d'un permis de construire, et de construction dans une zone NC du PLU, le condamnant à une peine d'amende de 10 000 euros avant d'ordonner la remise en état des lieux sous astreinte ;*

*« aux motifs que le prévenu avait bien construit des arènes destinées à recevoir du public et à faire des spectacles ; qu'il ne s'agissait manifestement pas d'un simple enclos pour recevoir et parquer des animaux et que la vocation agricole n'était pas démontrée ; qu'il ne s'agissait pas davantage – comme le soutenait le prévenu – d'une simple clôture destinée à fermer un périmètre donné afin, notamment, d'empêcher les animaux de s'enfuir ou afin de les cantonner ; qu'il ressortait bien des photos et des plans versés au dossier, ainsi que des constatations de gendarmes, qu'il s'agissait d'une construction autonome destinée à un usage bien particulier, ainsi que le démontrait la présence de loges d'accueil des animaux destinés aux courses landaises, de la tribune, des poteaux surmontés de lumière et de la dalle de béton (...) » ;*

Attendu que les énonciations de l'arrêt attaqué mettent la Cour de cassation en mesure de s'assurer que la cour d'appel a, sans insuffisance ni contradiction, répondu aux chefs péremptoires des conclusions dont elle était saisie et caractérisé l'élément matériel des délits dont elle a déclaré le prévenu coupable ;

D'où il suit que le moyen, qui se borne à remettre en question l'appréciation souveraine, par les juges du fond, des faits et circonstances de la cause, ainsi que des éléments de preuve contradictoirement débattus, ne saurait être admis ;

Sur le deuxième moyen de cassation, pris de la violation des articles L. 160-1, L. 421-1 et L. 480-4 et suivants du Code de l'urbanisme, 591 et 593 du Code de procédure pénale, défaut de motifs et manque de base légale ;

*« en ce que l'arrêt confirmatif attaqué a refusé de prendre en considération l'erreur de droit invoquée par le prévenu (...) » ;*

Attendu que, pour refuser au prévenu le bénéfice des dispositions de l'article 122-3 du Code pénal, l'arrêt énonce qu'il a édifié la construction irrégulière avant toute autorisation, même verbale ;

Attendu qu'en l'état de ce seul motif, la cour d'appel a justifié sa décision ;

D'où il suit que le moyen ne peut qu'être écarté ;

Sur le troisième moyen de cassation, pris de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, L. 480-4 et L. 480-5 du Code de l'urbanisme, 591 et 593 du Code de procédure pénale, violation des droits de la défense, défaut de motifs et manque de base légale ; (...)

Attendu que, contrairement à ce qui est allégué, il résulte des pièces de procédure que les juges du second degré ont statué sur la remise en état des lieux au vu des observations écrites du directeur départemental de l'équipement adressées au président de la chambre des appels correctionnels le 8 novembre 2005, en vue de l'audience qui s'est tenue le 15 novembre ;

Qu'ainsi, le moyen manque en fait ;  
Et attendu que l'arrêt est régulier en la forme ;  
Rejette le pourvoi (...)

Source : Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 décembre 2006, M. Michel, pourvoi n° 06-81430.

### ► Les poursuites

Le régime en est prévu à l'article L. 480-1 :

Chaque fois que le juge administratif prononce l'annulation du permis de construire, il transmet copie du jugement au Parquet « *sans délai* » (Code de justice administrative, art. R. 751-10 et R. 751-11). De leur côté, les agents publics habilités (OPJ, APJ, agents de la DDE, des Monuments historiques...) peuvent constater, par procès-verbal, les infractions aux règles d'urbanisme qui sont prescrites au bout de trois ans ; il n'y a pas d'obligation à ce que le procès-verbal soit signé par la personne mise en cause (Cass. Crim., 10 octobre 2006, *Procureur général près la cour d'appel de Saint-Denis-de-la Réunion*, Bull. crim. n° 248) Le fait pour un maire de ne pas constater une infraction, même dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, peut entraîner la responsabilité de l'État (Conseil d'État, 21 octobre 1983, *ministre de l'Environnement*, Rec. p. 424) ; le maire peut être contraint par le juge administratif, saisi en référé sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, de faire dresser ce procès-verbal (Conseil d'État, 6 février 2004, *Massier*, Rec. p. 45 ; 27 juillet 2006, *ministre des Transports c/ M. Patouille*, Rec. T.). La commune, ainsi que toute association agréée de protection de l'environnement, peut se porter partie civile ; ce droit est également ouvert à une association non agréée si sa spécificité, ses buts et l'objet de sa mission montrent qu'elle connaît un préjudice direct en raison de l'infraction (Cass. crim., 12 septembre 2006, *André Moulin c/ Association de sauvegarde du village de Favières-la-Route*, Bull. crim. n° 217).

En ce qui concerne les particuliers, la jurisprudence leur a reconnu le droit de se constituer partie civile : « *S'il est vrai que les dispositions du permis de construire ont été édictées en vue de l'intérêt général, elles n'en tendent pas moins également à la protection des particuliers auxquels l'exécution de travaux de construction en méconnaissance des prescriptions légales peut éventuellement causer un préjudice direct et personnel de nature à servir de base à une action civile devant la juridiction répressive* » (Cass. crim., 17 janvier 1984, *Henneton*, GADU p. 538). Ce peut être le cas d'un voisin.

### ► Les sanctions

207. Elles s'appliquent à toutes les personnes concernées : bénéficiaires, architectes, entrepreneurs de travaux, utilisateurs du sol, personnes responsables de l'exécution des travaux (L. 480-4), et, depuis la loi « Urbanisme et habitat », aux personnes morales (L. 480-4-2). Le propriétaire, bénéficiaire de l'autorisation de construire, ne peut prétendre, pour s'exonérer, que les travaux litigieux ont été réalisés par ses locataires, dès lors que ces travaux nécessitaient son accord (Cass.

crim., 5 mai 1993, *Vasquez-Rodriguez*, n° Y-92-85236 D) ; de même le propriétaire qui a construit sans permis ne peut invoquer l'inexactitude de renseignements administratifs écrits qui lui laissaient penser qu'il était en situation régulière (Cass. crim., 12 septembre 2006, *Association des riverains du bois de Boulogne c/ Bernard A.*, Bull. crim., n° 218).

#### *Amende*

Elle est comprise entre 1 200 euros et un maximum ainsi fixé :

- dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme de 6 098 euros par mètre carré de surface de plancher construit illégalement ;
- dans le cas de construction sans surface de plancher, un forfait de 300 000 euros.

L'amende est quintuplée pour les personnes morales (Code pénal, art. 131-38).

En cas de récidive, le tribunal correctionnel condamnera de nouveau le délinquant à une amende et pourra prononcer une peine d'emprisonnement de un à six mois. Les lois d'amnistie de 1974, 1981, 1988, 1995 et 2002 (il n'y a pas eu de loi d'amnistie en 2007) ont expressément exclu de leur champ les délits d'urbanisme (Cass. crim., 6 décembre 1988, Bull. crim. n° 410).

#### *Autorité du jugement*

L'autorité de la chose jugée au pénal lie le juge civil, c'est le vieil adage « *le criminel tient le civil en l'état* ». Si le juge pénal a condamné le constructeur, le juge civil doit tenir compte de cette condamnation pénale pour prononcer des dommages-intérêts (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 11 mai 2000, *époux Jacquelin*, Bull. civ. III, n° 108).

#### *Les peines complémentaires*

Une fois qu'il a prononcé l'amende, le tribunal correctionnel peut, après avoir entendu le maire de la commune, ordonner la mise en conformité de l'ouvrage ou des lieux avec les règlements ou ordonner la démolition (L. 480-5) ; il s'agit d'une sanction civile (Cass. crim., 14 novembre 1989, *Amelineau*, Bull. crim. n° 410), qui ne peut faire l'objet de sursis ni d'amnistie. Confirmant l'arrêt de la cour d'appel ordonnant la démolition de plusieurs bâtiments formant un complexe touristique de 14 000 m<sup>2</sup> édifié sans permis en Corse, la juridiction suprême déclare que les juges d'appel « *n'ont fait qu'user de la faculté que leur accorde l'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme et de l'exercice duquel ils ne doivent aucun compte* » (Cass. crim., 15 octobre 1997, *M. Paul S.*, Bull. crim. n° 339). Le juge civil ne peut ordonner cette mise en conformité (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 2 février 2005, *société Polangis automobile c./ M. Brau*, Bull. civ. III, n° 29). Le juge pénal peut infliger d'autres peines complémentaires (interdiction d'exercice, surveillance judiciaire) aux personnes morales (L. 480-4-2). Le tribunal correctionnel peut en outre décider la publication du jugement dans deux journaux. Le décès du prévenu laisse à ses héritiers l'exécution des peines complémentaires ; la personne qui par la suite acquiert le terrain sur lequel avait été construit un ouvrage ayant donné lieu à sanction de mise en conformité ou de démolition doit prendre en charge le coût de cette sanction civile (Cass. civ.

3<sup>e</sup>, 22 novembre 2006, *Chr. Pellerin c/ Sté Palmetto*, Bull. civ. III, n° 199). Une loi d'amnistie ne pourrait pas faire obstacle à l'obligation de réparation civile (L. 480-6).

Il est clair que le contrôle des infractions reste très insuffisant : 11 238 procès-verbaux dressés en 1980, 6 312 en 1988, 3 548 en 1998. La commission nationale de l'informatique et des libertés a autorisé les collectivités territoriales à constituer un traitement informatique du « suivi des constatations d'infraction en matière d'urbanisme » (délibération n° 2006-257 du 5 décembre 2006).

### C. La mise en œuvre des sanctions

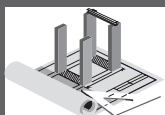
#### ► Les astreintes

208. Lorsque le tribunal impose au bénéficiaire des travaux irréguliers la démolition ou la mise en conformité, il lui fixe un délai et peut assortir sa décision d'une astreinte de 7,5 à 75 euros par jour de retard (L. 480-7). Le délai part du jour où le jugement est devenu définitif (Cass. crim., 18 novembre 1986, Bull. crim. n° 347 ; 28 avril 1997, *Moutard*). Le jugement est notifié par le procureur de la République au maire et à la DDE. L'astreinte est recouvrée au profit de la commune sur réquisition du préfet (L. 480-8). Son montant peut évoluer puisque d'une part le préfet peut demander au parquet de requérir du tribunal qu'il relève le montant de l'astreinte et que, d'autre part, le tribunal correctionnel peut, si cela est justifié, dispenser d'une partie de son paiement.

#### ► L'exécution d'office

209. Lorsque à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition, la mise en conformité ou la remise en état n'est pas achevée, le maire, au nom de l'État, ou le préfet peut faire procéder à l'exécution d'office (L. 480-9) des travaux nécessaires. Ces travaux devront être remboursés par le contrevenant ; pour assurer l'exécution d'office, des crédits sont, depuis 1990, prévus par l'État. Si le maire ou le préfet ne souhaite pas procéder à l'exécution d'office, le juge administratif peut se prononcer sur les conséquences de cette décision (cour adm. appel Lyon, 9 mars 1995, *Crespo*, Rec. T. p. 722). Lorsque l'exécution d'office risque de porter atteinte à des droits acquis par des tiers, elle ne peut être mise en œuvre qu'après l'accord du tribunal de grande instance ; le tribunal ordonne, le cas échéant, l'expulsion des occupants.

Dans son rapport *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace* (1992), le Conseil d'État avait relevé que sur 2 054 jugements rendus en 1988 par les tribunaux correctionnels en matière d'urbanisme, 1 277 avaient ordonné une démolition ou une mise en conformité : 420 contrevenants avaient exécuté ces jugements, et pourtant une seule exécution d'office avait eu lieu !



# 4

## LES AUTRES DÉCISIONS INDIVIDUELLES

Partie 2

210. En dehors du permis de construire, le droit français connaît de nombreuses décisions administratives concernant l'usage ou l'occupation du sol ; comme pour le permis de construire, la méconnaissance de leurs prescriptions est sanctionnée par le juge pénal (L. 480-4). En application de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et de son décret d'application du 5 janvier 2007, ces décisions peuvent dorénavant être regroupées en cinq catégories :

### ► Les déclarations préalables (R. 421-23 à R. 421-25)

Les déclarations préalables à certaines constructions ont été étudiées dans le chapitre précédent. D'autres opérations nécessitent une déclaration préalable, elles concernent notamment :

- l'édification d'une clôture, dans certains secteurs protégés par une législation nationale (sites inscrits, secteurs sauvegardés) ou dans les communes où le conseil municipal l'a décidé (R. 421-12) ;
- certains lotissements et certaines divisions foncières ;
- les coupes ou abattages d'arbres (L. 130-1) ;
- l'aménagement de petits terrains de camping ;
- les aires d'accueil des gens du voyage ;
- l'aménagement des abords d'un bâtiment existant dans les secteurs sauvegardés.

### ► Le permis de démolir (R. 421-26)

### ► Le permis d'aménager (R. 421-19 à R. 421-22)

Il concerne notamment :

- les lotissements (se reporter au chapitre 6) ;
- la création, l'agrandissement, le réaménagement d'un terrain de camping ou d'un parc résidentiel de loisirs ;
- l'aménagement d'un golf de plus de 25 hectares.

### ► L'autorisation de travaux pour les remontées mécaniques (R. 472-14 à R. 472-21)

### ► L'autorisation d'aménagement des pistes de ski alpin (R. 473-1 à R. 473-6).

Il n'est pas possible, dans le cadre de cet ouvrage, d'étudier toutes ces décisions. Aussi retiendrons-nous, en raison de leur importance ou de leur originalité dans le droit de l'urbanisme :

- une décision d'information : le certificat d'urbanisme ;
- trois décisions d'autorisation : le permis de démolir, l'autorisation d'exploitation commerciale, l'agrément en Île-de-France ;
- une décision d'acquisition : le droit de préemption urbain.

## 4.1. Le certificat d'urbanisme

211. Le certificat d'urbanisme a succédé à la note de renseignements et à l'accord préalable, supprimé en 1971. L'ordonnance du 8 décembre 2005 (nouvel article L. 410-1) et son décret d'application du 5 janvier 2007 modifient son régime.
212. La note de renseignements, qui n'a jamais été supprimée, n'est pas un acte administratif ; simple instrument d'information, elle peut, si elle est incomplète, engager la responsabilité de la commune (Conseil d'État, 27 juillet 2001, *Société européenne nouvelle d'achat immobilier*, Rec. T. p. 1225).

Au contraire, le certificat d'urbanisme est un acte administratif et peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (Conseil d'État 30 mars 1977, *ministre de l'Équipement c/ Fiamma*, GADU p. 253 ; cour adm. appel Bordeaux, 23 mars 2006, *Mme Soussen*, Rec. T. p. XX).

Le certificat a, dans le droit de l'urbanisme, une place particulière. Comme les autres actes individuels d'urbanisme, il est soumis à une procédure d'élaboration qui se déroule en trois temps : demande, instruction, décision ; mais bien qu'il ne soit pas une autorisation – contrairement au permis de construire ou au permis de démolir –, le certificat comporte des effets particuliers.

### 4.1.1. La demande

213. Elle émane de toute personne qui souhaite connaître la situation d'un immeuble au regard des règles d'urbanisme.

#### A. Conditions

La demande de certificat est, en principe, facultative.

Elle consiste à interroger l'administration soit (L. 410-1, a) sur le statut juridique d'un terrain – on dit qu'il est demandé un certificat de simple information –, soit (L. 410-1 b) sur la possibilité de réaliser une opération : construction, lotissement, création d'une association foncière urbaine, aménagement d'un terrain de camping... – on dit qu'il est demandé un certificat opérationnel. Les professionnels de l'immobilier ont tout intérêt à se procurer un certificat d'urbanisme lorsqu'ils s'intéressent à un immeuble : c'est le cas en



particulier des notaires qui commettraient une imprudence à ne pas demander un certificat avant de rédiger un acte ; cette omission peut même constituer une faute professionnelle sanctionnée par le juge judiciaire.

## B. Présentation

215. Quel que soit son objet, la demande doit être présentée sur un imprimé unique, (CERFA 13410\*01) identique sur tout le territoire national (A. 410-1), rempli par toute personne s'intéressant au terrain, propriétaire ou tiers : la demande doit préciser les coordonnées du terrain (demandeur, localisation, références cadastrales, superficie) et l'objet du certificat demandé : information sur un terrain ou réalisation d'une opération. Le dossier, complété par des plans de situation et du terrain, et de pièces complémentaires exigées selon la nature du projet (note descriptive succincte de l'opération, indiquant la destination, la localisation par exemple, ainsi qu'un plan du terrain en cas de demande de certificat opérationnel), doit être déposé en deux exemplaires (quatre exemplaires si la demande porte sur une opération) à la mairie de la commune dans laquelle le terrain est situé (R. 410-3).

## 4.1.2. L'instruction

400 000 certificats d'urbanisme environ sont demandés chaque année.

### A. Autorité

L'instruction est conduite au nom de l'autorité compétente pour statuer (R. 410-4), qui est la même que celle qui délivre le permis (voir *supra* 151).

### B. Procédure

216. L'instruction doit durer pour un certificat de simple information : un mois ; pour un certificat opérationnel : deux mois, le délai partant de la réception en mairie (R. 410-9 et R. 410-10). Le décret du 5 janvier 2007 introduit une grande nouveauté pour les certificats d'urbanisme demandés à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007 : lorsque l'autorité n'a pas répondu au demandeur de certificat dans le délai réglementaire, son silence « vaut délivrance d'un certificat d'urbanisme tacite » (R. 410-12).
217. Les consultations s'effectuent selon le même régime que celui prévu pour l'instruction du permis (voir *supra* 160) ; si le certificat est délivré par le préfet ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, le maire a quinze jours pour faire connaître son avis ; ce délai est porté à un mois pour l'instruction d'un certificat opérationnel ; passé le délai, l'avis est réputé favorable.

### C. Contenu

218. Le service qui instruit un certificat opérationnel est invité à la prudence puisqu'il doit se prononcer sur la faisabilité de l'opération.

D'une part, le principe de « constructibilité limitée », qui s'applique dans les communes non dotées de POS, de PLU ou de carte communale en dehors des parties actuellement urbanisées (L. 111-1-2), incite à délivrer des certificats négatifs pour les opérations situées dans ces secteurs. Sauf si le projet entre dans le cadre des exceptions au principe prévues par le législateur (par exemple un projet de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs), le certificat sera plutôt négatif : les dispositions d'urbanisme ne permettent pas, en effet, d'apporter une réponse positive certaine sur la constructibilité du terrain.

D'autre part, le mode d'instruction des dispositions d'urbanisme permissives – celles qui commencent, aux articles R. 111-2 à R. 111-24, par la formule « *le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales* » – n'incite pas toujours à délivrer un certificat positif.

## 4.1.3. La décision

219. L'instruction aboutit à une décision prise par l'autorité compétente, notifiée au demandeur si c'est une décision expresse – par courrier électronique, s'il l'a demandé (R. 410-6) ; cette décision est transmise au préfet (au maire, si la décision a été prise par le préfet).

### A. Informations générales

Le certificat exprès, qu'il soit de simple information ou opérationnel, indique toujours :

- l'existence, le cas échéant, d'un droit de préemption ;
- la nature des servitudes d'utilité publique applicables au terrain, notamment le plan d'alignement ;
- les dispositions d'urbanisme, nationales et locales, applicables au terrain ;
- la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain.

### B. Réponse sur l'opération

À ces informations, le certificat opérationnel exprès ajoute une réponse positive ou négative sur la possibilité d'utiliser le terrain pour la réalisation de l'opération envisagée (L. 410-1).

- Si le certificat est positif, l'accord qu'il donne « *porte exclusivement sur la localisation approximative du ou des bâtiments dans l'unité foncière, leur desti-*

nation et sur les modalités de desserte par les équipements publics existants ou prévus » (R. 410-14).

Le certificat précise si la situation du terrain nécessite avant la construction l'avis ou l'accord de services de l'État (monuments historiques, sites, protection de la nature, sécurité...).

Il fait état, s'il y a lieu, d'une possibilité de sursis à statuer.

► Si le certificat est négatif, il comporte les motifs de cette réponse ; il en est de même s'il est assorti de prescriptions (R. 410-14).

#### 4.1.4. Les effets

##### A. Principe

220. Le certificat, qu'il soit de simple information ou opérationnel, doit être conservé par son titulaire car il confère une garantie ainsi exprimée :

*« Lorsque la demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou la salubrité publique »* (L. 410-1, alinéa 4).

Ainsi, le pétitionnaire d'un permis de construire, qui a obtenu un certificat exprès ou tacite, ne peut se voir opposer un changement de la réglementation (par exemple une diminution du COS ou une modification des règles d'implantation des constructions ou un nouveau classement de la zone du terrain, apportés par une révision du PLU) s'il dépose sa demande de permis dans les dix-huit mois qui suivent la date de signature du certificat (cour adm. appel Paris, 27 juin 1995, *ministre de l'Équipement c/ Sanglier*, Rec. T. p. 1088) ou d'expiration du délai d'instruction en cas de certificat tacite. Il en est de même des taxes : si elles sont relevées postérieurement à l'obtention du certificat, le bénéficiaire du permis paiera les contributions aux taux en vigueur à la date du certificat. En revanche, si par exemple, un plan de prévention des risques d'inondation est publié après la délivrance du certificat et restreint les droits de construire sur le terrain, le titulaire du certificat ne pourra faire valoir que le certificat lui donnait moins de dix-huit mois auparavant des possibilités beaucoup plus importantes de construire.

##### B. Application

221. De fait, les certificats négatifs ne créent aucun droit à réaliser l'opération. Cependant leur délivrance n'implique pas un refus automatique de l'opération : d'abord, parce que le certificat a pu être négatif par erreur ; ensuite, parce que l'interprétation des dispositions permissives, qui a pu être négative au moment de l'instruc-

tion du certificat, peut s'avérer positive au moment de l'instruction du dossier de l'opération ; enfin, parce que les dispositions d'urbanisme peuvent évoluer d'une manière favorable au demandeur : révision du PLU, nouvelle réglementation, nouveau classement faisant passer le terrain d'une zone inconstructible à une zone constructible...

Quant aux autres certificats, encore faut-il, pour qu'ils confèrent une garantie, qu'ils soient réguliers. Si l'appréciation portée par l'administration a été erronée (par exemple, en estimant que la desserte du terrain en équipements était suffisante), le demandeur ne peut invoquer le certificat d'urbanisme qu'il détient (Conseil d'État, 11 octobre 1989, *Cléry et autres*, Rec. T. p. 996). Il en est de même si les dispositions d'urbanisme mentionnées dans le certificat étaient illégales (Conseil d'État, 4 novembre 1994, *SCI Le Parc de Vaugion*, Rec. T. p. 1249).

En revanche, lorsque l'appréciation portée par l'administration est exacte, le demandeur est sûr de voir l'instruction de l'autorisation d'urbanisme examinée au regard des dispositions d'urbanisme invoquées dans le certificat s'il le joint à son dossier. Celui-ci, selon l'expression du professeur Georges Liet-Veaux, « cristallise » l'état du droit.

222. Mais, pour autant, le permis – ou plus généralement l'autorisation – n'est pas automatiquement accordé : d'une part, parce qu'un sursis à statuer, dont l'éventualité a dû être signalée dans le certificat, peut être prononcé en application de l'article L. 123-6 (Conseil d'État, 10 juillet 1987, *ministre de l'Urbanisme c/ Foucault*, Rec. p. 266) ; d'autre part, parce que d'autres règles, examinées seulement au moment de l'instruction du permis, telles que celles régissant les monuments historiques, peuvent conduire l'administration à refuser le permis.

En outre, les effets d'un certificat sont limités par sa durée de validité ; l'annulation en appel d'un jugement annulant un certificat ne rouvre pas le délai de validité (Conseil d'État, 13 juin 2003, *SCI Eirlys*, Rec. T. p. 1028). Néanmoins, la prorogation du certificat peut être demandée au moins deux mois avant l'expiration du délai de validité ; elle peut être accordée et renouvelée pour une durée d'un an ; encore faut-il que les prescriptions d'urbanisme, les servitudes administratives et le régime des taxes et participations n'aient pas changé depuis la délivrance du certificat (R. 410-17).

#### **4.1.5. Le contentieux**

223. Le contentieux du certificat d'urbanisme se développe sensiblement.

##### **A. Le contentieux de l'annulation**

Conformément aux règles du droit commun, le requérant doit d'abord avoir intérêt pour agir pour attaquer un certificat. C'est le cas du propriétaire s'il n'a pas lui-même demandé le certificat concernant son terrain ; mais ce n'est pas le cas du notaire qui reçoit notification d'un certificat négatif pour un terrain

appartenant à son client (Conseil d'État, 17 janvier 1990, *Trotel*, Rec. T. p. 1038) : il est considéré comme un tiers sans intérêt direct, bien que mandaté par son client. De même, un maire ne peut demander l'annulation d'un certificat négatif délivré par le préfet pour un terrain appartenant à un habitant de sa commune (Conseil d'État, 28 juin 1996, *commune de Bures-en-Bray*, Rec. T. p. 1227). L'auteur d'un recours contre un certificat d'urbanisme doit communiquer sa requête et à l'auteur et au bénéficiaire du certificat (R. 600-1).

Ensuite, le requérant doit respecter les délais. Les délais ne courent pas pour les tiers puisque contrairement au permis, le certificat n'est généralement pas publié. Sauf le cas où le retrait est demandé par le bénéficiaire, le certificat illégal ne peut être retiré que dans les quatre mois suivant sa signature selon les règles de droit commun (Conseil d'État, 26 octobre 2001, *Ternon*, Rec. p. 497 ; circulaire du ministre de l'Équipement aux préfets, 23 avril 2002). Aussi bien le juge considère-t-il que le refus ultérieur de permis vaut retrait d'un certificat illégal (Conseil d'État, *Cléry*, précité).

224. Il faut noter que pour obtenir l'annulation d'un certificat d'urbanisme, le requérant peut invoquer devant le juge l'illégalité des dispositions du document d'urbanisme sur lesquelles la décision est fondée. Par application de la jurisprudence *société Gépro* concernant le permis de construire (Conseil d'État, Section, 12 décembre 1986), s'il existe un lien direct entre l'illégalité entachant le document d'urbanisme et le certificat, ce dernier doit être annulé. Toutefois, l'illégalité pour vice de forme ou de procédure de ce document ne peut plus être soulevée six mois après la prise d'effet de ce document (L. 600-1).

Enfin, le certificat d'urbanisme informe le demandeur sur les règles concernant un terrain, ou la faisabilité d'une opération telles qu'elles existent à la date de la délivrance du certificat. Dès lors, le demandeur peut à tout moment réclamer un nouveau certificat. Cette nouvelle demande ne peut être rejetée, car les règles d'urbanisme, l'état des équipements publics ont pu changer : le nouveau certificat d'urbanisme n'a pas le caractère d'une décision confirmative du certificat délivré antérieurement pour le même terrain ; il peut être, à son tour, contesté (Conseil d'État, Section, 3 février 1984, *veuve Bourgeois*, GADU p. 255). Naturellement, l'annulation d'un certificat négatif ne rend pas le demandeur titulaire d'un certificat positif (Conseil d'État, 5 avril 2006, *Mme Dumont*, Rec. T. p. XX).

## B. Le contentieux de la responsabilité

225. Un certificat illégal peut engager la responsabilité de l'administration dans les conditions du droit commun. À cet égard, on observe une augmentation du montant des indemnités allouées par le juge. Avant de condamner, le juge s'assure que le comportement de l'administration – la commune si le certificat a été délivré par le maire, l'État si le certificat a été délivré par le préfet – est effectivement fautif et que le préjudice invoqué est bien direct et certain (Conseil d'État, 3 mai 2002, *commune de Pessines*, req. n° 224282).

## 4.2. Les autorisations individuelles

Trois d'entre elles seront, comme cela a été indiqué, étudiées ici.

### 4.2.1. Le permis de démolir

226. De même que pour construire il faut une autorisation, de même il faut aussi, dans certains cas, l'accord de l'administration pour démolir. Le permis de démolir a été introduit en France par la loi sur les sites de 1930.

Le nouvel article L. 421-3, applicable à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2007, calque le régime du permis de démolir sur celui du permis de construire, qu'il s'agisse de la demande, de l'instruction, de la réponse à la demande, des effets de la demande et du contentieux : nous renvoyons donc le lecteur au chapitre précédent, et nous insisterons plutôt sur les différences marquantes du permis de démolir avec le permis de construire.

#### A. Le champ géographique

Alors que le permis de construire est exigé partout, le permis de démolir n'est exigé que dans certaines aires géographiques, pour une des deux raisons suivantes :

##### ► parce que le conseil municipal l'a institué

Le conseil municipal peut, pour tout ou partie du territoire de la commune, décider d'instituer ce permis qui sera exigé pour « *les travaux ayant pour objet de démolir ou rendre inutilisable tout ou partie d'une construction* » (R. 421-27). Comme pour le permis de construire, il s'agit d'une autorisation préalable : les travaux de démolition doivent « *être précédés* » (L. 421-3) de la délivrance de cette décision.

##### ► parce que la construction existante est protégée

227. Cette protection de l'immeuble est assurée :

- par le POS ou le PLU (ou en l'absence de PLU, par une délibération du conseil municipal prise après enquête publique : R. 421-28, e) lorsque ce document a délimité des quartiers, îlots, immeubles, monuments, sites ou secteurs devant être plus particulièrement protégés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique (L. 123-1, 7°) ;
- par un périmètre de sauvegarde et de mise en valeur ou par un périmètre de restauration immobilière ;
- par sa localisation dans le champ de visibilité d'un monument historique ou une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ;

- par son inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou son adossement à un immeuble classé ;
- par sa situation dans un site inscrit ou classé.

## B. L'objet de la demande

La demande de permis est plus simple à effectuer que celle du permis de construire (R. 451-1 et R. 451-2) ; établie sur le formulaire *CERFA 13405\*01*, elle doit préciser la date de construction du bâtiment à démolir et les constructions qui subsisteront sur le terrain, lorsque est prévue une démolition partielle ; elle doit être accompagnée de photographies et d'autres documents lorsque le bâtiment est concerné par la législation sur les monuments historiques (R. 451-3 et R. 451-4). La demande est établie en quatre exemplaires (R. 423-2, b).

### ► La démolition d'une construction

L'objet de l'autorisation demandée est de démolir « *une construction existante* » (L. 421-3). Le législateur impose au demandeur du permis une attention particulière aux plaques commémoratives (par exemple, la plaque où figure la liste des morts de la guerre de 1914-1918) ; si une telle plaque est posée sur l'immeuble qui va être démolie, elle doit être préservée et réinstallée à l'issue des travaux en un lieu visible de la chaussée (L. 451-3).

### ► Les exceptions

228. Certaines démolitions sont dispensées de permis de démolir (R. 421-29) :

- immeubles faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité (art. L. 1331-28 du Code de la santé publique) ou menaçant ruine (articles L. 511-1 à 511-3 du Code de la construction et de l'habitation) ;
- immeubles faisant l'objet d'une démolition imposée par une décision de justice devenue définitive (cf. Conseil d'État, 30 juillet 1997, *époux Choquet*, Rec. p. 315) ;
- bâtiments frappés de servitude de reculement en exécution de plans d'alignement (art. L. 141-3 du Code de la voirie routière) ;
- démolitions de lignes électriques et de canalisations ;
- démolitions couvertes par le secret de la défense nationale.

## C. La décision

### ► L'autorité compétente

229. C'est la même autorité que celle qui est compétente pour délivrer le permis de construire (L. 422-1). Le maire ne peut évidemment pas renoncer à prendre la décision en organisant un référendum sur un permis de démolir (Trib. adm. Limoges, 25 septembre 2006, *Mme Floret et M. Carlier c/ commune de Crozant*, Rec. T. p. XX) !



**► L'instruction**

Délai : il est de deux mois (R. 423-23, b), l'absence de réponse dans le délai de quatre mois après réception de la demande valant permis tacite (L. 424-2).

Comme pour le permis de construire, le service instructeur transmet le dossier pour consultation à différentes autorités. L'instruction peut avoir lieu dans le cadre d'une demande de permis de construire ou d'aménager (L. 451-1 et L. 441-1). Elle ne peut aboutir à un refus « *lorsque la démolition est le seul moyen de mettre fin à la ruine de l'immeuble* » (L. 451-2).

**► Les cas de refus**

Le permis peut être refusé – ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales – « *si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti, des quartiers, des monuments et des sites* » (L. 421-6, alinéa 2). Il ne peut être refusé au motif que la construction envisagée sur le terrain, après la démolition demandée, fera l'objet d'un refus de permis (trib. adm. Lille, 26 février 2006, *association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Saint-Amand-les-Eaux*, 0503451).

**► Le permis tacite**

À l'expiration du délai d'instruction annoncé, le demandeur, s'il n'a pas eu de réponse, est titulaire d'un permis de démolir tacite. Toutefois, il est, au contraire, en présence d'un permis rejeté si celui-ci a été demandé au titre d'une législation nationale de protection de l'immeuble (voir *supra* 227).

**D. Les effets du permis**

230. Le permis est exécutoire quinze jours après sa notification (lettre avec AR) et sa transmission au préfet ; s'il est tacite, quinze jours après la date où il est acquis (R. 452-1). Il doit être affiché en mairie et sur le terrain (R. 424-15), mais il ne nécessite ni déclaration d'ouverture de chantier (R. 424-16) ni attestation d'achèvement des travaux (R. 462-1).

Sa validité est identique à celle du permis de construire (R. 424-17) ; comme ce dernier, il peut être prorogé (R. 424-21).

Enfin, il n'existe pas de taxe générée par le permis de démolir.

**E. Le contentieux**

Toutes les règles sont communes avec le permis de construire ; en particulier l'obligation de l'article R. 600-1 faite au requérant de notifier, dans les quinze jours, copie de son recours au titulaire du permis et à l'autorité l'ayant délivré est contrôlée par le juge (Conseil d'État, 24 septembre 1999, *Association de défense du lotissement de Crouzes*, Rec. T. p. 1081). Signalons enfin que la violation des règles du permis de démolir, notamment celle fixée à l'article L. 451-3 sur les plaques commémoratives, constitue un délit (L. 480-4).

### 4.2.2. L'autorisation d'exploitation commerciale

231. Après les Pays-Bas, l'Italie et le Royaume-Uni, la France a cherché à éviter « l'écrasement de la petite entreprise » : la loi « Royer » du 27 décembre 1973, loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, a imposé pour les ouvertures ou les transformations de grandes surfaces commerciales l'obligation d'obtenir une autorisation administrative : depuis l'ordonnance du 8 juin 2006, le régime de cette autorisation est incorporé au Code de commerce (articles L. 750-1 et suivants). Une autorisation analogue existe pour la création ou l'extension de salles de spectacles cinématographiques. Lorsqu'un permis de construire est nécessaire pour le même projet, il faut demander l'autorisation préalablement.

#### A. Les projets soumis à autorisation

Les différentes catégories en sont fixées à l'article L. 752-1 du Code de commerce :

► **La création ou l'extension d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 300 m<sup>2</sup>**

La notion d'ensemble commercial n'a pour critère ni l'unité de bâtiment (les magasins peuvent donc être situés dans des bâtiments distincts), ni l'unité de propriétaire (les magasins peuvent appartenir à deux propriétaires ou des exploitants distincts). Elle est fondée sur deux critères cumulatifs.

Le premier critère est l'**unité de site**. Les magasins doivent être réunis sur « *un même site* » (art. L. 752-3, Code de commerce).

232. Le second critère est **l'un des quatre critères** alternatifs suivants :

*Même opération d'aménagement foncier*

Lorsque l'opération est réalisée, en une ou plusieurs tranches, dans le cadre d'une opération d'aménagement prévue au Code de l'urbanisme (ZAC hors centre urbain, restauration immobilière, lotissement), l'autorisation est nécessaire.

*Accès des divers établissements à une même clientèle*

À noter : la possibilité d'offrir à la clientèle un accès piétonnier ou routier commun ou des parkings communs entraîne aujourd'hui la qualification d'ensemble commercial.

*Gestion commune d'exploitation*

Cette gestion commune ne peut concerner que certains éléments de l'exploitation : il peut s'agir, par exemple, de services collectifs (gardiennage, nettoyage, comptabilité...) ou de pratiques et de publicités commerciales communes (signalisation commune, quinzaine à prix réduits...) : cf. Conseil d'État, 18 mars 1994, *SA Vinyce Intermarché*, Rec. p. 810.

### *Structure juridique commune*

La structure juridique, pour être qualifiée de commune, doit soit avoir un dirigeant de droit ou de fait commun, soit être contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé exerçant sur elle une influence ; en application de l'article L. 233-16, IV du Code de commerce, l'influence se présume lorsqu'un associé dispose au moins du cinquième des droits de vote de cette entreprise.

#### ► **La création ou l'extension d'un magasin de commerce de détail**

233. L'autorisation d'urbanisme commercial n'est nécessaire que pour les surfaces de vente supérieures à 300 m<sup>2</sup> ; elle n'est cependant pas exigée pour les pharmacies ni pour les halles et marchés municipaux.

La jurisprudence a précisé que les surfaces des réserves ne devaient pas être incluses dans les surfaces de vente (Conseil d'État, Section, 17 décembre 1982, *société Angélica-Optique Centraix et autres*, GADU p. 718), à l'inverse des surfaces de vente extérieures (Conseil d'État, 22 juin 1983, *Comité interprofessionnel de défense des travailleurs indépendants du Nord-Pas-de-Calais*, Rec. p. 634) et des surfaces consacrées à des activités de production ou de services à caractère artisanal (Conseil d'État, 30 septembre 1987, *SA SCAEX Inter-région parisienne*, Rec. p. 298).

#### ► **La création ou l'extension d'une installation de distribution au détail de carburants, quelle qu'en soit la surface**

La création ou l'extension de garages ou de commerces de véhicules automobiles ne sont cependant pas soumises à autorisation si ces installations disposent d'un atelier d'entretien et d'une surface de moins de 1 000 m<sup>2</sup>.

#### ► **La construction ou l'extension d'immeubles entraînant la constitution d'établissements hôteliers d'une capacité supérieure à 30 chambres**

Ce chiffre est porté à 50 en Île-de-France. L'autorisation n'est cependant pas nécessaire pour des projets hôteliers dans les départements d'outre-mer.

## **B. L'autorisation**

### ► **La demande**

234. La demande d'autorisation d'exploitation commerciale, qui doit comprendre les pièces exigées par l'article R. 752-8 du Code de commerce, et notamment, pour les projets de surfaces commerciales supérieures à 6 000 m<sup>2</sup>, les conclusions d'une enquête publique sur les aspects économiques, sociaux et d'aménagement du projet (Code de commerce, L. 752-5), est déposée à la préfecture, avant l'éventuelle demande de permis de construire.

### ► **L'instruction**

Elle est effectuée pendant une durée maximale de quatre mois ; passé ce délai, l'autorisation est réputée accordée (L. 752-16, Code de commerce). L'instruc-

tion est confiée à la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, service déconcentré du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui doit notamment vérifier auprès de la direction départementale de l'équipement la compatibilité de la demande avec le schéma de cohérence territoriale (L. 122-1).

#### ► La décision

235. La décision est prise par la commission départementale d'équipement commercial (CDEC), présidée par le préfet (qui ne vote pas) et comprenant six autres membres, ayant voix délibérative :

- le maire de la commune concernée par le projet et le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement ;
- le président de l'établissement de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement ou, à défaut, le conseiller général du canton ;
- le président de la chambre de commerce et le président de la chambre des métiers ;
- un représentant des associations de consommateurs.

Les projets doivent, pour être autorisés, recueillir quatre voix ; l'article L. 752-14 du Code de commerce dispose, dans un souci de transparence, que « *le procès-verbal indique le sens du vote émis par chacun de ses membres* ».

En outre, la décision, qui doit notamment tenir compte des travaux de l'observatoire départemental d'équipement commercial, doit être motivée. Elle doit respecter plusieurs principes fixés à l'article L. 752-6 du Code de commerce et hiérarchisés par la jurisprudence (Conseil d'État, 27 mai 2002, *SA Guimatho et SA Dijori*, Rec. p. 178) : le premier, le plus absolu, est l'interdiction de l'écrasement de la petite entreprise et du gaspillage des équipements commerciaux ; puis viennent trois principes importants : la liberté d'entreprendre (la CDEC doit veiller à « *prévenir les risques d'abus de position dominante* » : Conseil d'État, 30 juillet 2003, *SA Caen Distribution*, Rec. T. p. 690), les exigences de l'aménagement du territoire, le développement de l'emploi ; s'y ajoutent trois principes accessoires : la modernisation (des équipements, du confort d'achat), la qualité de vie (urbaine et rurale) et de travail, la qualité de la desserte (pour les voitures et les transports publics).

En 2004, les CDEC ont examiné 3 578 projets : elles ont autorisé 81 % d'entre eux, représentant au total 3 083 000 m<sup>2</sup> de nouvelles surfaces commerciales (parmi lesquelles 28 % de surfaces de bricolage-jardinage, 23 % de supermarchés alimentaires, 12 % de surfaces d'équipement de maison, 9 % de surfaces de sports et de loisirs).

### C. Les conséquences

#### ► Exécution matérielle

236. L'autorisation donnée par la CDEC est accordée par mètre carré de surface ; lorsqu'il s'agit d'une autorisation donnée pour la création de magasins de

commerce de détail, elle n'est ni cessible ni transmissible par son bénéficiaire à un tiers (Code de commerce, art. L. 752-15, dernier alinéa). Toute violation de l'autorisation est punie (Code de commerce, art. R. 752-44) d'une amende de 1 500 euros par jour et par mètre carré (Cass. crim. 17 mars 1993, *Rigolley*, Bull. crim. 1993, n° 125) ainsi que de la confiscation des marchandises irrégulièrement mises en vente.

L'autorisation donne droit à l'ouverture commerciale, elle ne vaut pas permis de construire ; d'ailleurs, l'ouverture d'une exploitation commerciale ne nécessite pas toujours un permis, si le projet ne l'exige pas au regard des règles d'urbanisme.

Lorsque l'exploitant commercial n'a pas besoin de permis de construire, il doit ouvrir les surfaces de vente dans un délai de trois ans suivant l'autorisation (Code de commerce, R. 752-33).

Lorsque l'exploitant a besoin d'un permis et d'une autorisation d'urbanisme commercial, il doit d'abord demander cette autorisation ; puis deux voies s'offrent à lui :

- soit il attend d'obtenir cette autorisation et il doit déposer la demande de permis dans les deux ans suivant l'autorisation ;
- soit il dépose la demande de permis accompagnée de la copie de la lettre du préfet lui indiquant que le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale est complet (R. 431-27) ; le permis de construire connaît alors, nous l'avons vu, une durée d'instruction plus longue : sept mois (R. 423-30).

Dans les deux cas, le permis ne peut être délivré avant l'expiration du délai de recours relatif à cette autorisation, et, en cas de recours, avant la décision de la CNEC (L. 452-7). Il ne peut être accordé que si le projet de construction est identique à celui qui a été présenté à la CDEC et que si le projet présenté respecte lui-même les règles d'urbanisme. Rappelons que le nombre de places de stationnement exigées est prévu par le plan local d'urbanisme, sans toutefois dépasser une limite fixée par la loi à une fois et demie la surface SHON des bâtiments affectés au commerce (L. 111-6-1, alinéa 1).

Tous les contrats passés par les bénéficiaires de l'autorisation sont communiqués au préfet et à la chambre régionale des comptes (Code de commerce, art. L. 752-23) ; à défaut, la loi prévoit une amende de 15 000 euros.

#### ► Contestation éventuelle

##### *Recours à la CNEC*

237. La décision de la CDEC peut faire l'objet, dans les deux mois de sa notification ou de son intervention implicite, d'un recours devant la Commission nationale d'équipement commercial (qui est aussi compétente en matière d'équipements cinématographiques). En 2004, 40 % des projets refusés par les CDEC ont fait l'objet d'un recours auprès de la CNEC.

Celle-ci, qui comprend huit membres (quatre désignés par les ministres, un par chacun des présidents des assemblées parlementaires, un par le vice-président

du Conseil d'État, un par le premier président de la Cour des comptes) peut être saisie :

- par le préfet ;
- conjointement par deux membres de la CDEC, dont un élu ;
- par le demandeur.

Ainsi, sur recours du préfet du Lot-et-Garonne, la CNEC a refusé, le 24 avril 2007, la création d'un ensemble commercial de 26 000 m<sup>2</sup> au Parc d'Agen (*décision n° 3361m*).

Le recours à la CNEC a deux effets :

- il interdit la délivrance du permis de construire (L. 752-18, Code de commerce) jusqu'à la décision nationale ; à cet effet, le délai d'instruction du permis est majoré de quatre mois (R. 423-36) ;
- il contraint la CNEC à réexaminer la demande au fond (cf. CNEC, 17 juin 2003, *décision n° 2080, Préfet des Côtes d'Armor c/ Société Expan G 22* : création, dans la commune de Pabu, d'un Super-U de 3 500 m<sup>2</sup> et d'une station d'essence de 210 m<sup>2</sup> refusée). La décision prise par la commission nationale doit être inspirée par les principes de la loi d'orientation (Conseil d'État, 27 juin 1979, *SA Adour-Distribution*, GADU p. 717). Elle se substitue à celle de la CDEC (Conseil d'État, 10 juin 1983, *Delahaye et Groult*, Rec. p. 237).

#### *Recours contentieux*

238. Toutes les personnes ayant intérêt à agir, à l'exception de celles pouvant saisir la CNEC, peuvent contester la décision de la CDEC devant le tribunal administratif (c'est le cas de la commune où l'implantation est projetée : Conseil d'État, 12 novembre 1997, *commune de Coudekerque-Branche*, Rec. T. p. 720) ; elle n'a pas à notifier son recours au bénéficiaire et à l'auteur de la décision. Toute personne ayant intérêt à agir peut contester devant le Conseil d'État la décision de la CNEC.

Le juge vérifie en premier lieu que l'autorisation ne risque pas de provoquer l'écrasement du petit commerce ou le gaspillage des équipements commerciaux (Conseil d'État, 25 septembre 1996, *Union des commerçants et artisans de Lamballe*, Rec. p. 348 ; 22 février 1999, *CCI de Touraine*, Rec. T. p. 676) – notamment des stations de distribution de carburants indépendantes (Conseil d'État, 20 mars 2000, *SCI Les Quirlies*, Rec. T. p. 868) ; à cette fin, il s'assure que la zone de chalandise a bien été identifiée (Conseil d'État, 10 novembre 2004, *Société Bricomuret*, Rec. T. p. 610). Si ce risque est écarté, le juge procède à un bilan de l'opération (Conseil d'État, *secrétaire d'État aux PME*, 15 juillet 2004, Rec. T. p. 609) au regard de la gradation des principes présentés *supra* 235.

Il paraît difficile d'engager un référé-suspension d'une décision de la CNEC, car la condition d'urgence (Code de justice administrative, art. L. 521-1) ne peut être remplie tant que l'ouverture au public n'est pas imminente (Conseil d'État, juge des référés, 15 février 2001, *Association Hautes-Alpes Demain*, req. n° 230312).

Signalons que le gouvernement a ouvert en 2006 une réflexion sur la simplification des textes concernant l'urbanisme commercial qui pourrait déboucher sur une nouvelle loi : il s'agirait en particulier de mieux intégrer cette question dans les PLU et de fusionner l'autorisation d'exploitation commerciale avec le permis de construire. Toutefois cette loi devra être compatible avec la directive du Parlement européen et du Conseil n° 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ; l'article 14 § 5 de cette directive interdit en effet de subordonner l'accès à une activité de services « à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché ».

### 4.2.3. Les agréments en Île-de-France

239. La politique d'aménagement du territoire a des conséquences sur l'urbanisme en région Île-de-France : il existe un schéma directeur de la région Île-de-France (*supra* 22 et 23) ; de plus, un agrément de l'État doit être accordé à l'implantation de certains locaux dans la région-capitale.

#### A. Le champ d'application

L'agrément de l'administration pour réaliser des opérations immobilières en région Île-de-France est exigé pour un certain nombre de réalisations.

##### ► Les opérations assujetties

L'article R. 510-1 en donne la liste : construction, reconstruction, réhabilitation ou extension de locaux à usage industriel, commercial, professionnel, administratif, technique, scientifique ou d'enseignement. Le changement d'utilisateur ou d'utilisation de ces locaux n'est plus soumis à agrément depuis le décret n° 2000-368 du 26 avril 2000.

##### ► Les opérations dispensées

240. Les articles R. 510-4 et R. 510-6 dispensent un certain nombre d'opérations de demande d'agrément ; par exemple :

- les opérations portant sur des locaux à usage de magasin de vente ou d'équipement hospitalier ;
- les opérations de reconstruction de bureaux sans extension de surface ;
- les installations à usage industriel sans utilisateur déterminé ou à usage d'entrepôt de SHON inférieure à 5 000 m<sup>2</sup> ;
- les opérations portant sur des locaux affectés aux internats des lycées ou aux résidences universitaires ;
- les opérations réalisées dans une agglomération nouvelle ou dans l'un des vingt-trois cantons ruraux, situés aux franges de la région et mentionnés à l'article R. 510-6, I, 1° ;
- les opérations réalisées par un service de l'État ou par une personne publique ou privée soumise à son contrôle, pour des activités ne s'exerçant pas dans le



secteur concurrentiel si ces opérations ne dépassent pas 200 m<sup>2</sup> de SHON ou si elles relèvent des services départementaux de l'État ;

- les salles de spectacles cinématographiques ;
- les opérations portant sur des locaux à usage technique, scientifique, d'enseignement ou de bureaux de SHON inférieure à 1 000 m<sup>2</sup> ;

Le décret du 14 mai 2007 y ajoute les opérations de reconstruction effectuées, dans la limite de la création de 40 000 m<sup>2</sup> de SHON supplémentaires, dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense.

## B. La décision

241. Quelle que soit sa qualité, personne physique ou personne morale, de droit public ou de droit privé, le propriétaire doit demander l'agrément.

### ► Instruction

Le dossier est instruit par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et les représentants des ministères intéressés (A. 510-7). L'instruction doit prendre en compte les orientations définies par la politique d'aménagement et de développement du territoire national et par la politique de la ville « *relatives notamment au développement du logement social et de la mixité sociale* » (L. 510-1-I, alinéa 2). Le délai d'instruction est de trois mois ; passé ce délai, l'agrément est tacite (R. 510-2).

### ► Contenu

Si l'agrément est refusé, ce refus doit être motivé. S'il est accordé, l'arrêté fixe la SHON de construction autorisée et précise le délai de validité au-delà duquel l'agrément est caduc (Conseil d'État, 25 juillet 1975, *Société d'études Louve-ciennes-Princesse*, Rec. p. 480). Il peut toutefois être prolongé.

### ► Autorité compétente

#### *Principe*

L'agrément est accordé par le préfet de la région Île-de-France. Pour accorder l'agrément, le préfet de région est invité « *à promouvoir un développement plus équilibré de l'emploi ou de l'activité économique dans la région, et notamment au sein de sa zone agglomérée, en favorisant la constitution et le développement de nouveaux pôles dans le nord et l'est de la première couronne où se concentrent les populations les plus en difficulté* » (lettre du ministre de l'Équipement et du ministre de l'Aménagement du territoire au préfet de la région Île-de-France, 26 mars 2001).

*Exceptions*

L'agrément est accordé par le préfet du département lorsque l'opération est d'initiative privée et qu'elle doit se réaliser dans une commune ayant conclu une convention avec l'État. Cette convention, signée entre le maire et le préfet, prévoit, pour une durée de trois à cinq ans (R. 510-5), les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités économiques ; elle doit également respecter le SDRIF. Vingt-cinq communes d'Île-de-France (dont Paris, Massy, Nanterre, Saint-Denis, Ivry-sur-Seine) ont signé une telle convention.

**Tableau I : agréments traités  
par le Comité de décentralisation en 2000**

<b>Demandes</b>	<b>Accords</b>	<b>Accords précaires</b>	<b>Refus</b>	<b>Dossiers sans suite</b>	<b>Dossiers ajournés</b>
537 (5 470 563 m <sup>2</sup> )	471	29	9	20	13

*Source : Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France.*

► **Redevance**

242. Une redevance, instituée par une loi de 1960, s'applique aux constructions de bureaux et de locaux de recherche. Établie par la DDE au moment de la délivrance du permis de construire ou du dépôt de la déclaration de transformation de locaux, elle comporte un taux variable selon la zone où est situé le local : 244 euros/m<sup>2</sup> dans les arrondissements de Paris-Centre et Paris-Ouest ainsi que dans certaines communes des Hauts-de-Seine ; 152 euros/m<sup>2</sup> dans certaines communes des Hauts-de-Seine et des Yvelines ; 61 euros/m<sup>2</sup> dans les arrondissements de Paris-Est et dans des communes des sept autres départements ; quelques communes ne connaissent pas cette redevance (R. 520-12). La redevance, calculée sur la surface utile de plancher de la construction, n'est pas applicable aux locaux publics, ni aux garages, ni aux bureaux des professions libérales ; jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, elle n'est pas exigible pour la reconstruction d'un immeuble démoli, sauf pour la surface excédant la surface de l'immeuble avant reconstruction (loi de finances pour 2007, art. 151). Le produit de cette redevance (130 millions d'euros en 2006), recouvrée par les services fiscaux, est attribué au budget de la région Île-de-France, où il figure en recettes à la section équipement.

**Tableau II : surfaces de bureaux (en mètres carrés)  
correspondant aux agréments accordés en 2000 en Île-de-France  
(y compris conventions de déconcentration de l'agrément)**

	Construction de bureaux en blanc	Construction de bureaux affectés	Utilisation de bureaux existants	Construction d'entrepôts	Utilisation d'entrepôts existants	Constructio n de locaux d'activité existants	Utilisation de locaux d'activité	Constructi on d'autres locaux	Utilisation d'autres existants
<b>75</b>	229 473	20820	248 982	21 609	16 250	38 719	8 287	108 863	68 778
<b>77</b>	3 480	7598	1249	311 904	0	29 004	0	30 779	31 522
<b>78</b>	67 649	151 796	6892	20 427	3 502	50 042	1416	14 321	4681
<b>91</b>	214 580	42 272	16 539	265 208	127 680	19 653	0	47 632	515
<b>92</b>	424 043	60 542	289 910	27 193	16 291	91 755	2 677	40243	22 083
<b>93</b>	629 661	73 291	83 603	30 397	2 637	273 123	17 298	36 876	40181
<b>94</b>	325 975	4 128	9 945	47 991	6 329	24 325	0	18 752	630
<b>95</b>	29 984	20 079	1 674	107 715	5 478	42 392	0	15 671	0
<b>Total</b>	<b>1 924 845</b>	<b>381 026</b>	<b>658 794</b>	<b>831 844</b>	<b>178 167</b>	<b>569 013</b>	<b>29 678</b>	<b>313 137</b>	<b>174 060</b>
	Bureaux : 2 964 665			Entrepôts : 1 010 011		Activités : 598 691		Autres : 487 197	

Source : Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France.

### C. Le contrôle

#### ► Contentieux

243. Le juge administratif peut être saisi d'un recours contre un octroi ou un refus d'agrément ; il exerce alors un contrôle minimal sur ce type de décision (Conseil d'État, 7 janvier 1987, *SCI Étoile-Neuilly*, Rec. T. p. 1027).

#### ► Sanctions

Sans agrément, le permis de construire ne peut pas être délivré, les fonds publics ne peuvent pas être engagés (R. 510-8). Si les locaux sont ouverts et donc construits, il y a lieu à des sanctions pénales (L. 510-1 et 510-2), à évacuation des locaux, voire à leur démolition. De plus, les locaux construits sans agrément ne doivent pas être raccordés aux réseaux d'eau, de gaz, d'électricité et de téléphone (L. 111-6).

**Tableau III : évolution des agréments en Île-de-France**

	1975	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Paris	212	18	48	202	200	324	314	253	110	139	103	126	53
Hauts-de-Seine	257	315	305	1063	842	372	274	75	154	258	165	60	225
Seine-St-Denis	126	82	127	296	302	158	211	174	188	58	53	25	27
Val-de-Marne	96	48	94	245	260	155	131	118	68	72	75	22	20
Petite Couronne	479	444	525	1 604	1 404	686	615	367	409	389	293	107	272
Seine-et-Marne	22	31	66	145	212	253	157	71	57	55	72	43	36
Yvelines	139	139	154	278	288	219	135	123	193	65	54	40	61
Essonne	94	62	94	242	217	198	151	20	24	17	32	73	31
Val d'Oise	38	87	105	194	157	219	137	63	54	53	57	11	47
Grande Couronne	293	319	420	860	874	890	579	310	328	190	214	167	175
Île-de-France	984	782	993	2 665	2 447	1 900	1508	930	847	718	610	400	500
Dont villes nouvelles	83	190	307	458	361	349	284	143	180	61	61	27	32

Source : Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France.

### 4.3. Le droit de préemption urbain

244. La collectivité publique peut intervenir dans une vente d'immeuble qui est en cours en évinçant l'acquéreur prévu afin d'acheter elle-même l'immeuble ; elle exerce alors un droit de préemption.

En droit rural, les SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural), constituées par les principales organisations professionnelles agricoles, peuvent « *acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières* » qui sont mis en vente (art. L. 141-1, II, 1° du Code rural) ; cette rétrocession doit bénéficier aux agriculteurs, et notamment aux jeunes agriculteurs. Le droit de préemption est régi par les articles L. 143-1 à L. 143-15 du Code rural : les SAFER peuvent notamment l'exercer pour sauvegarder le caractère familial d'une exploitation ou lutter contre la spéculation foncière ; en 2005, elles ont préempté 16 % des terrains en vente. Les SAFER peuvent également mettre en œuvre leur droit de préemption à la demande des associations de jardins ouvriers ou des organismes de jardins familiaux (art. L. 562-1 du Code rural).

En droit de l'urbanisme, outre le droit de préemption dans les zones d'aménagement (ZIF, puis ZAD : cf. *infra* 286 à 288), le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles peut être institué par le conseil général de chaque département, après consultation des représentants des professions agricoles et forestières. Ce droit a pour objet de mettre en œuvre effectivement (L. 142-1 à 142-13) d'une part une politique de protection, de gestion des espaces naturels sensibles, boisés ou non, et d'autre part leur ouverture au public (Conseil d'État, 22 février 2002, *Association des riverains pour la gestion et la sauvegarde du*

*bassin hydrographique du Trieux*, Rec. p. 61 ; cour adm. appel Marseille, 25 novembre 2004, *département du Var*, Rec. T. p. 906) ; il est exercé par le président du conseil général ou, par délégation, par les autorités des parcs naturels régionaux, l'État, la commune, l'agence des espaces verts de la région Île-de-France, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou un établissement public foncier local. Le Conservatoire de l'espace littoral peut également prendre l'initiative de l'institution de telles zones de préemption.

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a institué un nouveau droit de préemption qui ne concerne cependant pas des biens immobiliers : les communes qui veulent empêcher la disparition des petits commerces peuvent délimiter un « *périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité* » (L. 214-1) à l'intérieur duquel elles peuvent acquérir, afin de les rétrocéder dans un délai d'un an, des fonds de commerce, des fonds artisanaux et des baux commerciaux.

Le principal droit de préemption, le droit de préemption urbain (DPU), offre à la commune la possibilité d'acquérir un immeuble mis en vente et intéressant pour la réalisation de ses projets. La loi, complétée par une abondante jurisprudence, établit le régime juridique du DPU.

### La préemption au profit des SAFER

#### **Décret du 1<sup>er</sup> février 2007 autorisant pour une nouvelle période de cinq années la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Bourgogne à exercer le droit de préemption et à bénéficier de l'offre amiable avant adjudication volontaire**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Agriculture et de la Pêche,

Vu le Code civil ;

Vu le livre 1<sup>er</sup> (nouveau) du Code rural, et notamment ses articles L. 143-1 et suivants et R. 143-1 et suivants ;

Vu le Code de l'urbanisme ;

Vu le décret du 7 février 2002 autorisant pour une période de cinq années la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Bourgogne à exercer le droit de préemption et à bénéficier de l'offre amiable avant adjudication volontaire ;

Vu les propositions des préfets des départements de la Côte-d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire et de l'Yonne,

Décète :

**Article 1** – La Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Bourgogne, agréée par arrêtés interministériels du 2 mars 1963 et du 24 décembre 1987, est autorisée, pour une nouvelle période de cinq années prenant effet à compter de l'expiration de l'autorisation accordée par le décret du 7 février 2002 susvisé, à exercer le droit de préemption dans les départements de la Côte-d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire et de l'Yonne, sur tous biens immobiliers à utilisation agricole et biens mobiliers qui leur sont attachés, sur tous terrains à vocation agricole ainsi que sur les droits à paiement unique, dans les conditions définies à l'article L. 143-1 susvisé.

La Société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne pourra exercer son droit de préemption que si les droits de préemption prioritaires prévus aux articles L. 142-3, L. 211-1 ou L. 212-2 du Code de l'urbanisme n'ont pas été exercés par leurs titulaires.

**Article 2** – La superficie minimale, à laquelle le droit de préemption de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Bourgogne est susceptible de s'appliquer dans les départements de la Côte-d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire et de l'Yonne, est fixée à 50 ares dans le cas général (poly-culture-élevage), à 20 ares dans le cas des cultures maraîchères et des vergers et à 4 ares dans les zones viticoles AOC.

Ce seuil est ramené à zéro :

- dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains visés à l'article L. 143-1 du Code de l'urbanisme ;
- dans les périmètres d'aménagement foncier rural en cours définis au 1° du deuxième alinéa de l'article L. 121-1 du Code rural, entre les dates fixées par arrêté préfectoral, délibération du conseil général ou arrêté du président du conseil général ordonnant l'ouverture et la clôture des opérations, ainsi que dans le cas de parcelles enclavées au sens de l'article 682 du Code civil.

**Article 3** – La Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Bourgogne est autorisée à bénéficier des dispositions de l'article L. 143-12 du livre I<sup>er</sup> (nouveau) du Code rural fixant les conditions dans lesquelles les propriétaires désireux de vendre par adjudication volontaire des biens pouvant faire l'objet de préemption par une société d'aménagement foncier et d'établissement rural déterminée sont tenus de les lui offrir préalablement, à l'amiable, deux mois au moins avant la date prévue pour l'adjudication, à l'intérieur des zones délimitées à l'article 1<sup>er</sup>.

**Article 4** – Les dispositions de l'article 3 concernent les adjudications volontaires portant sur des fonds d'une superficie égale ou supérieure à la superficie minimale fixée à l'article 2.

**Article 5** – Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 1<sup>er</sup> février 2007.

Par le Premier ministre :

DOMINIQUE DE VILLEPIN

Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche,  
DOMINIQUE BUSSEAU

Source : *Journal officiel* n° 29 du 3 février 2007, page 2108.

### 4.3.1. L'institution du droit de préemption urbain

245. Le DPU traduit la volonté politique d'une municipalité de se doter d'un outil de gestion du tissu urbain qui lui apporte des informations sur l'évolution des prix du foncier dans la commune.

#### A. Autorité

##### ► Qui va l'instituer ?

Le droit de préemption urbain est institué par délibération du conseil municipal (L. 211-1). Toutefois, c'est une délibération du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale qui est nécessaire (L. 211-2) si celui-ci a compétence en matière d'urbanisme. Cette délibération doit être transmise à l'autorité préfectorale.

Elle doit aussi être adressée, pour information :

- à la chambre départementale des notaires et au Conseil supérieur du notariat,
- au barreau des avocats et au greffe du tribunal de grande instance,
- à la direction départementale des services fiscaux.

Cette délibération doit être affichée pendant un mois en mairie (R. 211-4) : le public est ainsi informé.

#### ► Qui va l'exercer ?

246. La délibération instituant le droit de préemption urbain doit désigner la personne chargée de le mettre en œuvre.

C'est en principe le conseil municipal directement.

Mais le conseil municipal peut décider de déléguer le droit d'exercer la préemption à l'État, à une autre collectivité locale, à l'établissement public de coopération intercommunale, ou à un autre établissement public (L. 213-3 et R. 213-1), par exemple à un OPAC (office public d'aménagement et de construction).

De même, il peut déléguer l'exercice du DPU à un concessionnaire d'aménagement, à une société d'économie mixte chargée de l'aménagement (L. 300-4), à une chambre consulaire – chambre de commerce ou chambre des métiers – (L. 323-1, alinéa 3), ou à un établissement public foncier local (L. 324-1, alinéa 4).

Enfin, le conseil municipal peut déléguer au maire l'exercice du droit de préemption (art. L. 2122-22, 15° du Code général des collectivités territoriales), ce qui est décidé dans 89 % des communes ayant institué le DPU.

## B. Périmètre

247. Le conseil municipal ne peut créer un DPU qu'à l'intérieur de certains périmètres et à condition qu'ils ne soient pas déjà couverts par une ZAD (Conseil d'État, 22 février 1995, *commune de Bessoncourt*, Rec. T. p. 1082) :

- si la commune est dotée d'un POS ou d'un PLU approuvé, dans tout ou partie d'une zone U ou d'une zone NA (POS) ou AU (PLU) (cf. *supra* 82) ;
- si la commune est dotée d'une carte communale approuvée, dans un ou plusieurs périmètres définis par cette carte ;
- dans les secteurs « sauvegardés », dans tout ou partie du territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé (cf. *supra* 120) ;
- dans un périmètre de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines (Code de la santé publique, art. L. 1321-2) ;
- dans un périmètre défini par un plan de prévention des risques technologiques (Code de l'environnement, art. L. 515-16, I) ;
- dans les zones de rétention temporaire des eaux de crues (Code de l'environnement, art. L. 211-12, II et XI).



Le périmètre d'exercice du DPU institué par la délibération du conseil municipal doit être reporté graphiquement en annexe du PLU (R. 123-13, 4°). La personne qui souhaite acquérir un immeuble peut ainsi consulter le POS ou le PLU pour savoir si l'immeuble risque, en cas de vente, d'être préempté ; elle peut aussi demander un certificat d'urbanisme qui doit lui donner cette indication (L. 410-1). Si le POS ou le PLU vient à être annulé, le DPU continue à pouvoir être mis en œuvre, sauf si l'illégalité affecte une disposition du plan ayant permis l'institution du DPU (cour adm. appel Nantes, 12 novembre 1997, *SA Calcia*, Rec. T. p. 1122).

### C. Objet

#### ► Champ d'application

Sur le territoire où a été institué un DPU, les immeubles qui peuvent être préemptés sont (L. 213-1) :

- les immeubles faisant l'objet d'une aliénation à titre onéreux :
  - vente de gré à gré ;
  - apport en société ;
  - vente avec constitution de rente viagère ;
  - vente d'immeuble à construire lorsque l'immeuble existe déjà (rénovation) ;
  - contrat de location-accession ;
- les immeubles faisant l'objet d'une aliénation par adjudication (à l'exception des cas de cession des actifs d'une entreprise faisant l'objet d'un plan de redressement ou d'une liquidation judiciaire).

#### ► Exclusion

248. Les aliénations d'immeuble à titre gratuit – donation, succession – ne peuvent jamais faire l'objet d'un droit de préemption.

Les aliénations de certaines catégories de biens (L. 213-1, alinéa 5) ne peuvent pas non plus faire l'objet de droit de préemption :

- tous les immeubles construits ou acquis par des organismes HLM (OPAC, OPHLM, SAHLM...) ;
- tous les immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire (vente à terme, art. 1601-2 du Code civil : l'immeuble est vendu et livré lorsqu'il est achevé et payé lorsqu'il est livré ; ou vente en état futur d'achèvement, art. 1601-3 du Code civil : l'acquéreur paie et acquiert la propriété au fur et à mesure de l'exécution des travaux) ;
- tous les biens immobiliers professionnels faisant l'objet d'un contrat de crédit-bail immobilier ;
- les immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics qui sont vendus en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux situés dans les périmètres d'opération d'intérêt national délimités par décret avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (article 1<sup>er</sup>, I, alinéa 2 de la loi « Engagement national pour le logement » du 1<sup>er</sup> juillet 2006) ;

- tous les immeubles faisant l'objet d'un droit de délaissement (emplacement réservé : L. 123-17 ; délaissement en raison de la création d'une ZAC : L. 311-2 ; périmètre de sursis à statuer : L. 111-10 ; immeubles visés par une DUP : art. L. 11-7 du Code de l'expropriation).

Enfin, lorsqu'un lotissement a été autorisé ou une zone d'aménagement concerté créée, le conseil municipal peut exclure du champ d'application du DPU, pour cinq ans, la vente des lots issus du lotissement ou les cessions de terrain par la personne chargée de l'aménagement de la zone d'aménagement concerté.

#### 249. Le droit de préemption urbain « renforcé »

La délibération du conseil municipal instituant un droit de préemption urbain ne permet pas à la commune d'exercer à l'avenir le droit de préemption pour :

- l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage mixte compris dans un bâtiment soumis au régime de la copropriété depuis plus de dix ans ;
- la cession de parts ou d'actions de sociétés d'attribution ou de sociétés coopératives de construction ;
- l'aliénation d'un immeuble bâti, achevé depuis moins de dix ans ;
- la cession de la totalité des parts d'une société civile immobilière, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par « *une seule unité foncière, bâtie ou non* » (art. 18, loi du 13 juillet 2006 « ENL »).

Mais le conseil municipal peut, par une délibération motivée, écarter ces quatre catégories d'exception et décider que de tels biens pourront être soumis au droit de préemption sur tout ou partie du territoire qu'il a soumis au DPU. La délibération institue alors sur la commune un « DPU renforcé » (L. 211-4).

#### D. But

Le DPU ne peut être institué que pour permettre des actions ou des opérations d'aménagement, telles que (L. 210-1 et L. 300-1) :

- la mise en œuvre d'un projet urbain ;
- la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, ou, en l'absence de PLH, d'un programme de logements sociaux décidé par le conseil municipal (loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement) ;
- le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques ;
- le développement des loisirs et du tourisme ;
- la réalisation d'équipements collectifs (école, hôpital, caserne de pompiers...) ;
- la lutte contre l'insalubrité ;
- le renouvellement urbain ;
- la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non ;
- la création ou l'aménagement de jardins familiaux (L. 216-1) ou ouvriers (art. L. 562-2 du Code rural) ;

- la constitution de réserves foncières (L. 210-1, alinéa 1) en vue d'une des actions ou opérations citées ci-dessus ;
- la loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 a ajouté à ces buts le maintien dans les lieux des locataires en cas de vente à la découpe d'un immeuble à usage d'habitation (L. 210-2).

Pour le Conseil constitutionnel, c'est dans la réalisation à des fins d'intérêt général de ces actions et opérations que « *le pouvoir de préemption des collectivités publiques, qui touche aux conditions d'exercice du droit de propriété, trouve sa justification* » (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000). La délibération du conseil municipal doit être précise ; elle ne peut se réduire à des affirmations trop générales.

250. Le droit de préemption urbain ne peut pas être institué pour des actions de sauvegarde ou de mise en valeur des espaces naturels (L. 210-1), car il faut recourir à cet effet au droit de préemption spécifique à ces espaces (L. 142-3).

### 4.3.2. L'exercice du droit de préemption urbain

#### A. L'attitude du propriétaire

##### ► La recherche de l'information

251. Le propriétaire d'un immeuble n'a pas toujours connaissance de l'existence d'un droit de préemption urbain dont l'exercice risque, le jour où il voudra vendre son immeuble, de le contraindre à le vendre non pas à quelqu'un avec lequel il se sera entendu, mais à la commune (ou au titulaire ou délégataire du DPU). C'est pourquoi tout propriétaire a intérêt à demander au maire de la commune un certificat d'urbanisme (voir *supra* 211) qui lui indiquera si l'immeuble est situé en secteur de préemption.

##### ► Le droit de délaissement

Lorsque le propriétaire sait que son immeuble est situé dans le périmètre du DPU, il a la possibilité d'exercer un droit de délaissement (L. 211-5) : il écrit au titulaire du DPU pour lui proposer d'acquérir son immeuble. Le titulaire du DPU a deux mois pour répondre :

- ou il achète au prix proposé ; l'acte d'acquisition peut être passé par acte administratif ou par acte notarié (article L. 1212-1 du Code général de la propriété des personnes publiques) ;
- ou il veut acheter mais refuse le prix proposé ; alors, le juge de l'expropriation va fixer le prix ;
- ou il n'achète pas. La décision du maire de ne pas acheter a un grand intérêt, car plus tard le propriétaire pourra vendre son immeuble à l'acquéreur de son choix (mais devra établir une DIA), à condition que la transaction soit réalisée à l'exact prix qu'il avait proposé à l'administration. Celle-ci ne pourra alors intervenir pour acheter l'immeuble.

Si le propriétaire vend l'immeuble dans les cinq ans qui suivent une décision juridictionnelle définitive, il doit le faire au prix fixé par le juge corrigé de la variation du coût de la construction (L. 213-8).

Il faut souligner une grande différence avec l'expropriation : dans le cas d'une expropriation, l'immeuble sera acquis par la force si l'administration en a besoin. Avec le régime de la préemption, l'administration peut envisager d'acheter le bien le jour où le propriétaire vendra, mais n'est pas sûre de l'acquérir.

La seule obligation du propriétaire est celle-ci : s'il veut vendre le bien, il doit établir une DIA, ou la faire établir par son notaire.

#### **B. La déclaration d'intention d'aliéner**

252. La DIA est obligatoire dès que l'immeuble est situé dans une zone concernée par le droit de préemption (L. 213-2). Si la vente s'effectuait sans DIA, l'administration aurait la possibilité de réclamer la nullité de la vente dans les cinq ans auprès du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble. Le propriétaire qui souhaite vendre son immeuble remplit un formulaire administratif de déclaration d'intention d'aliéner (DIA) : il précise son identité, mais aussi la situation du bien, ses coordonnées, sa désignation, son usage, son occupation, les modalités de la cession et le prix. L'indication du nom de l'acquéreur intéressé est facultative.

Ce formulaire est déposé, en quatre exemplaires, à la mairie où est situé le bien (ou envoyé par lettre recommandée avec accusé de réception).

Le maire transmet un exemplaire :

- à Paris, Lyon, Marseille, au maire d'arrondissement ;
- au directeur des services fiscaux (il va lui demander d'évaluer le bien) ;
- au titulaire de droit de préemption, si ce n'est pas la commune ;
- au délégataire du droit de préemption (chambre de commerce, OPAC...), si ce n'est pas la commune.

Si la DIA est incomplète, le maire demande au vendeur de la compléter ; à défaut, il la déclare irrecevable. À Paris, 20 000 DIA sont traitées chaque année.

Il faut noter que la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a introduit (L. 240-1 à L. 240-3) un « droit de priorité » donnant aux communes le droit d'acquérir en priorité les immeubles vendus par l'État ou les entreprises publiques.

#### **C. La décision du titulaire du droit de préemption**

253. Le titulaire – ou le délégataire – a deux mois pour prendre une décision. Le délai part du moment où il a reçu la DIA : dépôt en mairie, ou réception postale (L. 213-2). Dès l'instant que le prix dépasse 75 000 euros, l'avis du service des domaines, qui a reçu un exemplaire, est obligatoire et doit être rendu dans le mois

(R. 213-21). La réflexion aboutit à une décision ; en réalité, le maire a trois possibilités de décision (R. 213-8).

► **Le maire ou le délégataire du DPU renonce à préempter.** Soit il notifie expressément sa position au propriétaire (par lettre), soit il ne répond pas : la renonciation est tacite au bout de deux mois (L. 213-2 et R. 213-7). Conséquence : le vendeur peut vendre le bien à l'acquéreur (dont le nom a pu être indiqué dans la DIA) au prix indiqué et quand il le veut. Signalons que la décision de renoncer à l'exercice du DPU constitue un acte administratif contestable devant le juge (cour adm. appel Paris, *commune de Gennevilliers*, 17 février 2000, req. n° 97 PA 02115).

► **Le maire préempte au prix fixé dans la DIA.** Cette décision n'est possible que s'il s'agit d'une vente sans contrepartie en nature (R. 213-8). En revanche, s'il s'agit d'une vente de gré à gré avec contrepartie ou d'un échange ou d'une adjudication, la préemption au prix fixé n'est pas possible, sinon le vendeur pourrait être lésé (R. 213-9).

La décision de préempter peut être partielle : préempter, dans le cas d'un immeuble situé partiellement dans un périmètre de préemption, la fraction de l'unité foncière comprise dans ce périmètre est possible, mais cette décision donne au propriétaire la faculté d'« *exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière* » (L. 213-2-1).

La décision de préempter doit être motivée : le maire doit montrer d'une part que cette décision est prise dans un but d'aménagement (cf. *supra* 249) correspondant à l'objet de la délibération qui avait créé le droit de préemption urbain, et d'autre part que l'achat de l'immeuble est précisément nécessaire à un vrai projet existant à la date de la préemption : préempter un immeuble pour des fins d'équipement culturel en vue d'y installer une bibliothèque municipale est parfaitement justifiable (Conseil d'État, 10 juin 1991, *commune de Sainte-Marie c/ Mlle Cadjee*, Rec. T. p. 1254), comme l'est la préemption d'un immeuble pour permettre l'extension d'une importante entreprise présente sur la commune (Conseil d'État, 6 février 2006, *commune de Lamotte-Beuvron*, Rec. p. 61). Une décision de préempter non motivée ou insuffisamment motivée est pratiquement toujours annulée par le juge (cour adm. appel Paris, 26 mai 1995, *époux Souloumiac*, Rec. T. p. 1081 ; 23 novembre 2006, *ville de Paris c/ société AVI*, Rec. T.).

### Illégalité dans l'exercice du droit de préemption

Vu la requête, enregistrée le 23 mars 2006, présentée pour la commune de Belleville-sur-Meuse (55430), représentée par son maire en exercice, à ce dûment habilité par délibération du 29 mars 2001, par Me Behr, avocat ; la commune de Belleville-sur-Meuse demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0400260 en date du 20 décembre 2005 par lequel le tribunal administratif de Nancy, à la demande de M. Bourgois, a annulé sa décision en date du 19 décembre 2003 par laquelle la commune a décidé d'exercer son droit de préemption urbain aux fins d'acquérir la parcelle cadastrée section AH142, d'une contenance de 85 centiares et a mis à sa charge une somme de 900 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

2°) de rejeter la demande de M. Bourgois devant le tribunal administratif de Nancy ;

3°) de mettre à la charge de M. Bourgois une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 6 novembre 2006, présenté pour M. François Bourgois, élisant domicile 2 bis rue des Closeries à Belleville-sur-Meuse (55430), par Me Tadic ;

M. Bourgois conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de la commune de Belleville-sur-Meuse la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs ensemble le décret n° 2001-373 du 27 avril 2001 ;

Vu le Code de l'urbanisme ;

Vu le Code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 11 janvier 2007 :

- le rapport de Mme Mazzega, présidente,
- et les conclusions de Mme Steinmetz-Schies, commissaire du gouvernement ;

Considérant que par délibération en date du 19 décembre 2003, le maire de la commune de Belleville-sur-Meuse a décidé d'exercer le droit de préemption urbain de la commune aux fins d'acquérir la parcelle cadastrée section AH142, d'une contenance de 85 centiares ; que si ladite délibération a été motivée par « l'opportunité de disposer de cette surface libre de toute occupation, dans le cadre des aménagements prévus par la commune en matière de boudage et d'extension de zone d'habitat, d'alignement public et de gestion de la réserve foncière », elle ne contient aucune précision sur la nature de l'aménagement envisagé ; que si la commune a soutenu devant le tribunal administratif, puis en appel, qu'il existe un projet d'élargissement du chemin de Decauville, ainsi qu'il ressort des délibérations du 12 septembre 1996 et du 17 juin 2003, la décision de préemption n'apparaît pas motivée par ce projet ; que, dès lors, elle est entachée d'illégalité ; que, par suite, la commune de Belleville-sur-Meuse n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par jugement attaqué, le tribunal administratif de Nancy a annulé la décision litigieuse ;

**Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :**

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, la cour ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que les conclusions présentées à ce titre par la commune de Belleville-sur-Meuse doivent dès lors être rejetées ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, de mettre à la charge de la commune de Belleville-sur-Meuse une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par M. Bourgois en appel et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** – La requête de la commune de Belleville-sur-Meuse est rejetée.

**Article 2** – La commune de Belleville-sur-Meuse versera à M. Bourgois une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

**Article 3** – Le présent arrêt sera notifié à la commune de Belleville-sur-Meuse et à M. François Bourgois.

Source : Cour administrative d'appel de Nancy, 11 janvier 2007, commune de Belleville-sur-Meuse, requête n° 06NC00441.

La décision de préempter doit être notifiée au propriétaire (R. 213-25) et obligatoirement transmise au préfet pour être exécutoire ; à défaut, la décision est illégale (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 8 juin 2006, *M. Doublet c/ Établissement public de la Basse-Seine*). La demande d'annulation de la décision de préemption formée auprès du tribunal administratif peut être suivie d'une demande de suspension présentée au juge des référés qui, sauf circonstances particulières, admet l'urgence (Conseil d'État, 13 novembre 2002, *M. Hourdin*, Rec. p. 396 ; 23 juin 2006, *société Actilor*, Rec. p. 304). Une décision de préemption ne peut pas être contestée par un voisin (Conseil d'État, 22 février 1995, *commune de La Ciotat*, Rec. T. p. 1082). Le recours formé contre la décision de préempter n'a pas à être notifié au maire par le requérant, car cette décision n'entre pas dans les décisions relatives à l'utilisation du sol soumises à l'article R. 600-1 (trib. adm. Lille, 27 mars 1997, *société Briqueteries du Littoral*, Rec. T. p. 1134). Le contentieux des préemptions est croissant : 260 affaires traitées par les tribunaux administratifs en 2001, 757 en 2006 ; c'est l'un des contentieux où, en raison de décisions manquant souvent de rigueur ou de précision, les jugements aboutissent fréquemment à l'annulation (40 % des décisions).

254. La décision de préempter, si elle est annulée, peut engager la responsabilité de la commune non seulement à l'égard du vendeur qui n'a pu donner suite à la promesse de vente qu'il avait contractée (Conseil d'État, 15 mai 2006, *commune de Fayet*, Rec. p. 250), mais aussi à l'égard de l'acquéreur évincé s'il justifie d'un préjudice certain et direct (cour adm. appel Paris, 21 janvier 1997, *Mme Michel*, Rec. p. 543).

Dès que le vendeur a reçu la notification de la décision, il y a vente. En fait, la DIA est une offre et la notification une acceptation : la vente est « parfaite » au sens de l'article 1583 du Code civil : « *La propriété est acquise de droit à l'acheteur (...) dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé.* » Elle est constatée par un acte authentique dressé dans les trois mois (R. 213-12) ; le prix doit être payé dans les six mois, et le titulaire du DPU ne peut s'y soustraire en renonçant alors à l'acquisition (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 2 juin 1999, *Cazaux c/ commune d'Alfortville*, Bull. civ. III, n° 129).

► **Le maire propose d'acquérir l'immeuble à un prix inférieur à celui proposé par le propriétaire.**

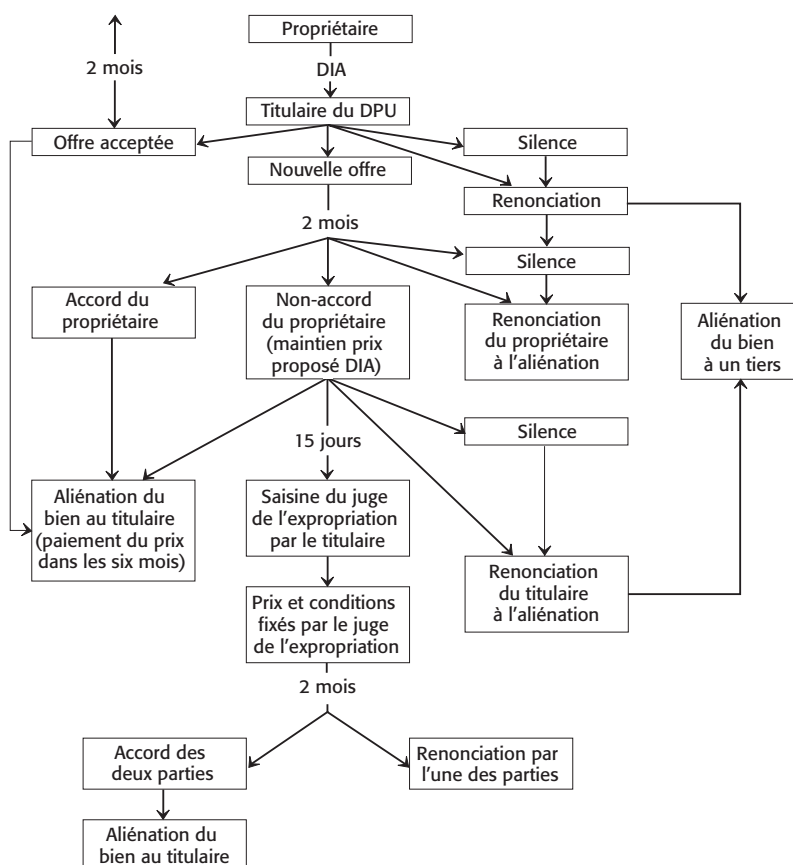
L'administration notifie son offre au vendeur. Le propriétaire dès lors a deux mois pour prendre une décision et il a trois options (R. 213-10) :

- il renonce à vendre (explicitement ou par son silence pendant deux mois) ;
- il accepte le prix proposé par le maire : la vente est parfaite, et aucune des parties ne peut y renoncer ;
- il maintient son prix initial. Alors il faut que le juge « tranche ».

## D. L'intervention du juge de l'expropriation

255. Dans les quinze jours qui suivent la réponse du vendeur maintenant son prix initial (R. 213-11), le maire, s'il ne décide pas d'acheter au prix initial ou de renoncer, doit saisir le juge de l'expropriation (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 12 juillet 2000, *consorts de Saint-Pern*, req. n° 98-22866) ; il doit consigner dans les trois mois une somme représentant 15 % de la valeur du bien estimée par les services fiscaux. Cette obligation vise à empêcher l'administration d'utiliser les voies judiciaires pour faire traîner la transaction, puis annoncer finalement qu'elle n'a pas les moyens d'acquérir. Ces fonds sont libérés naturellement soit quand il y a acquisition du bien, soit quand il y a renonciation à la préemption (L. 213-4-1 et L. 213-4-2).

## Schéma récapitulatif



Le juge fixe le prix (L. 213-4) ; ce prix est exclusif de toute indemnité de réemploi (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 14 février 1996, Bull. civ. III, n° 45). Le juge de l'expropriation n'a pas compétence pour contrôler les motifs de la décision de préemption (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 16 octobre 1991, Bull. civ. III, n° 243). Lorsque la décision du



juge devient définitive (soit parce qu'il y a eu appel et que la cour d'appel a fixé le prix, soit parce qu'il n'y a pas eu appel), s'ouvre alors un nouveau délai de deux mois.

Le silence des parties pendant ces deux mois signifie que les deux parties acceptent le jugement : le transfert de propriété s'effectue au prix fixé par le juge. Toutefois, dans la période de silence, l'administration peut renoncer à préempter si elle estime le prix retenu par le juge trop haut. De même, le propriétaire peut renoncer à vendre parce qu'il estime le prix trop bas.

Une étude sur l'exercice du droit de préemption urbain effectuée en 1998 par le ministère de l'Équipement montrait que moins de 1 % des DIA avaient donné lieu à préemption de l'immeuble (ce taux est de 0,4 % en Belgique et 0,5 % en Allemagne). Sur la totalité des préemptions réalisées en 1998, 80 % avaient été effectuées au prix annoncé dans la DIA, 15 % à un prix inférieur fixé avec accord amiable du propriétaire, 5 % à un prix fixé par le juge.

### 4.3.3. Le régime du bien préempté

#### A. Le paiement du prix

256. Il doit être réglé dans les six mois. Tant que le prix n'a pas été intégralement payé, le vendeur garde la jouissance de son bien (L. 213-15), bien que la commune soit propriétaire du bien, en application de l'article 1583 du Code civil (Cour d'appel Paris, 23 novembre 2000, *ville de Paris c/ Chevrier*).

Si l'administration ne règle pas le prix, deux procédures peuvent être déclenchées par le vendeur :

- la procédure de droit commun du privilège du vendeur (art. 2103, 1° du Code civil). Celui-ci doit donc être payé en priorité et peut demander des intérêts moratoires devant le juge judiciaire ;
- la procédure spécifique à la préemption. Si dans les six mois le vendeur n'est pas payé, il peut exiger la rétrocession de son bien (Cass. civ. 3°, 8 décembre 1999, *commune de Signy-le-Petit*, Bull. civ. III, n° 239) et peut alors le vendre « librement » (L. 213-14).

La procédure existant en matière d'expropriation (Code de l'expropriation, L. 13-9) – qui consiste, si l'indemnité n'est pas payée au bout d'un an, à saisir le juge de l'expropriation afin qu'il fixe un nouveau prix – n'est pas applicable en matière de préemption (Cass. civ. 3°, 24 octobre 1990, *Mme Paris c/ ville de Paris*, Bull. civ. III, n° 209).

#### B. L'information du public

257. Dans chaque commune doit être ouvert un registre sur lequel doivent être inscrits tous les biens préemptés. Ce registre, qui indique l'utilisation effective de ces biens (L. 213-13), peut être consulté par le public en mairie. De plus, le maire doit

rendre compte au conseil municipal des décisions de préemption qu'il a prises en vertu de la délégation qu'il a reçue de celui-ci.

### C. La rétrocession du bien

Si le bien a été payé, mais n'est pas utilisé pour le motif pour lequel il a été préempté, l'ancien propriétaire, s'il estime subir un préjudice, a le droit de saisir le tribunal de grande instance d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption (L. 213-12) pendant cinq ans à partir de la mention sur le registre.

Si dans les cinq ans qui suivent l'acquisition, l'administration décide de changer l'utilisation initialement prévue du bien (terrain préempté pour réaliser un cimetière et finalement dédié à un programme d'habitations : Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 15 décembre 1999, *commune des Lilas*, Bull. civ. III, n° 239) ou de l'aliéner, elle doit en informer l'ancien propriétaire (ou ses ayants droit). Elle doit même, s'il a changé de domicile, essayer de le retrouver (affiches...) et lui proposer de recouvrer son bien pour lequel elle fait une offre de prix. L'ancien propriétaire peut alors décider dans les deux mois soit d'acheter, soit de refuser, soit de discuter le prix et de saisir le juge : dans ce cas, recommence en fait la même procédure (R. 213-16). Si l'administration oublie d'informer l'ancien propriétaire, elle peut être condamnée à lui payer une somme représentant la différence entre le prix de revente du terrain et le prix payé lors de la préemption (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 15 décembre 1999, *commune des Lilas c/ Milosavljevic*, Bull. civ. III, n° 249).

En tous cas, si l'ancien propriétaire renonce à acheter, l'administration doit alors se tourner vers celui auquel l'ancien propriétaire avait autrefois eu l'intention de vendre (si son nom était mentionné dans la DIA). L'ex-acquéreur évincé à son tour accepte, refuse ou peut saisir le juge (R. 213-19).

258. L'administration est aussi invitée à faire preuve de prudence en cas de requête formée devant le juge administratif contre la décision de préempter : si celle-ci vient à être annulée, il faut considérer que le titulaire du DPU n'a jamais décidé de préempter. Deux situations peuvent alors se présenter :

- Le transfert de propriété a déjà eu lieu. Le titulaire du DPU doit s'abstenir de revendre le bien à un tiers ; il devra proposer à l'acquéreur évincé et, s'il n'est plus intéressé, au propriétaire initial d'acquérir le bien « à un prix visant à rétablir autant que possible, et sans enrichissement sans cause de l'une quelconque des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle » (Conseil d'État, 26 février 2003, *M. et Mme Bour*, Rec. p. 59 ; 29 décembre 2004, *SCI Desjardins KB*, Rec. T. p. 839) ; un locataire de l'immeuble préempté ne peut demander à bénéficier de ce droit (Conseil d'État, 28 avril 2004, *Union européenne pour la création des mosquées*, Rec. T. p. 828).
- Le transfert de propriété n'a pas eu lieu. Le titulaire du DPU ne peut exercer de nouveau le DPU sur le même bien pendant l'année qui suit la décision juridictionnelle devenue définitive (L. 213-8) : le propriétaire peut donc vendre le bien au prix qu'il souhaite.

Dans les deux situations, l'annulation de la décision de préemption cause au propriétaire un préjudice dont il peut obtenir réparation (Conseil d'État, 15 mai 2006, *commune de Fayet*, Rec. p. 250).

Le droit de préemption urbain devra probablement faire l'objet d'une prochaine réforme législative. Le gouvernement a en effet demandé au Conseil d'État une étude « *sur l'évolution et la pratique du droit de préemption urbain et sur les mesures qui pourraient être prises pour aboutir à une procédure équilibrée permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, notamment en matière de construction de logements et assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et de ses habitants* » (lettre du Premier ministre au vice-président du Conseil d'État, 31 juillet 2006). Rédigé sous la direction du préfet Jean-Pierre Duport, conseiller d'État en service extraordinaire, ce rapport, publié en 2007, vise à actualiser le régime du DPU et à mettre fin à certaines de ses dérives les plus évidentes.



**\*5 - Cadre réservé a l'administration - Mairie -**

Articles L.111-4 et R.410-13 du code de l'urbanisme

### État des équipements publics existants

Le terrain est-il déjà desservi ?

Équipements :

Voirie : Oui ☐ Non ☐

Eau potable : Oui ☐ Non ☐

Assainissement : Oui ☐ Non ☐

Électricité : Oui ☐ Non ☐

Observations :

### État des équipements publics prévu

La collectivité a-t-elle un projet de réalisation d'équipements publics desservant le terrain ?

Équipements		Par quel service ou concessionnaire?	Avant le
Voirie	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>		
Eau potable	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>		
Assainissement	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>		
Électricité	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>		

Observations :

#### \*6 - Engagement du (ou des) demandeurs

Je certifie exactes les informations mentionnées ci-dessus.

Signature du (des) demandeur(s)

Votre demande doit être établie en deux exemplaires pour un certificat d'urbanisme d'information ou quatre exemplaires pour un certificat d'urbanisme opérationnel. Elle doit être déposée à la mairie du lieu du projet.

**Vous devrez produire :**

- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe en périmètre protégé au titre des monuments historiques ;
- deux exemplaires supplémentaires, si votre projet se situe dans un cœur de parc national.

Si vous souhaitez vous opposer à ce que les informations nominatives comprises dans ce formulaire soient utilisées à des fins commerciales, cochez la case ci-contre : ☐

Si vous êtes un particulier : la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses contenues dans ce formulaire pour les personnes physiques. Elle garantit un droit d'accès aux données nominatives les concernant et la possibilité de rectification. Ces droits peuvent être exercés à la mairie. Les données recueillies seront transmises aux services compétents pour l'instruction de votre demande.

2 Indiquez la destination du ou des bâtiments projetés parmi les destinations suivantes : habitation, hébergement, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, service public ou d'intérêt collectif.

3 La Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, calculée à partir du nu extérieur des murs de façade, y compris les toits-terrasses et les sous-sols non aménageables, les balcons, les loggias, les toitures-terrasses accessibles. La Surface Hors Œuvre Nette (SHON) est obtenue après déduction de la surface des combles et sous-sols non aménageables, des surfaces non closes, des surfaces de stationnement, des surfaces des bâtiments agricoles, des serres de production (Article R.112-2 du Code de l'urbanisme).



**\*3 - Localisation du (ou des) terrain(s)<sup>1</sup>****Adresse du (ou des) terrain(s)**

Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Références cadastrales : section et numéro<sup>2</sup> (si votre projet porte sur plusieurs parcelles cadastrales, vous pouvez fournir la liste sur une feuille séparée) : \_\_\_\_\_Superficie du (ou des) terrain(s) (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_**\*4 - Travaux de démolition**

Date(s) approximative(s) à laquelle le ou les bâtiments dont la démolition est envisagée ont été construits : \_\_\_\_\_

☐ Démolition totale☐ Démolition partielle

En cas de démolition partielle, veuillez décrire les travaux qui seront, le cas échéant, effectués sur les constructions restantes : \_\_\_\_\_

◆ Nombre total de logements démolis : \_\_\_\_\_

**\*5 - Engagement du (ou des) demandeurs**J'atteste avoir qualité pour demander la présente autorisation.<sup>3</sup>

Je soussigné(e), auteur de la demande, certifie exacts les renseignements fournis.

À : \_\_\_\_\_

Le : \_\_\_\_\_

Signature du (des) demandeur(s)

**Votre demande doit être établie en quatre exemplaires et doit être déposée à la mairie du lieu de démolition.****Vous devrez produire :**

- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe en périmètre protégé au titre des monuments historiques ;
- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe dans un site classé ou une réserve naturelle ;
- deux exemplaires supplémentaires, si votre projet se situe dans un cœur de parc national.

Si vous souhaitez vous opposer à ce que les informations nominatives comprises dans ce formulaire soient utilisées à des fins commerciales, cochez la case ci-contre : ☐

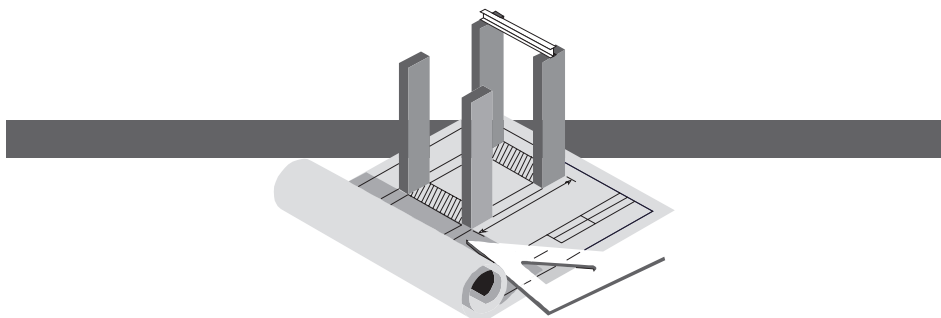
Si vous êtes un particulier : la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses contenues dans ce formulaire pour les personnes physiques. Elle garantit un droit d'accès aux données nominatives les concernant et la possibilité de rectification. Ces droits peuvent être exercés à la mairie. Les données recueillies seront transmises aux services compétents pour l'instruction de votre demande.

<sup>1</sup> Les informations et plans (voir liste des pièces à joindre) que vous fournissez doivent permettre à l'administration de localiser précisément le (ou les) terrain(s) concerné(s) par votre projet.

<sup>2</sup> En cas de besoin, vous pouvez vous renseigner auprès de la mairie.

<sup>3</sup> Vous pouvez déposer une demande si vous êtes dans un des quatre cas suivants :

- vous êtes propriétaire du terrain ou mandataire du ou des propriétaires ;
- vous avez l'autorisation du ou des propriétaires ;
- vous êtes co-indivisaire du terrain en indivision ou son mandataire ;
- vous avez qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique.



## Partie 3

# L'URBANISME OPÉRATIONNEL

259. L'urbanisme opérationnel correspond, de la part d'une collectivité territoriale, à une démarche approfondie et à une politique volontariste dans l'organisation d'un territoire. Au lieu de procéder au « coup par coup » – par exemple en contrôlant l'implantation d'un immeuble à l'occasion de l'instruction d'une demande de permis –, les collectivités publiques peuvent raisonner au niveau « macro » en élaborant puis en mettant en place une véritable politique d'urbanisme opérationnel.

Celle-ci a un objet : l'aménagement. Il consiste (L. 300-1) à :

- mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat ;
- organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ;
- favoriser le développement des loisirs et du tourisme ;
- réaliser des équipements collectifs ;
- lutter contre l'insalubrité ;
- permettre le renouvellement urbain ;
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'urbanisme opérationnel a une méthode : la concertation.

Avant toute opération qui « *modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune* » (L. 300-2), le conseil municipal – ou le conseil de l'établissement public intercommunal ou, après avis de la commune, la personne publique ayant l'initiative de l'opération – doit organiser une concertation afin d'associer les habitants, les associations locales et les personnes concernées (notamment les chambres d'agriculture) durant toute l'élaboration du projet. Cette concertation doit se dérouler « *avant que le projet*



ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, au nombre desquels figurent notamment les marchés de maîtrise d'œuvre des travaux, les déclarations d'utilité publique et les décisions arrêtant le dossier définitif du projet » (Conseil d'État, Section, *Association Aquitaine Alternatives*, 6 mai 1996, Rec. p. 144). Cette concertation doit concerner notamment : dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme, toute opération créant ou restaurant des bâtiments de plus de 5 000 m<sup>2</sup> de SHOB ; dans toutes les communes, la création d'une ZAC, la création ou la suppression d'une aire piétonne de superficie supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> ; la création d'infrastructures routières, ferroviaires, portuaires d'un montant de travaux supérieur à 1 900 000 euros (R. 300-1). En revanche, ni un plan d'aménagement d'ensemble (cf. *infra* 290) (Conseil d'État, 3 octobre 1994, *SCI du Pardy*, Rec. T. p. 1248), ni des travaux d'amélioration de la sécurité de la circulation dans une rue (Conseil d'État, 30 juillet 1997, *ville d'Angers c/ M. Dubois*, Rec. T. p. 1122), ni l'implantation limitée de logements sociaux (Conseil d'État, 20 décembre 2000, *M. Rougier*, Rec. T. p. 1282) ne sont soumis à cette obligation de concertation. Le conseil municipal détermine les modalités de la concertation qu'il organise – seul le respect de ces modalités peut être mis en cause devant le juge – et le maire veille à ce que le public en soit informé. À l'issue de la concertation, le maire en présente le bilan au conseil municipal, qui doit en délibérer avant que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération. Un référendum local peut même être organisé, à la demande du maire ou du président de l'établissement public intercommunal, par décision du conseil municipal ou du conseil de la communauté ; le projet est adopté si 50 % des électeurs inscrits ont participé au scrutin et si le projet a recueilli la majorité des suffrages exprimés (art. L.O. 1112-1 du Code général des collectivités territoriales). La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information et la participation du public en matière d'environnement, signée par trente-neuf États et entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002, engage les États à renforcer les droits des citoyens en matière d'information sur les questions d'environnement : « Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention » (article 1<sup>er</sup> de la Convention, décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002).

260. L'urbanisme opérationnel a des spécialistes : les aménageurs, que l'on peut regrouper en quatre catégories :

- Les collectivités locales elles-mêmes. Il faut souligner à cet égard le rôle croissant des régions, qui ont compétence en matière de développement régional, et de leurs organismes d'études (l'IAURIF en région Île-de-France, par exemple).
- Les associations foncières urbaines (AFU), associations syndicales de propriétaires créées notamment (L. 322-2) pour le remembrement de parcelles, la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (voirie,

aires de stationnement, espaces verts...), la mise en valeur des secteurs sauvegardés ou la restauration immobilière des quartiers anciens. On distingue, selon leur mode de création, les AFU libres (L. 322-1), les AFU autorisées (L. 322-3) et les AFU constituées d'office par le préfet (L. 322-4).

- Les sociétés d'économie mixte locales : régies par le Code général des collectivités territoriales (art. L. 1521-1 à L. 1525-3), ce sont des sociétés anonymes dont le capital social – détenu par les collectivités locales pour une part comprise entre 50 % et 85 % – est supérieur ou égal à 150 000 euros pour celles qui ont pour objet l'aménagement ; les SEML d'aménagement étaient environ au nombre de 284 en 2006 ; essentiellement implantées en Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, elles réalisaient un chiffre d'affaires de 2,4 milliards d'euros. La convention publique d'aménagement qui lie la SEML à la collectivité territoriale doit clairement définir le montant de la participation financière de la collectivité et le mécanisme des avances de trésorerie. Les SEML d'aménagement bénéficient de l'exonération des droits de mutation dont bénéficient les communes pour les acquisitions d'immeubles (art. 1042 du Code général des impôts) ainsi que de l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les résultats provenant des opérations réalisées dans les ZAC, lotissements, zones de restauration immobilière et zones de résorption de l'habitat insalubre.
- Les établissements publics d'aménagement (L. 321-1), créés par décret en Conseil d'État : leur rôle est souvent essentiel, en particulier dans la réalisation des villes nouvelles (Marne-la-Vallée, Sénart, L'Isle-d'Abeau...) ou de programmes complexes (La Défense : L. 328-1, Mantois-Seine Aval, Euro-méditerranée, Plaine de France...).

L'État veille à la définition des principes de réalisation et de financement des importantes opérations auxquelles il participe, notamment dans le cadre des contrats de plan : à cet effet, le Premier ministre a créé par arrêté du 26 juillet 1999 le Groupe central des grandes opérations d'urbanisme.

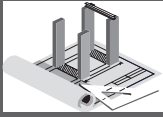
L'urbanisme opérationnel nécessite la mobilisation de moyens financiers :

- le ministère de l'Équipement dispose de crédits d'intervention (34,5 millions d'euros en 2007 au programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » dans la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État) ;
- les collectivités peuvent exiger une participation financière des constructeurs (L. 332-1 à L. 332-30) ; elles ont l'obligation d'inscrire sur un registre, tenu à la disposition du public, toutes les contributions.

L'urbanisme opérationnel est enfin soumis à un régime juridique précis. Il doit notamment respecter le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé* », proclamé à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement de 2004.

Nous étudierons, dans la troisième partie de cet ouvrage, les procédures d'acquisition foncière (chapitre 5) et les opérations d'aménagement (chapitre 6).





261. L'acquisition foncière suppose des objectifs, des moyens et de la volonté.

Les objectifs sont ceux de l'aménagement, au sens de l'article L. 300-1. Mais cet aménagement peut être imprécis dans ses perspectives : les réserves foncières ont ainsi pour objet de geler des terrains « *en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement* » (L. 221-1) qui peut être assez éloignée dans le temps.

Les moyens sont financiers. Vouloir acquérir des terrains suppose de pouvoir les payer. En région Île-de-France, l'agence foncière et technique de la région parisienne a, depuis sa création par le décret n° 62-479 du 14 avril 1962, acquis 53 000 ha qu'elle a revendus pour la plus grande partie : en 2006, elle gère un patrimoine de 8 200 ha, dont 5 500 pour le compte de l'État et 30 pour le compte de la région Île-de-France. Elle participe également à la politique d'aménagement en exerçant le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (cf. *supra* 244), délégué par les départements d'Île-de-France à l'Agence des espaces verts. Les départements du Doubs, de l'Hérault et de la Guadeloupe disposent également d'une agence foncière. Les établissements publics fonciers locaux (L. 324-1) sont également compétents pour réaliser, en recueillant pour chaque opération l'avis favorable de la commune où ils interviennent, des acquisitions foncières ou immobilières. L'acquisition de biens immobiliers par les personnes publiques s'opère selon les règles du droit civil (article L. 1111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques).

Enfin la politique d'acquisition foncière suppose une volonté. Certes, l'accord amiable avec les propriétaires apparaît comme la meilleure solution. Mais les collectivités publiques disposent principalement de deux procédures pour mettre en œuvre cette politique : l'expropriation pour cause d'utilité publique et la préemption utilisée dans le cadre des zones d'aménagement différé ; les deux procédures, expropriation et préemption, se conjuguent dans la nouvelle politique de protection des espaces agricoles et naturels périurbains.

## 5.1. L'expropriation

262. Étymologiquement, exproprier c'est enlever la propriété. Or, proclame l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité*

publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Deux siècles après cette Déclaration, le Conseil constitutionnel a énoncé quatre conditions nécessaires pour qu'un régime législatif d'expropriation soit conforme à la Constitution :

- l'utilité publique doit être réelle ;
- le versement d'une indemnité au propriétaire doit être effectué avant la prise de possession par la puissance publique ;
- l'indemnité doit être juste, c'est-à-dire couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain ;
- l'exproprié doit pouvoir recourir à un juge s'il est en désaccord sur le montant de l'indemnité proposée (décision n° 89-256 DC, 25 juillet 1989).

### 5.1.1. Les conditions de l'expropriation

#### A. L'autorité compétente

L'État seul a le pouvoir de décider de l'expropriation. Dans les territoires d'outre-mer cependant, la décision relève de la compétence de l'assemblée du territoire (Conseil d'État, 6 mai 1991, *territoire de Polynésie française c/ époux Boubée*, Rec. p. 167).

#### B. Les types de biens

263. L'expropriation concerne un immeuble : terrain (nu ou bâti) ou immeuble par destination. On peut exproprier le sous-sol (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 16 janvier 1970, Bull. civ. III, n° 43) et la propriété du sur-sol (par exemple, pour construire un viaduc) ; un simple droit réel immobilier (exemple : un usufruit, une servitude, un droit d'emphytéose, la propriété d'un droit d'eau : Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 10 juin 1981, *M. Bernèze*, Bull. civ. III, n° 116). L'expropriation d'un lot de copropriété doit concerner aussi la quote-part des parties communes (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 31 janvier 2007, *Sté Maia c/ ville de Paris*, Bull. civ. III, n° 14).

Par exception, un immeuble appartenant au domaine public ne peut faire l'objet d'une expropriation car il est inaliénable (cf. Conseil d'État, 20 février 1981, *Association pour la protection du site du Vieux Pornichet*, Rec. p. 94). Il est donc nécessaire de procéder au déclassement d'un tel immeuble avant d'engager une procédure d'expropriation (Conseil d'État, 9 novembre 1979, *ministre de l'Agriculture et Société d'aménagement de la côte de Monts*, Rec. p. 406). S'il s'agit d'un immeuble sans maître au sens de l'article 539 du Code civil, il n'est pas utile d'avoir recours à l'expropriation : le maire doit saisir le préfet afin qu'il mette en œuvre la procédure d'appréhension du bien prévue au Code du domaine de l'État (art. 27 *bis*) ; le préfet transfère ensuite le bien à la commune qui verse à l'État une indemnité fixée par le service des domaines.

### C. Le bénéficiaire

Le bénéficiaire d'une expropriation peut être :

- l'État ;
- une collectivité territoriale : région, département, commune ;
- une caisse primaire ou régionale de la Sécurité sociale (Conseil d'État, 17 janvier 1973, *Ancelle*, Rec. p. 38) ;
- un concessionnaire de travaux publics, de mines, de transport d'énergie ;
- un établissement public (par exemple, le Conservatoire du littoral et des riva-  
ges lacustres) ;
- un établissement public foncier local, après avis favorable de la commune  
(L. 324-1, alinéa 4) ;
- et, très souvent, un établissement public d'aménagement (notamment dans les  
villes nouvelles) ou une société d'économie mixte locale chargée d'aménage-  
ment (L. 300-4).

### D. L'utilité publique

264. La justification de l'expropriation réside dans l'utilité publique, que le Conseil d'État a ainsi caractérisée : « *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* » (Ville Nouvelle Est, 28 mai 1971, GADU, p. 640). Il convient donc pour savoir s'il y a utilité publique à un projet de dresser un bilan (théorie de la balance) entre l'actif et le passif de l'opération projetée.

L'appréciation relève naturellement de la compétence de l'autorité administrative. Par la suite, le juge administratif, s'il est saisi, se prononcera sur l'utilité publique en contrôlant l'application de cette technique du bilan avantages/inconvénients à l'opération contestée devant lui.

Le raisonnement du juge administratif s'opère en trois temps :

#### ► Est-ce que l'opération envisagée est réellement justifiée ?

EXEMPLE : Le projet de barrage de la Trézence envisagé par le département de Charente-Maritime va-t-il vraiment favoriser la production d'huîtres de Marennes-Oléron (Conseil d'État, 22 octobre 2003, *SOS rivières et environnement*, Rec. T. p. 816) ?

#### ► Est-ce qu'on aurait pu éviter les expropriations envisagées ?

EXEMPLE : Il apparaît justifié d'envisager d'installer des services municipaux à proximité de l'hôtel de ville (Conseil d'État, 3 juillet 1998, *Mme Salva-Couderc*, Rec. p. 298).

265. ► Est-ce que les inconvénients de l'opération souhaitée ne sont pas excessifs ?

Plus précisément : est-ce que le coût financier n'est pas trop élevé (Conseil d'État, 26 octobre 1973, *Grassin*, Rec. p. 598 : annulation d'une DUP pour la

construction d'un aérodrome financée sur le budget d'une commune de 1 100 habitants) ? Est-ce que l'atteinte à la propriété (Conseil d'État, 25 novembre 1988, *époux Perez*, Rec. p. 428 ; 2 octobre 2006, *SNC Les Fournels*, Rec. T. p. XX) ou au site (Conseil d'État, 15 mars 1999, *Mme Canonne*, Rec. T. p. 833) n'est pas disproportionnée ? Est-ce que le trouble social n'est pas trop fort (Conseil d'État, Assemblée, 20 octobre 1972, *SCI Sainte-Marie de l'Assomption*, Rec. p. 657 : il s'agissait d'apprécier l'utilité publique d'un projet de bretelle de raccordement à une autoroute devant être réalisée à proximité d'un hôpital psychiatrique. Dans la balance étaient confrontés deux intérêts publics ; estimant les nuisances de circulation et de bruit trop élevées pour les malades de l'hôpital, le Conseil d'État a jugé que la construction de la bretelle de raccordement n'était pas d'utilité publique) ? Et enfin, est-ce que les mesures prises par l'Administration satisfont au principe de précaution mentionné à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement (Conseil d'État, 28 juillet 1999, *Association intercommunale « Morbihan sous très haute tension »*, Rec. T. p. 833) ?

EXEMPLE : Le Conseil d'État a admis l'utilité publique du projet de TGV Nord (3 décembre 1990, *Ville d'Amiens et autres*, Rec. p. 344) ; de celui de l'extension de l'aérodrome de Roissy (23 mars 1998, *commune de Gonesse*, Rec. T. p. 965) ; de celui d'un tronçon autoroutier constituant « le dernier élément de l'axe de grande capacité reliant le nord de l'Europe à la frontière espagnole » (28 mars 1997, *Fédération des comités de défense contre le tracé de l'autoroute A 28*, Rec. p. 123) ou de la création d'un pôle d'établissements de santé privés (24 octobre 2005, *Société du tertre rouge*, Rec. T. p. 922). En revanche, le Conseil d'État a dénié un caractère d'utilité publique au prolongement de l'autoroute A 40 d'Annemasse à Thonon-les-Bains : constatant qu'il existait déjà dans ce secteur deux routes à deux fois deux voies, estimant le coût annoncé (80 millions de francs par kilomètre) excessif, il a annulé le décret de DUP (28 mars 1997, *Association contre le projet d'autoroute transchablaisienne*, Rec. p. 121).

Lorsque l'utilité publique est démontrée, une opération d'aménagement peut parfaitement justifier une expropriation. Le Code de l'expropriation en son article L. 21-1 prévoit expressément les expropriations :

- en vue de l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à des activités (exemple, pour l'aménagement d'un site touristique : Conseil d'État, 3 novembre 1997, *Comité intercommunal de défense du site du Pont-du-Gard*, Rec. p. 387) ;
- en vue de la réalisation d'une ZAC ou d'un lotissement ;
- en vue d'éviter la pollution des eaux provenant d'un établissement industriel ou agricole ou d'aménager des installations de traitement des déchets ;
- en vue d'opérations de résorption de l'habitat insalubre : la loi « Vivien » n° 70-612 du 10 juillet 1970 (art. 13 à 26) fixe en effet une procédure pour l'expropriation d'immeubles ayant fait l'objet d'une interdiction d'habiter ou d'une déclaration d'insalubrité (Conseil d'État, 25 mai 2005, *société Résimmo*, Rec. p. 210) ; l'ordonnance n° 2005-1566 du 16 décembre 2005 autorise « à titre exceptionnel » l'extension de cette procédure aux immeubles et terrains voisins ;
- en vue d'éviter des risques d'affaissement minier (Code minier, art. 95), des risques naturels (avalanches, crues torrentielles – Code de l'environnement,

art. L 561-1) ou technologiques majeurs (Code de l'environnement, art. L. 515-16, III) menaçant gravement des vies humaines.

Le Code de l'urbanisme prévoit aussi l'utilisation de la procédure d'expropriation :

- en vue de la constitution de réserves foncières destinées à permettre une action ou une opération d'aménagement (L. 221-1) ; encore faut-il que l'affectation du bien exproprié n'intervienne pas trop tardivement après l'opération d'expropriation (Cour européenne des droits de l'Homme, 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c/ France*, n° 4816199) ;
- en vue de la réalisation d'une opération de restauration immobilière (L. 313-4-1, issu de l'article 11 de l'ordonnance du 8 décembre 2005, et R. 313-23 et suivants, issus du décret du 11 mai 2007) ;
- en vue de la réhabilitation, en zone urbaine sensible, d'un ensemble commercial non entretenu ou dégradé compromettant la rénovation urbaine d'un quartier (L. 300-7, issu de l'article 19 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et R. 300-15 et R. 300-16, issus du décret du 15 mai 2007).

266. Par ailleurs, la procédure de déclaration en état d'abandon manifeste permet au conseil municipal de déclencher l'expropriation d'immeubles qui sont « *sans occupant à titre habituel* » et qui « *ne sont manifestement plus entretenus* » (art. L. 2243-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales) ; leur expropriation doit avoir pour but la construction de logements ou la réalisation d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. Lorsque le président du tribunal de grande instance a prononcé une déclaration d'« état de carence » des copropriétaires d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, il convient d'engager l'expropriation de l'immeuble au profit de la commune afin de mettre en œuvre des actions ou opérations concourant à la réalisation d'objectifs de rénovation urbaine et de politique locale de l'habitat (art. L. 615-7 du Code de la construction et de l'habitation). Le droit français va toutefois moins loin que le droit des trois régions de la Belgique, qui autorise toute expropriation d'immeubles, pour cause d'utilité publique, dès lors qu'elle permet de réaliser les prescriptions fixées par les plans d'aménagement régionaux ou les plans d'urbanisme communaux.

### 5.1.2. La procédure d'expropriation

Le Code de l'expropriation distingue deux phases : la phase administrative et la phase judiciaire.

#### A. La phase administrative

##### ► 1<sup>re</sup> étape : l'initiative

Un ministre ou le conseil d'administration de la RATP, ou celui d'un établissement public d'aménagement, ou un conseil municipal, ou un conseil général...



prend l'initiative de demander la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation. Dès lors, il doit en informer très largement le public. Pour les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui « *présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* » (Code de l'environnement, art. L. 121-1), la Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est saisie, peut décider d'organiser ou non préalablement un débat (exemple : le débat public organisé pour le projet de grand contournement autoroutier de Toulouse, décision CNDP n° 2007-09, 7 mars 2007, *J.O.* 29 mars 2007, p. 5873) et, si ce débat a lieu, en transmet le bilan à la commission d'enquête.

Entre la décision de lancer un projet et sa réalisation, il y a un temps très variable : de moins d'un an à plusieurs années. Le projet de canal Seine-Nord-Europe, entre Compiègne et Aubencheul-au-Bac, à l'étude depuis 1993, devrait déboucher sur une déclaration d'utilité publique en 2008 ; les expropriations pourront être enclenchées et ensuite seulement les travaux de réalisation du canal, une fois les marchés passés, pourront commencer.

#### ► 2<sup>e</sup> étape (éventuelle) : l'étude d'impact

267. Prévue par l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, elle est exigée pour tous les travaux susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement dont le montant dépasse 1 900 000 euros (art. R. 122-8-I du Code de l'environnement) ou figurant à l'article R. 122-8-II du Code de l'environnement (par exemple, aménagement de terrains de plus de 4 hectares pour la pratique de sports motorisés). Cette étude est réalisée par le maître de l'ouvrage qui doit apporter une réponse aux « *préoccupations d'environnement* » (art. R. 122-1 du Code de l'environnement). Elle prend la forme d'un dossier (art. R. 122-3 du Code de l'environnement) comportant six documents :

- une analyse précise de l'état initial du site et de son environnement ;
- une analyse des effets directs et indirects du projet sur l'environnement, notamment sur la faune et la flore, et sur la santé ;
- les raisons qui ont conduit, parmi les partis envisagés, à choisir ce projet du point de vue des préoccupations d'environnement ;
- les mesures prévues pour réduire, supprimer ou compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé ;
- les méthodes utilisées pour cette étude ;
- un résumé non technique de l'étude afin de faciliter l'information du public.

S'il est envisagé de réaliser des infrastructures de transport, le dossier doit aussi comprendre une analyse des coûts en termes de pollutions et nuisances et d'avantages pour la collectivité. L'étude d'impact, qui doit être rendue publique, est fondamentale : son oubli (ou son caractère insuffisant) entache toute la procédure d'illégalité (Conseil d'État, 28 octobre 1983, *dame Cocard*, Rec. p. 435).

#### ► 3<sup>e</sup> étape : l'enquête préalable

268. Elle existe depuis une loi de 1810, souvent modifiée. Elle a aujourd'hui pour but de démontrer l'utilité publique de l'opération. La personne initiatrice de l'expro-

priation constitue un dossier. Ce dossier rassemble un nombre de pièces qui varie selon l'objet de l'expropriation (Code de l'expropriation, R. 11-3). Dans le dossier sont rassemblés :

- une notice explicative qui indique l'objet de l'opération ;
- un plan de situation ;
- la description des travaux ;
- les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ;
- une appréciation sommaire des dépenses, non sous-évaluée, comprenant le coût des acquisitions foncières et celui des travaux projetés (Conseil d'État, 3 novembre 2004, *ministre de l'Équipement*, Rec. T. p. 729) ;
- les résultats de l'étude d'impact, si celle-ci était nécessaire ;
- une évaluation socio-économique, pour les grands projets d'infrastructure de transports.

La notice explicative doit être soigneusement rédigée : l'administration y indique les raisons pour lesquelles le projet soumis à l'enquête est envisagé. L'enquête n'est pas régulière si la notice ne décrit pas le projet avec « *suffisamment de clarté* » (Conseil d'État, Assemblée, 28 mars 1997, *Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28*, Rec. p. 123).

En matière d'aménagement, lorsque le projet n'est pas encore établi mais qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition d'immeubles, la personne initiatrice de l'expropriation peut s'en tenir à un dossier simplifié : notice explicative, plan de situation, périmètre délimitant les immeubles à exproprier, estimation sommaire des dépenses (Code de l'expropriation, article R. 11-3-II). Mais le juge contrôle d'une part que l'importance et l'urgence du projet justifient l'établissement d'un tel dossier (Conseil d'État, 24 janvier 1975, *époux Ellia*, Rec. p. 54) ; d'autre part, que la valeur des acquisitions prévue n'a pas été sous-estimée (Conseil d'État, 29 janvier 1992, *Bergerioux*, Rec. T. p. 1034).

269. Le dossier est transmis au préfet qui, après avoir vérifié que le dossier est complet, prend un arrêté par lequel il ouvre l'enquête. Cet arrêté :

- désigne le commissaire-enquêteur, ou, dans le cas où l'opération est plus complexe, une commission d'enquête comprenant un nombre de membres impair dont un président ;
- précise l'objet de l'enquête ;
- fixe la date du début de l'enquête ;
- fixe la durée de l'enquête (minimum : 15 jours) ;
- fixe les heures et les lieux où le public pourra consulter le dossier ; s'il s'agit d'une opération intéressant une seule commune, ce lieu est la mairie.

Le choix du commissaire-enquêteur ou des membres de la commission (Code de l'expropriation, art. R. 11-5) doit être impartial (Conseil d'État, 13 décembre 1985, *Association de défense des expropriés du projet concernant la suppression du passage à niveau n° 416 à Orange*, Rec. T. p. 660).

Puis le préfet fait connaître au public cet arrêté en publiant, au moins huit jours avant le début de l'enquête, un avis dans deux journaux régionaux et dans toutes les mairies concernées ; il rappelle cet avis dans deux journaux dans les huit premiers jours de l'enquête. Attention ! Le défaut de respect des règles de publicité entraîne l'annulation de toute l'opération d'expropriation (Conseil d'État, 28 octobre 1987, *Association pour la défense des sites et paysages*, Rec. p. 327) : l'expropriant a intérêt à conserver des preuves de cette publicité.

Durant l'enquête, le public vient consulter le dossier et faire part de ses observations au commissaire-enquêteur ; il peut également les consigner par écrit sur un registre non mobile. Les habitants qui veulent s'opposer à une opération ont intérêt à le faire savoir dès ce moment. Toutes les personnes qui le souhaitent, notamment les personnes expropriantes ou celles qui seront probablement expropriées, peuvent demander à être entendues par le commissaire-enquêteur (Code de l'expropriation, art. R. 11-10).

À la fin de l'enquête, le commissaire-enquêteur (ou la commission) doit conclure sur l'utilité publique. Le commissaire-enquêteur dispose d'un mois pour rédiger ses conclusions ; il doit analyser les observations émises, mais n'est pas tenu de répondre à chacune d'elles (Conseil d'État, Assemblée, 13 novembre 1998, *Association de défense des riverains du projet de l'autoroute A 20*, Rec. p. 402). Son rapport doit être objectif : il ne peut pas donner un avis favorable alors que la majorité du public a exprimé un avis négatif (Conseil d'État, 20 mars 1985, *commune de Morigny-Champigny*, Rec. T., p. 807). Les conclusions de l'enquête sont adressées au préfet qui en transmet copie aux maires des communes concernées par le projet et à toute personne qui lui en a fait la demande (Code de l'expropriation, art. R. 11-12). Le commissaire-enquêteur perçoit une indemnité, fixée par le préfet et réglée par le maître de l'ouvrage.

### ► 3<sup>e</sup> étape *bis* : l'enquête renforcée

270. Lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, les travaux sont susceptibles d'endommager l'environnement (art. L. 123-1 du Code de l'environnement), la loi « Bouchardeau » de 1983 prescrit une enquête renforcée.

#### *Nature des projets*

L'annexe de l'article R. 123-1 du Code de l'environnement liste les projets pour lesquels il est nécessaire de procéder à une enquête renforcée.

Citons notamment :

- opération d'aménagements fonciers agricoles ou forestiers ;
- construction de voies routières ou navigables ou de ports maritimes ou fluviaux dont le coût des travaux excède 1 900 000 euros ;
- station d'épuration des eaux usées des collectivités locales ;
- construction de voies ferrées sur plus de 5 kilomètres ou dont le coût est supérieur à 1 900 000 euros ;

- remontées mécaniques dont le coût est supérieur à 950 000 euros ;
- construction d'un nouvel aérodrome, ou d'une nouvelle piste ;
- équipements culturels, sportifs ou de loisirs pouvant accueillir plus de 5 000 spectateurs ;
- lotissements de plus de 5 000 m<sup>2</sup> dans une commune sans POS ni PLU ;
- carrières ;
- installations d'ouvrages de transport de produits dangereux (transport d'énergie électrique supérieure à 225 kilovolts...) ;
- installations nucléaires.

#### *Procédure*

À la demande du préfet, c'est le président du tribunal administratif qui désigne le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête ; un arrêté du préfet organise l'enquête, dont la durée est comprise entre un mois et deux mois ; un avis doit être régulièrement publié. À noter : les jours où le public pourra consulter le dossier d'enquête et écrire ses observations concernant l'utilité publique de l'opération sur le registre ouvert à cet effet comprennent au minimum les jours habituels d'ouverture au public du lieu de dépôt du dossier (mairie par exemple) et peuvent aussi comprendre plusieurs demi-journées les samedis, dimanches ou jours fériés.

Le dossier de l'enquête, plus important (Code de l'expropriation, R. 11-14-2) pour une enquête renforcée, est adressé pour information à tous les maires des communes concernées.

Le commissaire-enquêteur a la possibilité de visiter les lieux concernés, d'organiser, avec l'accord du préfet et en présence du maître de l'ouvrage, une réunion publique, s'il l'estime utile ; il peut aussi demander au préfet un prolongement de l'enquête de 15 jours. Le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur doivent être transmis par le préfet non seulement au président du tribunal administratif, mais aussi aux personnes ayant demandé l'expropriation.

271. Il faut souligner que cette enquête renforcée ne remplace l'enquête ordinaire que dans les cas où l'annexe de l'article R. 123-1 du Code de l'environnement l'a expressément prévu : si l'autorité administrative commet une erreur de procédure en ayant recours à une enquête renforcée alors qu'une enquête simple suffisait, le juge prononce l'annulation de la déclaration d'utilité publique (Conseil d'État, 8 mars 1991, *ville de Maisons-Laffitte c/ Comité de défense intercommunal de Maisons-Laffitte, Mesnil-le-Roi, Le Pecq*, Rec. p. 85). Les opérations secrètes intéressant la défense nationale sont dispensées de toute enquête (art. L. 11-3 du Code de l'expropriation).

#### ► 4<sup>e</sup> étape (éventuelle) : les consultations

- Lorsque le projet d'expropriation est souhaité par l'État ou l'un de ses établissements publics, il faut consulter le service des domaines (qui évalue les biens).

- Lorsque le projet concerne l'expropriation de monuments historiques ou des immeubles proposés pour le classement, il faut consulter le ministre de la Culture (art. R. 11-15 du Code de l'expropriation) ; lorsqu'il concerne un site classé, le ministre de l'Écologie.
- Lorsque le projet concerne des parcelles soumises au régime des vignes d'appellation contrôlée, il faut consulter le ministre de l'Agriculture (Conseil d'État, 7 mars 1975, *Association des Amis de l'abbaye de Fontevrault*, Rec. p. 179).

► **5<sup>e</sup> étape (éventuelle) : la déclaration de projet**

272. Si l'expropriation a, par son importance, nécessité une enquête renforcée et si elle a été demandée par une collectivité territoriale, celle-ci doit, dans les six mois suivant la clôture de l'enquête, se prononcer sur l'intérêt général du projet par une « *déclaration de projet* » (Code de l'expropriation, art. L. 11-1-1), qui est adoptée par l'organe délibérant de cette collectivité territoriale :

*« La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique »* (art. L. 126-1 du Code de l'environnement).

La déclaration de projet n'est pas nécessaire pour les expropriations poursuivies au profit de l'État ou de ses établissements publics (Conseil d'État, 27 juin 2005, *Goislard de Monsabert*, Rec. T. p. 922).

► **6<sup>e</sup> étape : la déclaration d'utilité publique (DUP)**

La déclaration d'utilité publique est un acte juridique unilatéral par lequel l'État atteste du bien-fondé de l'opération envisagée par l'expropriant. Elle n'est pas automatique (Conseil d'État, 20 mars 1991, *commune du Port*, Rec. p. 95) ; le refus de déclarer l'utilité publique doit intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête publique et être motivé.

*L'autorité compétente : c'est une autorité de l'État.*

Le Premier ministre prononce par décret en Conseil d'État (c'est-à-dire après avis de la section des travaux publics ou de la section de l'intérieur de celui-ci) les DUP des plus grandes opérations :

- les travaux de création d'autoroutes et de routes express ;
- les travaux de création de grands aéroports, de canaux (de longueur supérieure à 5 kilomètres), de voies de chemin de fer (de longueur supérieure à 20 kilomètres) ;
- les travaux de construction de centrales électriques ou nucléaires ;
- les travaux d'adduction des eaux d'un bassin fluvial ;
- les opérations secrètes intéressant la défense nationale.

Le ministre, par arrêté, prononce la DUP lorsque l'opération a pour but d'installer une administration centrale.

273. Dans chaque département, le préfet prononce par arrêté toutes les autres déclarations d'utilité publique – c'est-à-dire la quasi-totalité d'entre elles ; lorsque l'opération concerne deux ou plusieurs départements, la DUP est prononcée par arrêté interpréfectoral. Depuis le décret n° 2004-127 du 9 février 2004, le préfet ne doit plus renvoyer à la décision du Premier ministre les opérations qui ont fait l'objet d'un avis défavorable du commissaire-enquêteur (art. R. 11-1 du Code de l'expropriation), sauf dans le cas où l'expropriation a été demandée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie pour réaliser des travaux de dépollution des sols (Code de l'environnement, art. L. 541-3, dernier alinéa).

#### *La date*

L'autorité compétente doit signer le décret ou l'arrêté au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable. Au-delà, elle commettrait une illégalité en prononçant l'utilité publique. Toutefois ce délai est porté à dix-huit mois lorsque la DUP doit être prononcée par décret en Conseil d'État.

#### *Le contenu*

Un document accompagnant l'acte de DUP doit préciser pour le public les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de l'expropriation (L. 11-1-1, 3), mais le juge ne contrôle pas le contenu de ce document (Conseil d'État, 25 avril 2007, *commune de Beauregard-de-Terrasson*, Rec. T. p. 00). La DUP peut comporter, par rapport au projet présenté à l'enquête, et pour tenir compte des conclusions de celle-ci, quelques modifications limitées n'affectant pas l'économie générale du projet (Conseil d'État, 21 avril 1997, *Mlle Jubert et autres*, Rec. p. 137). La DUP peut ne concerner qu'une partie des travaux présentés à l'enquête, si ceux-ci peuvent être dissociés des autres travaux initialement projetés (Conseil d'État, Section, 17 juin 1998, *époux Bracqbien*, Rec. p. 235), ou s'appliquer à une superficie réduite par rapport au projet soumis à enquête (cour adm. appel Paris, 30 janvier 2001, *ministre de l'Intérieur*, req. n° 00 PA 00983).

Elle doit être compatible avec le SD ou le SCOT (L. 122-15). Si tel n'est pas le cas, le préfet doit :

- avoir organisé simultanément l'enquête préalable sur l'utilité publique du projet et l'enquête sur la mise en compatibilité du SCOT (Conseil d'État, 23 décembre 1987, *Centre d'ophtalmologie des Quinze-Vingt*, Rec. p. 433) ; à défaut, la DUP serait entachée d'illégalité (cour adm. appel Nantes, 23 avril 1997, *commune de Cesson-Sévigné*, Rec. T. p. 873) ;
- soumettre au conseil de l'établissement public intercommunal un dossier de mise en compatibilité du SCOT. Le conseil doit donner son avis dans un délai de deux mois (R. 122-11) ; cette mise en compatibilité est alors décidée par l'acte de DUP.

Une procédure similaire est prévue pour les DUP qui ne seraient pas compatibles avec un PLU (L. 123-16) ou avec le règlement d'un lotissement (L. 315-7).

L'acte déclarant le projet d'utilité publique doit, dans tous ces cas, énoncer que les documents d'urbanisme sont modifiés afin d'assurer la compatibilité.

Afin de protéger l'environnement ou le patrimoine culturel, l'arrêté ou le décret de DUP peut énoncer des prescriptions particulières destinées « à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages » (art. L. 23-2 du Code de l'expropriation) ; lorsque le projet a fait l'objet d'une étude d'impact et qu'il est susceptible de compromettre la structure des exploitations agricoles, l'arrêté ou le décret de DUP doit énoncer que le maître de l'ouvrage remédiera financièrement aux dommages causés (art. L. 123-24 du Code rural).

#### *La durée de validité*

274. Les expropriations prévues à la DUP doivent être effectuées dans un certain délai (art. L. 11-5, II du Code de l'expropriation). Ce délai dépend de la forme de la DUP :

- la DUP est prononcée par décret en Conseil d'État : la durée est précisée dans le décret, elle peut être prorogée ;
- la DUP est prononcée par arrêté ministériel ou préfectoral :
  - la durée ne peut dépasser cinq ans (dix ans si l'opération est prévue dans le PLU) ;
  - lorsque l'arrêté prévoit une durée inférieure à cinq ans, la DUP peut être prorogée une fois pour une durée équivalente, sans nouvelle enquête (Conseil d'État, 14 avril 1999, *Association de défense des propriétaires et exploitants agricoles du technopôle de Château-Gombert*, Rec. T. p. 835).
  - au-delà, la DUP ne peut être prorogée que par décret en Conseil d'État.

#### **Exemple d'une déclaration d'utilité publique**

##### **MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**

**Décret du 30 avril 2007 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction du dédoublement de l'autoroute A 9 au droit de Montpellier, compris entre Lunel-Viel, à l'est, et Fabrègues, à l'ouest, et sur le territoire des communes de Baillargues, Castries, Fabrègues, Lattes, Lunel-Viel, Mauguio, Montpellier, Saint-Aunès, Saint-Brès, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saint-Jean-de-Védas, Valergues et Vendargues dans le département de l'Hérault et portant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de ces communes**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer,

Vu le Code du domaine de l'État ;

Vu le Code de l'environnement, notamment ses articles L. 122-1 à L. 122-3, L. 123-1 à L. 123-16, L. 214-1 à L. 214-7, ensemble les décrets n° 93-742 et n° 93-743 du 29 mars 1993 modifiés, les articles L. 220-1, L. 220-2, L. 414-4, L. 571-9, ensemble le décret n° 95-22 du 9 janvier 1995, et les articles R. 122-1 à R. 122-3, R. 123-1 à R. 123-23 ;

Vu le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, notamment son article R. 15-1 ;

Vu le Code général de la propriété des personnes publiques ;



Vu le Code de la route ;

Vu le Code rural, notamment ses articles L. 112-2, L. 112-3, L. 123-24 à L. 123-26, L. 352-1, R. 123-30 à R. 123-38 et R. 352-1 et suivants ;

Vu le Code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 123-16, R. 123-17, R. 123-23 à R. 123-25 ;

Vu le Code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-1 et L. 122-4 ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs, notamment son article 14, et le décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour son application ;

Vu les plans locaux d'urbanisme des communes de Baillargues, Castries, Fabrègues, Lattes, Lunel-Viel, Mauguio, Montpellier, Saint-Aunès, Saint-Brès, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saint-Jean-de-Védas, Valergues et Vendargues ;

Vu le procès-verbal de clôture de l'instruction mixte à l'échelon central en date du 21 juillet 2004 ;

Vu les lettres du préfet de l'Hérault en date du 20 janvier 2005 par lesquelles le conseil régional de Languedoc-Roussillon, le conseil général de l'Hérault, la chambre d'agriculture de l'Hérault, la chambre des métiers de l'Hérault, la chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault, les maires des communes de Baillargues, Castries, Fabrègues, Lattes, Lunel-Viel, Mauguio, Montpellier, Saint-Aunès, Saint-Brès, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saint-Jean-de-Védas, Valergues et Vendargues ont été informés de la mise en œuvre de la procédure prévue par les articles L. 123-16 et R. 123-23 du Code de l'urbanisme en vue de la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de ces communes ;

Vu la décision du président du tribunal administratif de Montpellier en date du 15 mars 2005 désignant les membres de la commission d'enquête ;

Vu l'arrêté du préfet de l'Hérault en date du 19 juillet 2005 prescrivant l'ouverture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux de construction du dédoublement de l'autoroute A 9 au droit de Montpellier et à la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes de Baillargues, Castries, Fabrègues, Lattes, Lunel-Viel, Mauguio, Montpellier, Saint-Aunès, Saint-Brès, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saint-Jean-de-Védas, Valergues et Vendargues ;

Vu l'arrêté du préfet de l'Hérault en date du 17 novembre 2005 prolongeant la durée de l'enquête publique jusqu'au 9 décembre 2005 ;

Vu l'avis de la chambre d'agriculture de l'Hérault du 19 décembre 2003 ;

Vu l'avis de l'Institut national des appellations d'origine du 22 décembre 2003 ;

Vu l'avis du centre régional de la propriété forestière du 30 décembre 2003 ;

Vu les autres pièces du dossier de l'enquête publique ouverte sur le projet et les conclusions de la commission d'enquête en date du 27 mars 2006 ;

Vu le procès-verbal de la réunion tenue le 1<sup>er</sup> mars 2005 en application de l'article R. 123-23 du Code de l'urbanisme et portant sur la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes de Baillargues, Castries, Fabrègues, Lattes, Lunel-Viel, Mauguio, Montpellier, Saint-Aunès, Saint-Brès, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saint-Jean-de-Védas, Valergues et Vendargues ;

Vu les lettres du préfet de l'Hérault en date du 13 avril 2006 demandant aux maires des communes de Castries, Fabrègues, Montpellier, Saint-Brès, Saint-Geniès-des-Mourgues et Vendargues d'inviter le conseil municipal de ces communes à délibérer dans un délai de deux mois sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de leur commune ;

Vu les délibérations émises par les conseils municipaux de Baillargues le 1<sup>er</sup> juin 2006, Lattes le 18 mai 2006, Lunel-Viel le 6 juin 2006, Mauguio le 22 mai 2006, Saint-Aunès le 23 mai 2006, Saint-Jean-de-Védas le 1<sup>er</sup> juin 2006 et Valergues le 9 juin 2006 sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de leur commune ;

Le Conseil d'État (section des travaux publics) entendu,

Décète :



**Article 1** – Sont déclarés d'utilité publique et urgents les travaux de construction du dédoublement de l'autoroute A 9 au droit de Montpellier, compris entre Lunel-Viel, à l'est, et Fabrègues, à l'ouest, dans le département de l'Hérault, conformément au plan au 1/24 800<sup>e</sup> et au document annexés au présent décret (1).

**Article 2** – Les expropriations nécessaires à l'exécution des travaux devront être réalisées dans un délai de dix ans à compter de la publication du présent décret.

**Article 3** – Le maître d'ouvrage sera tenu de remédier aux dommages causés aux exploitations agricoles par l'exécution de ces travaux dans les conditions prévues par les articles L. 123-24 à L. 123-26, L. 352-1, R. 123-30 à R. 123-38 et R. 352-1 et suivants du Code rural.

**Article 4** – Le présent décret emporte mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes de Baillargues, Castries, Fabrègues, Lattes, Lunel-Viel, Mauguio, Montpellier, Saint-Aunès, Saint-Brès, Saint-Geniès-des-Mourgues, Saint-Jean-de-Védas, Valergues et Vendargues, dans le département de l'Hérault, conformément aux plans et documents annexés au présent décret (1).

Les maires de chacune des communes mentionnées à l'alinéa précédent procéderont aux mesures de publicité prévues au premier alinéa de l'article R. 123-25 du Code de l'urbanisme.

**Article 5** – Le ministre des Transports, de l'Équipement, du tourisme et de la Mer est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 30 avril 2007.

Par le Premier ministre : DOMINIQUE DE VILLEPIN

Le ministre des Transports, de l'Équipement,  
du Tourisme et de la Mer,  
DOMINIQUE PERBEN

(1) Il peut être pris connaissance de ces documents ainsi que du document prévu au 3 de l'article L. 11-1-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique exposant les motifs de la décision au siège de la direction régionale de l'équipement de Languedoc-Roussillon, 520, allée Henri-II-de-Montmorency, 34064 Montpellier Cedex 2.

Source : *Journal officiel*, n° 102, 2 mai 2007, page 7733.

### *Les conséquences*

- Pour la personne qui souhaite exproprier :

Une fois la DUP prononcée, la personne expropriante a trois possibilités :

- elle abandonne son projet d'expropriation : si cette décision crée un préjudice, sa responsabilité sans faute peut être engagée (Conseil d'État, *EDF c/ Farsat*, 23 décembre 1970, Rec. p. 790) ;
- elle parvient à un accord avec la personne qu'elle voulait exproprier (Code de l'expropriation, art. L. 12-2, alinéa 2). La cession amiable prend la forme d'un contrat de droit privé qui peut, le cas échéant, faire l'objet d'une rescision pour lésion (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 23 octobre 1971, *commune de Saint-Raphaël c/ Musso*, Bull. civ. III, n° 513) ;
- elle continue la procédure (cf. *infra* 276).

- Pour les personnes visées par l'expropriation :

L'article L. 11-7 du Code de l'expropriation reconnaît aux propriétaires un droit de délaissement. Un an après le prononcé de la DUP, tout propriétaire concerné peut demander au préfet, par lettre recommandée avec accusé de réception, que la collectivité bénéficiaire de l'expropriation acquière son immeuble. Si, au bout

de deux ans, l'administration n'a pas répondu, le propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation, qui va prononcer le transfert de propriété et fixer l'indemnité. L'administration peut toutefois demander un délai de réflexion supplémentaire d'une année (art. R. 11-18, Code de l'expropriation).

#### *Le contentieux*

275. La DUP est un acte administratif non réglementaire, susceptible de recours contentieux. Le requérant qui conteste une DUP prononcée par arrêté préfectoral ou ministériel doit saisir le tribunal administratif du lieu où est prévue l'opération ; si la DUP a été prononcée par décret, il doit saisir directement le Conseil d'État.

La requête est formée dans un délai de deux mois à compter de la réalisation des formalités de publicité (affichage, publication) ; elle n'a pas à être notifiée à l'auteur ni au bénéficiaire de la DUP (Conseil d'État, 11 décembre 1996, *Association de défense de l'environnement orangeois*, Rec. p. 485), mais doit être appuyée par un moyen :

- incompétence (par exemple : DUP signée par le préfet au lieu du Premier ministre) ;
- irrégularité de la procédure (par exemple : non-respect des règles de publicité ou d'organisation de l'enquête, ou oubli de l'étude d'impact ou dossier d'enquête incomplet) ;
- violation de la loi (absence d'utilité publique, illégalité – sauf pour vice de forme – de la déclaration de projet, ou incompatibilité de la DUP avec le SCOT) : face à un requérant soutenant qu'un autre projet aurait été meilleur, le juge refuse de procéder à une telle comparaison estimant que c'est l'affaire de l'administration (Conseil d'État, 13 novembre 1998, *Association de défense des intérêts des riverains du projet de l'autoroute A 20*, Rec. ; p. 401) ; il n'accepte pas non plus que soit contestée, à l'occasion d'un recours contre une opération déclarée d'utilité publique, la légalité du document d'urbanisme (SCOT, PLU) qui avait prévu cette opération (Conseil d'État, 25 février 2005, *association « Préservons l'avenir à Ours Mons Thaulac »*, Rec. p. 83) ;
- détournement de pouvoir. Cf. Conseil d'État, 20 juillet 1971, *Ville de Sochaux*, Rec. p. 561 : dans cette affaire, une DUP avait été prononcée pour réaliser une déviation routière entre Sochaux et Montbéliard. Le requérant invoquait un détournement de pouvoir en faveur des usines Peugeot, installées à Sochaux, mais le Conseil d'État a refusé d'admettre ce moyen ; cf. cour administrative d'appel de Bordeaux, 31 mai 2001, *SA Usine du Marin*, req. n° 98 BX 0056 : la société n'établit pas que l'expropriation demandée par le Conservatoire du littoral a pour but de nuire à ses intérêts.

Le jugement des DUP peut être long ; aussi le Conseil d'État s'est-il fixé, depuis 1999, l'objectif de rendre ses décisions dans ce domaine dans un délai de quinze mois, contre trente mois auparavant (Conseil d'État, *Rapport public 2000*, p. 19), et il y parvient. Cependant la DUP est exécutoire : saisir le juge n'arrête pas le projet. C'est pourquoi le requérant peut demander au juge d'annuler la DUP et, par une requête séparée, demander au juge des référés d'en suspendre

l'exécution. Il doit lui-même justifier l'urgence de cette suspension et faire état d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la DUP. L'octroi de la suspension est une faculté pour le juge, sauf dans deux hypothèses prévues par la loi :

- lorsque l'étude d'impact était nécessaire et qu'elle n'a pas eu lieu (Code de l'environnement, art. L. 122-2). Le juge doit suspendre l'exécution de la DUP ;
- lorsque a été mise en œuvre la procédure d'enquête publique renforcée et que les conclusions du commissaire-enquêteur ont été défavorables (art. L. 123-12 du Code de l'environnement, cf. Conseil d'État, 13 mars 1989, *commune de Roussillon*, Rec. T. p. 851).

#### ► 7<sup>e</sup> étape : l'enquête parcellaire

276. L'objectif de cette enquête est de déterminer précisément les immeubles à exproprier. La personne qui souhaite bénéficier de l'expropriation adresse au préfet un dossier qui comprend :

- un plan parcellaire au 1/1 000<sup>e</sup> établi par un géomètre-expert ;
- une liste exhaustive des propriétaires concernés : pour la dresser, elle peut se faire aider par le service du cadastre ou le conservateur des hypothèques.

Le préfet désigne un commissaire-enquêteur et ouvre cette enquête par arrêté (Code de l'expropriation, art. R. 11-20). Les propriétaires doivent être recherchés et informés, par tous moyens (lettre recommandée), de cette enquête qui se déroule dans chacune des communes où un propriétaire est concerné par l'expropriation. Le dossier est déposé à la mairie de sorte que les propriétaires aient le temps de venir présenter leurs observations par écrit (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup> avril 1987, *Van Dael c/ communauté urbaine de Dunkerque*, Bull. civ. III, n° 76). L'enquête a une durée d'au moins quinze jours ; à l'issue de celle-ci, le commissaire-enquêteur donne son avis sur l'emprise de l'opération projetée.

#### ► 8<sup>e</sup> étape : l'arrêté de cessibilité

277. Le préfet déclare cessibles, par arrêté, les propriétés ou droits réels immobiliers dont la cession est nécessaire (Code de l'expropriation, art. R. 11-28). De même que la déclaration d'utilité publique n'était pas automatique, l'arrêté de cessibilité (ainsi dénommé puisqu'il signifie qu'un terrain peut être cédé) n'est pas automatique.

L'arrêté de cessibilité décrit toutes les parcelles concernées (cour adm. appel Nancy, 7 décembre 2006, *ministre de l'Équipement*, Rec. T. p. 00), précise l'identité des propriétaires et éventuellement des usufruitiers ; sa durée de validité est de six mois. L'arrêté est publié au Recueil départemental des actes administratifs et notifié à chacun des propriétaires concernés. La réalisation de ces formalités permet, dans le délai de deux mois, à toute personne ayant intérêt pour agir (exemple : propriétaire ou locataire) d'attaquer l'arrêté devant le juge administratif.

Devant le tribunal, le requérant peut invoquer :

- l'incompétence de l'auteur de l'arrêté ;
- le défaut de procédure : par exemple, absence ou mauvaise organisation de l'enquête parcellaire ;
- le détournement de pouvoir ;
- la violation de la loi, c'est-à-dire de toutes les règles du droit. L'arrêté de cessibilité doit être la conséquence nécessaire et directe de la DUP (cf. Conseil d'État, 26 juillet 2006, *ministre des Transports c/ consorts Revillard*, Rec. p. 374).

278. La technique des opérations complexes permet au requérant de demander au juge qu'il reconnaisse l'illégalité de la déclaration d'utilité publique à l'occasion d'une contestation de l'arrêté de cessibilité (Conseil d'État, 19 février 1982, *Masteau*, Rec. T. p. 1033 : l'arrêté de cessibilité est annulé parce que la DUP prononcée pour réaliser un lotissement était illégale – elle n'était pas compatible avec le POS ; Cour européenne des droits de l'Homme, 19 septembre 2006, *Maupas et autres c/ France*, req. n° 13844/02 : ce moyen empêche une éventuelle violation du droit de propriété, lorsque la DUP n'a pas été contestée). Par ailleurs, la responsabilité de l'État peut être engagée en cas d'irrégularités dans la procédure (Conseil d'État, 6 octobre 2000, *commune de Meylan*, Rec. p. 416).

Pour en terminer avec la phase administrative, il convient de faire deux remarques :

- lorsque au début de l'expropriation, la collectivité a identifié exactement les immeubles qu'elle veut exproprier, il est possible et plus rapide de jumeler les deux enquêtes, l'enquête préalable et l'enquête de cessibilité. L'administration avertit individuellement les propriétaires concernés qu'elle déclenche les deux enquêtes en même temps, avec le même commissaire-enquêteur (Code de l'expropriation, art. R. 11-21). Dans ce cas, l'arrêté de cessibilité peut être inclus dans la déclaration d'utilité publique et signé par l'auteur de cette dernière (art. L. 11-8 du Code de l'expropriation) ;
- lorsque l'expropriation a pour but la résorption de l'habitat insalubre, la déclaration d'utilité publique est prononcée par le préfet sans enquête publique la précédant. L'arrêté préfectoral prononçant la DUP vaut arrêté de cessibilité.

#### B. La phase judiciaire

279. S'il faut passer à la phase judiciaire, c'est parce que le juge judiciaire est détenteur, dans le droit français, de la fonction traditionnelle de protecteur de la propriété privée (Conseil constitutionnel, 9 février 1965, décision n° 65-33 L).

##### ► 1<sup>re</sup> étape : la saisine du juge

Le préfet adresse au juge de l'expropriation un dossier pour lui demander de prononcer l'expropriation. Ce juge est un magistrat du tribunal de grande instance, nommé, pour chaque département, pour une période de trois ans par le premier président de la cour d'appel ; sa mission est renouvelable afin qu'il soit spécialisé dans ce domaine. Le dossier transmis à ce juge comprend la DUP, le

plan des parcelles que l'on veut exproprier, l'arrêté de cessibilité, les pièces prouvant la publicité dans les journaux, et la notification individuelle des arrêtés de cessibilité.

Lorsque six mois après avoir signé l'arrêté de cessibilité, le préfet n'a pas saisi le juge de l'expropriation, il ne peut plus y avoir d'expropriation (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 13 juillet 1999, *époux Massonie*, Bull. civ. III, n° 176 : cassation d'une ordonnance d'expropriation pour un dossier reçu par le juge dix mois après l'arrêté).

#### ► 2<sup>e</sup> étape : l'ordonnance d'expropriation

280. Elle doit être prononcée par le juge au plus tard quinze jours après avoir été saisi par le préfet (Code de l'expropriation, art. R. 12-2) ; ce délai n'est pas sanctionné. Si un référé-suspension a été formé contre la DUP ou l'arrêté de cessibilité, le juge de l'expropriation, informé par le préfet, doit cependant attendre le jugement au fond de la juridiction administrative.

Lorsque le dossier est complet, que la DUP et l'arrêté de cessibilité ne sont pas caducs, le juge doit ordonner l'expropriation ; son ordonnance vise précisément les documents du dossier (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 6 novembre 2002, Bull. civ. III, n° 271), désigne l'immeuble à exproprier, puis précise l'identité du propriétaire concerné par l'expropriation (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 21 mars 2000, *M. Labonne*, Bull. civ. III, n° 62) et le bénéficiaire de l'expropriation.

#### *Effets de l'ordonnance judiciaire*

Elle permet la prise de possession par le bénéficiaire de l'expropriation.

L'ex-propriétaire ne peut plus aliéner son bien, mais il peut continuer à en percevoir les fruits. Tous les droits réels que pouvaient détenir des tiers à l'égard des immeubles expropriés sont éteints (droits d'usufruit, de servitudes, hypothèques...). Les droits des créanciers sont reportés sur l'indemnité (art. L. 12-3 du Code de l'expropriation).

#### *Contentieux de l'ordonnance judiciaire*

Cette ordonnance est notifiée à chacun des propriétaires intéressés et publiée à la Conservation des hypothèques. À partir de sa notification, elle ne peut être contestée que devant la Cour de cassation, pendant un délai de quinze jours (Code de l'expropriation, art. L. 12-5).

Le pourvoi en cassation n'étant pas suspensif, l'ordonnance a un effet immédiat. Trois moyens seulement peuvent être invoqués dans le pourvoi :

- l'incompétence du juge, par exemple lorsqu'il s'agit du juge judiciaire de droit commun (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 6 mai 1998, *commune de Canéjan*, Bull. civ. III, n° 95) ;
- l'excès de pouvoir, lorsque la DUP ou l'arrêté de cessibilité a été annulé (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 11 mars 1980, *Pichon*, Bull. civ. III, n° 56) ;
- le vice de forme, par exemple si le dossier soumis au juge par le préfet était incomplet (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 25 mai 1981, *Poilpré*, Bull. civ. III, n° 105).

Toutefois le juge de première instance se retrouve compétent dans le cas d'annulation par une décision juridictionnelle définitive de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité : tout exproprié dispose alors de deux mois pour « *faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale* » (Code de l'expropriation, art. L. 12-5, alinéa 2) ; le jugement, qui précise les conséquences de droit selon que le bien peut ou non être restitué (Code de l'expropriation, art. R. 12-5-4), est susceptible d'appel pendant un délai d'un mois.

### ► 3<sup>e</sup> étape : la fixation de l'indemnité

Une fois l'ordonnance prononcée, la collectivité expropriante dispose de huit jours pour notifier ses offres à la partie expropriée ; elle assure une publicité collective de ces offres. Les personnes expropriées (Code de l'expropriation, art. R. 13- 17) disposent d'un mois pour lui répondre ; elles peuvent obtenir de l'administration fiscale des éléments sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq années précédentes (article L. 135-B, Livre des procédures fiscales). Si elles donnent une réponse positive, la vente a lieu ; si elles refusent l'offre, elles doivent préciser par écrit leur demande, qui peut d'ailleurs porter, si la partie restante du bien n'est plus utilisable, sur une emprise totale du bien (V. pour les exploitations agricoles : art. L. 13-11 du Code de l'expropriation). Si l'administration n'accepte pas l'offre de l'exproprié, la procédure continue ; sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (qui veille à « l'égalité des armes »), le caractère contradictoire de la procédure a été renforcé par le décret n° 2005-467 du 13 mai 2005.

281. L'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 prescrit que l'indemnité due aux expropriés doit être « *juste* » et « *préalable* » à la prise de possession. À cet effet, la solution la plus simple est que l'expropriant et l'exproprié parviennent à un accord et évitent ainsi une procédure longue, lourde et coûteuse. C'est seulement lorsqu'il n'y a pas d'accord amiable (Code de l'expropriation, art. L. 13-1) que l'indemnité va être fixée par le juge.

En l'absence d'accord un mois après la notification des offres, l'une des parties – soit l'expropriant, soit l'exproprié – saisit le juge de l'expropriation (art. R. 13-21 du Code de l'expropriation) et adresse copie de son mémoire au défendeur (l'autre partie), qui a six semaines pour répondre par un mémoire au demandeur et au juge. Le juge fixe la date (dans les deux mois) à laquelle il ira visiter les lieux ; avant cette visite, il reçoit du trésorier-payeur-général une estimation du bien qui tient compte des prix auxquels ont été conclues les mutations immobilières dans le secteur concerné. Lors de la visite, à laquelle il peut se faire assister par un expert ou un notaire, il fixe la date de l'audience qui ne se tient pas si les parties ont conclu un accord amiable dans les huit jours suivant la visite. Le directeur départemental des services fiscaux n'assiste plus de droit à l'audience car la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé que sa présence créait un déséquilibre au détriment de l'exproprié (CEDH, 24 avril 2003, *Yvon c/ France*, n° 449862/98) ; mais un commissaire du gouvernement, désigné par le trésorier-payeur-général, peut demander à présenter ses observations.

Pour fixer l'indemnité, cinq éléments entrent en compte :

- L'indemnité doit être allouée à toute personne qui subit un préjudice direct, matériel et certain (art. L. 13-13 du Code de l'expropriation), c'est-à-dire le propriétaire – mais cela peut être le locataire puisque l'ordonnance d'expropriation entraîne la résiliation automatique du bail, le fermier ou toute personne qui a subi un préjudice matériel : titulaire d'un droit d'usage, d'habitation, de servitude ; l'indemnisation d'un syndicat de copropriétaires pour l'expropriation de parties communes n'exclut pas nécessairement celle de chaque copropriétaire pour la dévalorisation de la partie privative de son lot (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 11 octobre 2006, *syndicat de copropriétaires de la résidence Domaine de Falicon c/ communauté d'agglomération de Nice-Côte d'Azur*, Bull. civ. III, n° 198). Le préjudice moral n'est pas indemnisé.
  - Le préjudice est évalué à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété. Mais le législateur a voulu éviter que des propriétaires fassent en sorte que leur immeuble prenne de la valeur (ravalement...) pour obtenir une indemnité plus forte. C'est pourquoi, si l'usage de l'immeuble a changé depuis que l'on connaît la possibilité d'expropriation (Code de l'expropriation, art. L. 13-15, I), le juge doit prendre en compte l'usage effectif de l'immeuble un an avant l'ouverture de l'enquête publique ; pour un terrain faisant l'objet d'un emplacement réservé au PLU, il doit prendre en compte la date d'approbation du PLU (L.13-15-II, 4°). Cependant l'article L. 13-15 ne peut priver le propriétaire du droit, inscrit à l'article 552 du Code civil, de la propriété « *du dessous* » : les propriétaires évincés de la grotte Chauvet reçoivent une indemnité de 87,5 millions de francs (cour d'appel Toulouse, 26 mars 2001, *Helly et autres c/ État français*).
282. • Le juge doit s'attacher à apprécier correctement la qualité des biens. Chaque bien doit être indemnisé en fonction de sa qualité (exemple : terre agricole). Pour les terrains à bâtir, il doit tenir compte des possibilités de construction, notamment quant au PLD et au COS éventuels : la qualification de terrain à bâtir est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête publique, étaient effectivement desservis en VRD (cour d'appel Versailles, 17 novembre 1990, Bull. civ. III, n° 23) et étaient situés en zone constructible du PLU ou dans une partie actuellement urbanisée (commune sans PLU). Le juge doit également prendre pour base les accords qui ont pu être obtenus à l'amiable si de tels accords ont été conclus avec la moitié des propriétaires concernés possédant les 2/3 de la surface, ou inversement, avec les 2/3 des propriétaires concernés possédant la moitié de la surface (Code de l'expropriation, art. L. 13-16). De plus, lorsque l'immeuble a connu, depuis moins de cinq ans, une mutation à titre gratuit ou à titre onéreux, le prix qui a été estimé par le service des domaines constitue le plafond de l'indemnité (Code de l'expropriation, art. L. 13-17).
- Dans la fixation de l'indemnité, le juge doit distinguer l'indemnité principale des indemnités accessoires : indemnités dues au comportement de l'expropriant (retard abusif), indemnité de remploi qui a pour objet de couvrir tous les frais (fiscaux, notariaux) exposés par la personne expropriée pour retrouver un bien de même nature (Code de l'expropriation, art. R. 13-46).



- L'indemnité doit être fixée en espèces (Code de l'expropriation, art. L. 13-20). Mais à titre exceptionnel, le juge peut accepter que l'expropriant offre à un commerçant, à un artisan ou à un industriel évincé un local « *équivalent situé dans la même agglomération* » (Code de l'expropriation, art. R. 13-37). Cette notion d'équivalence est strictement appréciée par le juge (Cass. civ. 3<sup>e</sup> : 27 février 1991, *SAERP*, Bull. civ. III, n° 70 ; 15 mai 1991, *M. Talbot*, Bull. civ. III, n° 142).

Le jugement fixant l'indemnité doit être motivé pour chacune des indemnités (Code de l'expropriation, art. R. 13-36). Il est susceptible d'appel dans un délai d'un mois à compter de sa notification (Code de l'expropriation, art. L. 13-21) devant la cour d'appel, de la part d'une des parties ou du commissaire du gouvernement. L'arrêt, rendu par la chambre des expropriations de la cour d'appel, doit être motivé ; il peut, à son tour, dans les deux mois, faire l'objet d'un pourvoi en Cour de cassation (art. L. 13-25 du Code de l'expropriation).

#### ► 4<sup>e</sup> étape : le paiement de l'indemnité

283. Si trois mois après la décision définitive fixant l'indemnité, celle-ci n'est toujours pas versée, l'exproprié peut demander à l'expropriant, par lettre recommandée avec accusé de réception, des intérêts moratoires (art. R. 13-78 du Code de l'expropriation). Ces intérêts de retard sont calculés au taux légal (art. 1907 du Code civil), qui en 2007 est de 2,95 %. Ces intérêts produisent eux-mêmes des intérêts (art. 1154 du Code civil sur l'anatocisme).

#### ► 5<sup>e</sup> étape : la prise de possession

284. L'expropriant peut prendre possession moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par lui et consignation du surplus de l'indemnité fixée par le juge (art. L. 15-2 du Code de l'expropriation).

Le relogement des expropriés, et notamment le droit de priorité des locataires de logements sociaux, sont régis par les articles R. 14-1 à 14-11 du Code de l'expropriation. Si au bout d'un mois, les expropriés sont toujours dans les lieux, l'expropriant demande au juge de l'expropriation d'ordonner en référé l'expulsion de personnes qui sont devenues occupants sans titre.

Lorsque les conditions nécessaires à la prise de possession ne sont pas réunies, l'administration commet un acte d'emprise irrégulière en prenant possession. Cette action constitue une voie de fait qui entraîne la responsabilité de l'administration devant le juge judiciaire, et non devant le juge administratif conformément à la décision du Tribunal des conflits du 17 mars 1949, *société Hôtel Vieux Beffroi et ministre des Anciens Combattants c/ société Rivoli Sébastopol* (Rec. p. 592 et 594). Il faut signaler l'existence de procédures spéciales qui permettent de verser une indemnité provisionnelle et de prendre possession :

- la procédure organisée par l'article L. 15-4 du Code de l'expropriation : elle peut être mise en œuvre lorsque la DUP fait état de l'urgence de l'opération ; le juge peut ordonner le versement d'une indemnité provisionnelle (susceptible uniquement de pourvoi en cassation). Il en est de même dans la procédure d'expropriation déclenchée dans le cadre de résorption de l'habitat insalubre ;



- les procédures d'extrême urgence prévues aux articles L. 15-6 à 15-9 du Code de l'expropriation : elles concernent notamment les travaux intéressant la défense nationale, la construction d'autoroutes, de routes nationales, ainsi que les expropriations décidées en vue d'organiser les Jeux Olympiques d'Albertville (loi n° 87-1132 du 31 décembre 1987), de réaliser le TGV Nord (loi n° 89-550 du 2 août 1989), le Grand Stade à Saint-Denis (loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993) ou l'itinéraire à très grand gabarit pour transporter les éléments du futur Airbus A 380 entre le port de Bordeaux et Toulouse (loi n° 2001-454 du 29 mai 2001).

Plus récemment, l'article 39-II de la loi de programme pour la recherche n° 2006-450 du 18 avril 2006 prévoit ainsi :

*« 1. La procédure prévue à l'article L. 15-9 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable en vue de la prise de possession immédiate des terrains bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à l'exécution des travaux de réalisation de l'itinéraire routier desservant le projet international de réacteur expérimental de fusion thermonucléaire, dénommé projet ITER, localisé sur le site de Cadarache, commune de Saint-Paul-lez-Durance (Bouches-du-Rhône).*

*« 2. Les décrets sur avis conforme du Conseil d'État prévus à l'article L. 15-9 précité doivent être publiés avant le 31 décembre 2010.*

*« 3. Les dispositions des articles L. 314-1 à L. 314-8 du Code de l'urbanisme s'appliquent, le cas échéant, aux opérations réalisées. »*

Pour les expropriations faisant l'objet d'une procédure d'extrême urgence, un décret en Conseil d'État autorise la prise de possession ; il appartient à l'administration de payer ou de consigner à titre provisionnel une somme évaluée par le service des domaines.

#### ► 6<sup>e</sup> étape (éventuelle) : la rétrocession

285. • Si cinq ans après la date de l'ordonnance, l'immeuble n'a pas reçu la destination prévue à la DUP, l'ancien propriétaire ou ses ayants droit peu(ven)t réclamer la rétrocession de son (leur) bien. À défaut d'accord de l'administration, l'expropriant saisit le tribunal de grande instance (Tribunal des conflits, 23 février 2004, *commune d'Auribeau-sur-Siagne c/ Consorts Lagarrigue*, Rec. T. p. 512), qui ordonne le transfert de propriété. Mais dès l'instant que l'opération prévue par la DUP a sérieusement et effectivement commencé depuis cinq ans, l'ex-propriétaire ne peut pas demander la rétrocession : la mise en place des réseaux d'assainissement, par exemple, prouve que l'opération a commencé (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 27 mai 1999, *époux Bas*, Bull. civ. III, n° 121). L'action en rétrocession n'est plus possible au bout de 30 ans (Code de l'expropriation, art. L. 12-6). La Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France pour une expropriation d'un terrain en vue de réserves foncières destinées à de l'habitat très social, qui était resté à l'état de friche pendant dix-neuf ans ; elle a constaté que les anciens propriétaires avaient été privés d'une plus-value importante et jugé que cette privation constituait une violation de l'article 1 du protocole n° 1 de la Convention européenne des

droits de l'Homme sur la protection de la propriété (Cour européenne des droits de l'Homme, 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c/ France*, req. n° 48161/99).

- Une autre situation peut se produire plusieurs années après l'expropriation : l'expropriant lui-même décide soit de louer, soit de vendre le bien acquis par expropriation. Si l'ancien propriétaire est connu, l'expropriant doit l'informer de ses intentions (ou en informer ses ayants droit) par lettre recommandée avec accusé de réception (Code de l'expropriation, art. R. 12-6). Si le propriétaire est inconnu, il faut publier des affiches et un avis dans les journaux afin de tenter de le(s) retrouver. L'ancien propriétaire, une fois informé, dispose d'un délai de deux mois pour répondre. Son silence vaut refus ; s'il répond positivement, il peut soit accepter la rétrocession ou la location au prix proposé par l'administration, soit saisir le juge d'expropriation (Code de l'expropriation, art. R. 12-10), qui fixe alors le prix de vente ou de location (cf. Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 23 mai 1991, *M. Quinault*, Bull. civ. III, n° 150). Après trente ans, l'administration peut aliéner l'immeuble librement. Avant cette date, les anciens propriétaires de parcelles ont droit à la rétrocession des parcelles qui n'auraient pas reçu la destination prévue à la déclaration d'utilité publique (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 2 septembre 2006, *Société d'HLM Ozanam c/ conjoints Ernoult*, Bull. civ. III, n° 190 : les anciens propriétaires expropriés pour la construction de logements sociaux ont droit à rétrocession d'une de leurs parcelles vendue par l'expropriant à une société afin d'édifier un casino).
- Le décret 2005-467 du 13 mai 2005 fixe les conséquences de la situation où un jugement a constaté (voir *supra* 280) l'absence de base légale du transfert de propriété :
  - si le bien exproprié n'est pas en état d'être restitué, l'action de l'exproprié se résout en dommages et intérêts ;
  - s'il peut l'être, le juge désigne chaque immeuble ou fraction d'immeuble dont la propriété est restituée.
 Le juge détermine également les indemnités à restituer à l'expropriant et statue sur la demande de l'exproprié en réparation du préjudice causé par l'opération irrégulière (Code de l'expropriation, R. 12-5-4).

## 5.2. La préemption dans les zones d'aménagement différé

286. La politique des zones destinées à développer l'offre foncière en vue d'un aménagement envisagé à moyen ou long terme a connu de nombreux instruments : zones d'intervention foncière, ZIF, supprimées par la loi du 18 juillet 1985 ; zones à urbaniser en priorité, ZUP, supprimées par l'article 23 de la loi d'orientation pour la ville de 1991. Ne subsiste que le régime des zones d'aménagement différé (ZAD), comme cadre d'un droit de préemption fort permettant des opérations importantes ; il diffère en cela du droit de préemption urbain (V. *supra* 244), qui s'attache à des acquisitions individuelles plus simples. Les ZAD ont été instituées par la loi du 26 juillet 1962.

### 5.2.1. La création de la ZAD

Le régime de création des ZAD est assez centralisé.

#### A. Conditions

##### ► Champ géographique

L'article L. 212-1 permet la création de ZAD sur tout le territoire, même sur un territoire couvert par un POS ou un PLU. La ZAD doit être compatible avec le document d'orientations générales et les documents graphiques du schéma de cohérence territoriale (L. 122-1 et R. 122-5).

##### ► Initiative

287. La création de la ZAD est proposée soit par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, soit par le préfet, qui recueille alors l'avis de la commune ou de l'établissement de coopération intercommunale compétent.

##### ► Cas de décision provisoire

Dès qu'est formulée – soit par le conseil municipal, soit par lui-même – la proposition de créer une ZAD, le préfet peut, par arrêté, délimiter le périmètre provisoire de la zone (L. 212-2-1) ; l'arrêté mettant en place une « pré-ZAD » devient caduc si l'acte créant la ZAD n'est pas publié dans les deux ans.

#### B. Décision

##### ► Autorité (L. 212-1)

La décision de créer la ZAD est prise par arrêté préfectoral motivé (trib. adm. Lyon, 21 mai 1990, *Silvain et autres*, Rec. T. p. 1034) ; toutefois, elle est prise par décret en Conseil d'État si, saisi par le préfet, le conseil municipal a émis un avis défavorable ou n'a pas émis d'avis dans les deux mois suivant sa saisine.

Alors que depuis les années 1990, la création de ZAD se raréfiait, le début du <sup>xxi</sup>e siècle marque un certain renouveau de ces zones. L'année 2007 voit ainsi la création de plusieurs ZAD importantes : par décret en Conseil d'État du 13 juillet 2007 sur les communes de Colombier-Saugnieu, Genas, Pusignan, Saint-Bonnet-de-Mure et Saint-Laurent-de-Mure (Rhône) afin de permettre le développement de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, par arrêtés préfectoraux pour la réalisation du projet « ITER » (V. aussi *supra* 284) à Cadarache. En effet, afin d'accueillir à l'horizon 2011 à Cadarache les entreprises et les logements liés au projet ITER – l'un des projets de recherche les plus importants au monde, qui vise à produire de l'électricité à partir de la fusion nucléaire –, les préfets des Bouches-du-Rhône, des Alpes-de-Haute-Provence, du Var et de Vaucluse, en accord avec les communes concernées, ont mis en place des « pré-ZAD » en 2005 ; une quarantaine d'entre elles deviennent ZAD et représentent une superficie de 800 hectares permettant d'accueillir 8 500 logements et 160 hectares

d'activités ; l'établissement public foncier régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur est le principal délégataire du droit de préemption.

#### ► Contentieux

Le juge n'exerce qu'un contrôle minimal sur la décision de création d'une ZAD (Conseil d'État, 22 juin 1987, *ville de Montreuil c/ Sebban*, Rec. p. 226) ; il admet la création d'une ZAD pour permettre à la collectivité de s'opposer à la spéculation foncière (Conseil d'État, Assemblée, 6 juin 1969, *Dame Laundon*, GADU p. 657 ; 8 juin 1994, *commune de Mitry-Mory*, Rec. T. p. 1243).

## 5.2.2. L'exercice du droit de préemption

288. Cette limitation du droit du propriétaire d'aliéner son bien est strictement encadrée.

### A. Exclusion du droit de préemption urbain

Si une ZAD est créée dans une zone urbaine ou d'urbanisation future délimitée par un POS ou un PLU où a été institué un droit de préemption urbain, celui-ci ne peut plus s'y appliquer. Il en est de même lorsqu'une décision préfectorale a délimité un périmètre provisoire de ZAD.

En revanche, un territoire déjà inclus dans le périmètre du droit de préemption exercé par le département au titre des espaces naturels sensibles peut faire également l'objet d'une ZAD (Conseil d'État, Section, 3 juillet 1998, *Préfet des Yvelines*, Rec. p. 275).

### B. Titulaire du droit de préemption

Il est désigné par l'acte créant la ZAD (R. 212-2-1), qui doit être publié au *Journal officiel* s'il s'agit d'un décret, au Recueil des actes administratifs du département s'il s'agit d'un arrêté ; mention est insérée dans deux journaux diffusés dans le département.

Le titulaire du droit de préemption est la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, ou une autre collectivité territoriale, ou un établissement public foncier local (L. 324-1), ou un établissement public y ayant vocation, ou un concessionnaire d'une opération d'aménagement (L. 212-2), ou une chambre consulaire ou l'État. Toutefois, pendant la période provisoire (L. 212-2-1, alinéas 2 et 3), le titulaire du droit de préemption est l'État, ou, exceptionnellement, un autre titulaire désigné par l'acte de création.

### C. Modalités de la préemption

Le régime général de la préemption dans les ZAD est, pour l'essentiel, analogue à celui du DPU (cf. *supra* 251 à 257), mais comporte quelques spécificités.

Tout propriétaire inclus dans le périmètre de la ZAD ou de la « pré-ZAD » peut exercer son droit de délaissement. Si le titulaire du droit de préemption répond qu'il ne veut pas acheter – ou ne répond pas – dans les deux mois, le bien ne pourra pas être préempté (R. 212-5) ; si le titulaire donne dans les deux mois son accord sur le prix, le bien doit être acquis à l'amiable et payé dans les six mois ; si le titulaire exprime dans les deux mois un désaccord sur le prix demandé, le juge de l'expropriation fixe le prix, qui doit être réglé dans les six mois (L. 212-3).

► La durée d'exercice possible du droit de préemption est de quatorze ans à compter de la publication de l'acte créant la ZAD ; s'il y a eu « pré-ZAD », on inclut dans cette durée le temps du régime de périmètre provisoire (L. 212-2-1 dernier alinéa). Il n'est pas possible, pour préempter au-delà des quatorze ans, de créer une nouvelle ZAD sur le même périmètre (Conseil d'État, 3 mars 1995, *Association syndicale du domaine Illbarritz-Mouriscot*, Rec. p. 120) ou de créer sur le même secteur un droit de préemption urbain (cour adm. appel Lyon, 24 février 2004, *commune de Clermont-Ferrand c/ M. Rechagneux*).

► Lorsque des décisions de préemption prises pendant la période de « pré-ZAD » concernent, une fois la ZAD créée, des biens non compris dans le périmètre définitif de celle-ci, ces biens doivent, dans le délai d'un an, être rétrocédés à leurs anciens propriétaires (L. 212-2-2).

► La motivation de la préemption doit être précisée par chaque décision. La préemption doit être exercée :

- soit pour des actions ou opérations d'aménagement : des décisions de préemption « *en vue d'une opération à caractère économique et social* » (Conseil d'État, 30 juillet 1997, *commune de Montreuil-sous-Bois c/ Consorts Breuille*, Rec. p. 309) ou « *en vue d'entreprendre toute opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre une politique de l'habitat* » (13 octobre 2003, *commune d'Altkirch*, Rec. T. p. 1026) sont insuffisamment motivées et donc annulées ;
- soit à des fins de réserves foncières : dans ce cas, la décision peut simplement se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone (L. 210-1, alinéa 2 : V. Conseil d'État, 30 juin 2003, *communauté d'agglomération Rennes Métropole*). La collectivité qui a acquis des terrains constituant une réserve foncière « *doit en assurer la gestion en bon père de famille* » (L. 221-2) : en Île-de-France, l'Agence foncière et technique de la région parisienne gère, pour le compte de l'État, 28 ZAD d'une superficie totale de 4 152 hectares.

#### D. Contentieux des décisions de préemption

La décision de préemption peut être contestée devant le juge administratif par un requérant ayant intérêt pour agir, par exemple une personne détenant un droit de préférence pour l'acquisition de l'immeuble préempté (Conseil d'État, 20 mars 1991, *Roucaute*, Rec. T. p. 1109), ou un fermier exploitant le terrain préempté (cour adm. appel Lyon, 7 juillet 1995, *M. et Mme Mondolini*, Rec. p. 539). Le juge annule une décision de préemption qui avait en réalité pour but

d'empêcher l'acquisition d'un bien par des personnes extérieures à la commune (Conseil d'État, 1<sup>er</sup> février 1993, *Guillec*, Rec. p. 22). L'acte de création de la ZAD n'étant pas un acte réglementaire (Conseil d'État, 25 mars 1996, *Association de sauvegarde du village de Guyancourt et de ses hameaux*, Rec. T. p. 1213), un requérant n'est pas fondé à invoquer, à l'occasion de la contestation d'une mesure de préemption, l'exception d'illégalité de cet acte (cour adm. appel Lyon, *M. et Mme Mondolini*, précité).

### 5.3. La préemption dans les espaces naturels et agricoles périurbains

289. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a donné compétence aux départements pour « *mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains* » (L. 143-1) selon des modalités précisées par le décret n° 2006-821 du 7 juillet 2006. Plus de trente-cinq départements ont commencé à s'engager dans cette politique.

#### 5.3.1. La délimitation d'un périmètre

Elle est fixée par une délibération du conseil général. Celle-ci ne peut intervenir qu'après accord de la (des) commune(s) concernée(s), avis de la chambre départementale d'agriculture (dans les deux mois) et enquête publique renforcée ; le dossier soumis à enquête par le président du conseil général expose les bénéfices attendus de cette politique pour l'agriculture, la forêt et l'environnement (R. 143-1).

Le périmètre ne doit pas inclure des terrains déjà classés en zone urbaine ou à urbaniser d'un PLU, en secteur constructible d'une carte communale ou dans un périmètre, provisoire ou définitif, de ZAD (voir *supra*) ; comme ce périmètre doit être compatible avec le SCOT, l'établissement public intercommunal responsable du SCOT est consulté.

La délibération instituant le périmètre est publiée ; elle est adressée au directeur des services fiscaux, au barreau des avocats et à la chambre des notaires (R. 143-3).

Cette délibération a trois conséquences :

- elle interdit (L. 143-4) aux communes élaborant un PLU (ou une carte communale) de classer les terrains inclus dans ce périmètre en zone urbaine ou à urbaniser (en secteur constructible) ;
- elle interdit au département de modifier le périmètre pour en retirer des terrains : un tel retrait ne peut être décidé que par décret du Premier ministre (L. 143-5) ;
- elle conduit le département à élaborer pour ce périmètre un programme d'action.

### 5.3.2. Le programme d'action

Une fois le périmètre délimité, et selon une procédure analogue (R. 143-5 et R. 143-6), le conseil général adopte un programme d'action. Celui-ci précise « *les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre* » (L. 143-2). L'objectif est d'empêcher toute urbanisation des espaces agricoles ou naturels autour des villes.

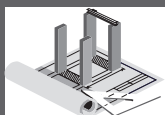
À cette fin, le département va pouvoir acquérir des terrains ; il s'agit, selon le législateur, « *de décourager les anticipations spéculatives et de permettre aux agriculteurs de se maintenir dans ces espaces très convoités* » (Sénat, commission des affaires économiques, rapport n° 138, décembre 2004). Selon la loi (L. 143-3), ces acquisitions se font à l'amiable ou par expropriation à l'intérieur du périmètre ; elles peuvent s'effectuer également par préemption en distinguant deux cas selon la localisation du terrain à acquérir :

- ou bien le terrain inclus dans le périmètre est compris dans un secteur où le département peut exercer le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, et le département peut utiliser ce droit de préemption (L. 142-3) ;
- ou bien le terrain inclus dans le périmètre n'est pas compris dans un secteur où le département peut exercer le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, et la SAFER, ou en l'absence de celle-ci, un établissement public d'aménagement ou un établissement public foncier local (L. 321-1, dernier alinéa), ou en l'absence d'un tel établissement, le département peut utiliser le droit de préemption réservé aux SAFER (article L. 143-2, 9° du Code rural).

Les terrains acquis sont classés dans le domaine privé départemental.

Par la suite, le département peut vendre, louer ou concéder tout terrain qu'il a acquis à condition qu'il ait lancé un appel à candidature (R. 143-7) et qu'il impose à l'utilisateur futur du terrain de se conformer au programme d'action ; c'est pourquoi les clauses du cahier des charges sont précisées par décret (R. 143-9) ; leur respect est contrôlé par le juge judiciaire.





# 6

## LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Partie 3

290. Il faut rappeler (cf. *supra* 259) qu'une opération d'aménagement ne peut se faire sans concertation : le conseil municipal qui envisage une opération d'aménagement doit, « *avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles* » (Conseil d'État, Section, 6 mai 1996, *Association Aquitaine Alternatives*, Rec. p. 144), organiser une concertation avec les associations et les habitants de la commune « *pendant toute la durée d'élaboration du projet* » (L. 300-2). Tel est le cas si le conseil municipal veut créer une ZAC (L. 300-2, I, b) ou si, dans une commune non dotée d'un document d'urbanisme, il veut mener une politique de restauration immobilière portant sur un ensemble de bâtiments d'une surface hors œuvre brute supérieure à 5 000 m<sup>2</sup> (R. 300-1, 1°). La concertation peut concerner simultanément la révision du document d'urbanisme. L'information du public doit aussi être assurée une fois l'opération décidée par le report de son périmètre sur les documents graphiques annexés au PLU ou au POS (R. 123-13).

Une exception cependant : échappe à l'information du public l'« *étude de sécurité publique* » (L. 111-3-1), que l'article 14 de la loi n° 2007-297 du 9 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a rendu obligatoire préalablement aux projets d'aménagement importants qui peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions ; le contenu de cette étude a été défini par décret en Conseil d'État du 3 août 2007.

Outre la législation sur les quartiers anciens – en particulier les procédures de restauration immobilière et de secteurs sauvegardés instituées par la loi « Malraux » (L. 313-1 à 313-15) – ou des dispositions de la loi « SRU » permettant aux communes de décider des opérations de réhabilitation de logements locatifs et d'équipements à destination de la clientèle touristique (L. 318-5), le Code de l'urbanisme prévoit trois principaux types d'opérations en vue de l'aménagement de telle ou telle partie d'une commune : les programmes d'aménagement d'ensemble, les zones d'aménagement concerté, les lotissements.

### 6.1. Les programmes d'aménagement d'ensemble

Le PAE apparaît aujourd'hui comme une formule administrativement simple – son contenu est relativement libre – et financièrement intéressante : près de 290 communes ont choisi de se doter d'un tel programme depuis 2000.



### 6.1.1. L'approbation du programme

Le programme d'aménagement d'ensemble a été introduit dans le droit de l'urbanisme par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement.

Le PAE vise essentiellement la création d'un nouveau quartier dans un secteur à urbaniser d'une commune dotée d'un PLU ; il présente deux intérêts : il évite la lourdeur de la procédure de ZAC (cf. *infra*) ; il permet – comme pour la ZAC – de mettre « à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné » (L. 332-9).

Le conseil municipal, sur proposition du maire, approuve un PAE par une délibération déterminant « le secteur d'aménagement, la nature, le coût et le délai prévus pour la réalisation du programme d'équipements publics » (L. 332-9) ; la jurisprudence a précisé que la seule création d'une voie publique (Conseil d'État, 15 avril 1996, *Maurice*, Rec. T. p. 1204) ou l'extension d'un réseau d'assainissement et la création d'une classe supplémentaire dans une école (cour adm. appel Nantes, 30 décembre 1999, *Périon*, req. n° 97-1744) ne pouvaient être qualifiées de PAE.

La délibération approuvant le PAE ne nécessite pas d'être précédée de la concertation imposée à l'article L. 300-2 (Conseil d'État, 3 octobre 1994, *SCI du Pardy*, Rec. T. p. 1248) ; cette délibération doit être insérée dans deux journaux diffusés dans le département et affichée pendant un mois en mairie ; à défaut, elle ne peut entrer en vigueur. La délibération peut être contestée devant le juge administratif.

### 6.1.2. La participation financière au programme

291. Une contribution du constructeur versée à la commune permet à celle-ci d'escompter du programme d'aménagement des recettes bien supérieures à celles que pourrait lui rapporter la TLE, si elle existe : d'ailleurs, les constructions édifiées dans le cadre du PAE ne sont pas assujetties à la TLE. Si les équipements souhaités par la commune relèvent de la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale, il appartient à ce dernier d'instituer puis de percevoir cette participation (L. 332-13). La loi fixe trois conditions pour la fixation et le versement de cette participation.

En premier lieu, elle ne doit être destinée qu'à couvrir tout ou partie des dépenses (VRD, éclairage public, équipements...) répondant aux besoins des seuls futurs habitants ou usagers des constructions édifiées dans ce secteur.

En deuxième lieu, le PAE doit définir les critères de sa répartition entre les différentes catégories de constructions : pour chaque autorisation de construire, l'autorité administrative fixe le montant de la participation en tenant compte au moins principalement de la consistance de la construction – nature, destination, localisation – et, dans tous les cas, de ses dimensions (une contribution de PAE

calculée uniquement sur la surface constructible du terrain est illégale: Conseil d'État, 13 juillet 2006, *commune de Montady c/ Lopez*, Rec. p. 348). L'autorité administrative fixe également les délais de règlement de la participation ; en accord avec le demandeur de l'autorisation, la participation peut prendre la forme d'exécution des travaux ou d'apport de terrains.

En dernier lieu, elle n'est exigible que si le PAE est entré en vigueur et si les délais prévus précisément par le PAE pour la réalisation du programme d'équipements publics sont respectés (Conseil d'État, 4 novembre 1995, *SNC La Boissière*, Rec. p. 485). Cette participation représentait 66 millions d'euros d'engagement pour les 45 nouveaux PAE engagés en 2004.

## 6.2. Les zones d'aménagement concerté

292. Les ZAC ont été instituées par la loi d'orientation foncière de 1967. Ce sont des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement de 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 » (L. 311-1, alinéa 1).

La ZAC a deux caractéristiques :

- la ZAC est un aménagement précédé de concertation ;
- la ZAC est un mode de production de terrains équipés en vue de la réalisation :
  - de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services ;
  - d'installations et d'équipements collectifs publics ou privés, ce qui n'exclut pas la mise en valeur d'espaces naturels (Conseil d'État, 7 juillet 2000, *SCI Cité haute en Provence*, Rec. T. p. 1283).

Alors que les zones à urbaniser en priorité (ZUP) avaient souvent été critiquées en raison de leur mode de création dirigiste (leur implantation a été abandonnée à partir de 1969 et la LOV les a supprimées en 1991), les ZAC ont favorisé la conjonction de nombreux engagements et connu un succès certain jusqu'aux années 1990, avant de se trouver face à de grandes difficultés financières : en 2004, selon l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France, sur 737 ZAC recensées dans 324 communes de cette région, 573 étaient encore en cours de commercialisation ; 82 000 logements prévus n'étaient pas mis en chantier, tandis que 5 000 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 2 000 000 m<sup>2</sup> de commerce ne trouvaient pas d'acquéreur. La reprise immobilière, à la fin du xx<sup>e</sup> siècle, a favorisé une relance modérée des ZAC, réformées par la loi SRU en 2000 et par la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

### 6.2.1. La création de la ZAC

293. En raison de leur objet, très large, des ZAC très variées peuvent être créées : ZAC économiques, artisanales, commerciales, ZAC de services ou d'habitation, ZAC complexes comprenant des logements, des bureaux, des écoles... 89 % des ZAC sont situées en agglomération.

#### A. Le territoire

La loi SRU a supprimé toute condition territoriale à la création d'une ZAC : des ZAC peuvent donc être créées sur tout le territoire, et une même ZAC – appelée « ZAC multi-sites » – peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts (L. 311-1). La ZAC doit être compatible avec le document d'orientations générales et les documents graphiques du schéma de cohérence territoriale ou, s'il existe encore, avec le schéma directeur (L. 122-1, dernier alinéa et R. 122-5).

#### B. La décision

##### ► L'initiative

294. Elle peut être prise par la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale), par une autre collectivité publique (État, région, département), par un établissement public (établissement public d'aménagement, chambre de commerce...) à condition que ce dernier y ait vocation (R. 311-1). La loi donne compétence de plein droit, pour la création et la réalisation de « ZAC d'intérêt communautaire », aux communautés d'agglomération (art. L. 5216-5, I, 2° du Code général des collectivités territoriales), aux communautés urbaines (art. L. 5215-20, I, 2°, a du Code général des collectivités territoriales) et aux communautés de communes à fiscalité propre, ayant compétence en matière d'aménagement (art. L. 5214-23-1, 2° du Code général des collectivités territoriales).

Lorsque l'initiative en est prise par la commune, le conseil municipal doit sensibiliser la population à cette politique d'aménagement : le juge, s'il est saisi, vérifie qu'une concertation a eu lieu dans les formes prescrites à l'article L. 300-2, I, b, que le maire en a présenté le bilan au conseil municipal, et que celui-ci a pu en délibérer (Conseil d'État, 18 mars 1994, *copropriété « Le Melchior »*, Rec. T. p. 1244).

Si une autre personne publique a pris l'initiative de demander la création de la ZAC, elle doit également organiser une concertation dans des conditions qu'elle fixe après avis du conseil municipal (L. 300-2, III).

##### ► Le dossier de création

Le dossier de création constitué par la personne qui a pris l'initiative de la ZAC (R. 311-2) doit être complet (Conseil d'État, 5 octobre 1990, *Association de défense des propriétaires, commerçants, industriels, artisans du secteur n° 9 des*

ZAD de Levallois-Perret, Rec. T. p. 1035). Les pièces constituant le dossier sont au nombre de cinq :

295. • le rapport de présentation : il expose l'objet et la justification du projet de ZAC, comporte une description de l'état du site et de l'environnement, indique le programme prévisionnel des constructions et énonce les raisons, notamment urbanistiques et environnementales, pour lesquelles le projet a été retenu ;
- un plan de situation ;
- un plan de délimitation du périmètre de la zone (des périmètres, s'il s'agit d'une ZAC « multisites ») ;
- un document sur le régime de la taxe locale d'équipement : sera-t-elle maintenue ou remplacée par une participation de l'aménageur aux équipements ? Dans ce dernier cas, seul peut être mis à la charge de l'aménageur le coût des équipements publics à réaliser pour « répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone » (L. 311-4) ;
- une étude d'impact, qui doit être menée très sérieusement (cour adm. appel Paris, 18 juillet 1995, *commune d'Esbly*, Rec. T. p. 1084). Le dossier de création, s'il n'a pas été préparé par l'État, doit être approuvé par l'organe délibérant de la personne qui l'a constitué (conseil d'administration de l'établissement public...).

Puis ce dossier, si l'initiative de la ZAC n'est pas communale, est présenté au conseil municipal de la commune. L'avis du conseil municipal est réputé favorable si le conseil ne s'est pas prononcé dans les trois mois suivant la réception par le maire du dossier de création (R. 311-4). À Paris, Lyon et Marseille, le conseil d'arrondissement concerné doit émettre un avis, à la demande du maire de la ville (R. 318-18).

#### ► L'acte de création

296. Ayant pour objet essentiel de délimiter le périmètre de la zone, cet acte est pris, selon l'article L. 311-1, alinéas 2 et 3 :
  - en principe, par délibération du conseil municipal, dans les communes disposant d'un POS ou d'un PLU approuvé ;
  - par exception, par arrêté du préfet, après avis du conseil municipal :
    - dans le cas où la ZAC est créée sur initiative de l'État, de la région, du département ou de leurs établissements publics et concessionnaires ;
    - dans le cas où la ZAC est située dans un périmètre d'opération d'intérêt national (cf. *supra* 31).

### C. Les conséquences

La délibération ou l'arrêté préfectoral créant la ZAC a d'importantes conséquences.

#### ► Publicité de la décision

297. • Formalités : le périmètre de la ZAC est reporté sur les documents graphiques du PLU (R. 123-13, 2°). La décision créant la ZAC est affichée pendant un

mois en mairie, mentionnée dans un journal diffusé dans le département et publiée au Recueil des actes administratifs.

- Le préfet doit, de plus, tenir à jour en permanence la liste des ZAC créées dans son département.
- Contentieux : la décision de création de la ZAC peut être contestée devant le tribunal administratif (le délai de deux mois part du premier jour d'affichage en mairie si toutes les autres formalités de publicité ont été exécutées : R. 311-5, dernier alinéa).

De façon générale, le juge n'exerce qu'un contrôle réduit (compétence, procédure, erreur manifeste d'appréciation, détournement de pouvoir) sur l'acte de création d'une ZAC (Conseil d'État, 23 mars 1979, *Valentini*, Rec. p. 133). Cependant, il examine très attentivement la compatibilité de la ZAC avec le SCOT (ou le schéma directeur). Ainsi à Paris, deux ZAC ont été annulées en raison de leur incompatibilité avec le schéma directeur de Paris (Conseil d'État, 22 mai 1991, *consorts Guillou*, Rec. p. 199 ; 8 novembre 1993, *ville de Paris*, Rec. p. 312 : dans le premier cas, le projet de ZAC « Tolbiac-Masséna » développait essentiellement des activités artisanales, alors que le SD prévoyait une zone industrialo-portuaire en « secteur Seine-Sud-Est » ; dans le second cas, la ZAC « porte Maillot » avait pour objet la réalisation de 130 000 m<sup>2</sup> de bureaux alors que le SD de Paris prônait l'arrêt de l'extension des activités tertiaires dans les arrondissements de l'ouest de la capitale).

En région Île-de-France, les ZAC doivent aussi être compatibles avec le schéma directeur régional d'Île-de-France (Conseil d'État, 5 octobre 1990, *commune de Levallois-Perret c/ Philippe Caen*, Rec. p. 267). Les ZAC des communes riveraines de la mer doivent être compatibles avec la loi « Littoral » : est illégale une ZAC de 29 hectares à Port-Fréjus comportant un programme de constructions d'habitations de 175 000 m<sup>2</sup> car elle ne constitue pas une « extension limitée » de l'urbanisation au sens de l'article L. 146-4-II (Conseil d'État, 27 février 1995, *Association de défense des quartiers de Fréjus*, Rec. p. 110).

### **Annulation par le Conseil d'État d'une ZAC à La Réunion**

Vu, 1<sup>er</sup>), sous le n° 264292, le recours, enregistré le 6 février 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présenté par le ministre délégué aux Libertés locales ; le ministre demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêt du 4 décembre 2003 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé, d'une part, le jugement du 13 juillet 1999 du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion en tant qu'il a rejeté la demande de M. Henri Bègue tendant à l'annulation, en premier lieu, de la délibération du 22 septembre 1997 par laquelle le conseil municipal de Saint-Leu (Réunion) a approuvé le plan d'aménagement de zone et le programme d'équipements publics de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux, en second lieu, de l'arrêt du 18 juin 1998 par lequel le préfet de la Réunion a déclaré d'utilité publique la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux, d'autre part, le jugement du 3 mai 2001 par lequel le tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion a rejeté la demande de M. Henri Bègue tendant à l'annulation de l'arrêt du 6 août 1999 par lequel le préfet de la Réunion a déclaré cessibles les parcelles incluses dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux, enfin, prononcé l'annulation des trois décisions qui étaient attaquées devant le tribunal ;

Vu, 2°), sous le n° 265147, la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 mars et 11 mai 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présenté pour la commune de Saint-Leu, représentée par son maire en exercice, domicilié en cette qualité à l'Hôtel de Ville, à Saint-Leu (97436) ; la commune demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt du 4 décembre 2003 de la cour administrative d'appel de Bordeaux visé plus haut ;

2°) de mettre à la charge de M. Bègue le versement de la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code général des collectivités territoriales ;

Vu le Code de l'urbanisme ;

Vu le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer ;

Vu le décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Réunion ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Henrard, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Defrenois, Levis, avocat de la commune de Saint-Leu et de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de M. Bègue,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que le recours du ministre et la requête de la commune sont dirigés contre le même arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux et présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

#### **Sur les fins de non-recevoir opposées par M. Bègue au recours du ministre :**

Considérant, en premier lieu, que le délai de deux mois, prévu à l'article R. 821-1 du Code de justice administrative pour l'exercice du recours en cassation, est un délai franc ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge de cassation que l'arrêt attaqué a été notifié aux différents ministres concernés le 5 décembre 2003 ; qu'il suit de là que M. Bègue n'est pas fondé à soutenir que le recours du ministre délégué aux Libertés locales, formé le 6 février 2004, est irrecevable comme tardif ;

Considérant, en second lieu, que l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme n'impose pas à l'auteur de la décision litigieuse ou au bénéficiaire de l'autorisation, ni d'ailleurs à aucune autre personne ayant qualité pour se pourvoir en cassation à l'encontre d'un arrêt annulant, au moins partiellement, un document d'urbanisme ou une décision valant autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol, l'obligation de notifier le pourvoi dirigé contre un tel arrêt ; qu'il suit de là que M. Bègue n'est pas fondé à soutenir que le recours du ministre est irrecevable, faute d'avoir fait l'objet de la notification prévue par cet article ;

#### **Sur les conditions d'application de la loi du 3 janvier 1986 dans les espaces proches du rivage des communes littorales de la Réunion, compte tenu de l'intervention du schéma d'aménagement régional :**

Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions combinées de l'article L. 4433-8 du Code général des collectivités territoriales et de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme qu'en l'absence de schémas directeurs et de schémas de secteur, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les schémas d'aménagement régionaux et qu'en application de l'article L. 4433-15 du Code général des collectivités territoriales, ces schémas valent schéma de mise en valeur de la mer ; que la zone du Four à Chaux n'étant couverte, à l'époque du litige, par aucun schéma directeur ni schéma de secteur, les dispositions du schéma d'aménagement régional de la Réunion s'imposent directement au plan d'aménagement de zone litigieux, qui doit être

compatible avec elles ; qu'il en va notamment ainsi des dispositions du schéma d'aménagement régional qui précisent les conditions dans lesquelles peuvent être autorisées, conformément à l'article L. 156-2 du Code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation et la réalisation d'opérations d'aménagement dans les espaces proches du rivage, que ces précisions figurent dans le schéma de mise en valeur de la mer ou dans les autres chapitres du schéma régional ; Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme : « II - L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) doit être justifiée et motivée, dans le plan d'occupation des sols, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau » ; que, toutefois, l'article L. 156-2 du même code prévoit que, dans les départements d'outre-mer, les paragraphes II et III de l'article L. 146-4 ne sont pas applicables et que leur sont notamment substituées les dispositions suivantes : « *Dans les espaces proches du rivage :/ – l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ;/ – des opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer (...)* » ; qu'il résulte des termes mêmes de ce dernier article que ces dispositions se substituent, dans les départements d'outre-mer, à celles du II de l'article L. 146-4 pour ce qui regarde les conditions dans lesquelles, dans les espaces proches du rivage, peuvent être autorisées l'extension de l'urbanisation et la réalisation d'opérations d'aménagement ;

Considérant, enfin, que le schéma d'aménagement régional de la Réunion a posé trois principes généraux d'aménagement relatifs, en premier lieu, à la protection des milieux naturels et des zones agricoles, en deuxième lieu, au rééquilibrage du territoire, en dernier lieu, à la densification des agglomérations existantes et à la structuration des bourgs ruraux ; que, s'agissant de la mise en œuvre de ce dernier principe, le schéma prévoit, dès lors notamment que la seule densification des espaces déjà urbanisés n'est pas en mesure de répondre aux besoins de la population de l'île en matière de logement, la possibilité d'extensions limitées de l'urbanisation, qui devront être réalisées en continuité des espaces bâtis existants et qui sont figurées, sur les documents cartographiques, par des carrés rouges représentant chacun une superficie maximale de 10 hectares environ ; que le chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de la mer autorise, dans les espaces proches du rivage inclus dans son périmètre, la réalisation de toutes constructions et équipements, qu'ils soient ou non liés à la mer, dans les agglomérations existantes, et, en cohérence avec le schéma d'aménagement régional, des extensions limitées de l'urbanisation à condition qu'elles se réalisent en continuité des espaces bâtis existants ; que, pour ce qui regarde les espaces proches du rivage qui ne sont pas inclus dans le périmètre du schéma de mise en valeur de la mer, l'extension de l'urbanisation et la réalisation d'opérations d'aménagement sont possibles dès lors qu'elles sont conformes aux autres dispositions du schéma d'aménagement régional ;

Considérant que c'est au regard de ce qui précède que doit être apprécié le mérite des moyens dirigés contre l'arrêt attaqué ;

#### **Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :**

Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour apprécier la compatibilité du plan de la zone d'aménagement concertée du Four à Chaux avec le schéma d'aménagement régional de la Réunion, la cour s'est bornée à mettre en œuvre des critères tirés de l'implantation, de l'importance, de la densité et de la destination des constructions envisagées, sans prendre en compte les principes généraux et les prescriptions par lesquelles ce schéma a précisé les conditions d'application de l'article L. 156-2 du Code de l'urbanisme dans les espaces proches du rivage en retenant la création, dans le secteur concerné, d'une extension de l'urbanisation d'une superficie de 40 hectares environ, dans lequel doit s'appliquer le principe de densification ; qu'ainsi, elle a entaché d'erreur de droit l'arrêt attaqué ;

Considérant que, statuant sur les autres moyens de la requête en application de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, la cour a également estimé fondé le moyen tiré de ce que le plan d'aménagement de zone méconnaissait l'article L. 156-2 du Code de l'urbanisme, dès lors que l'opération litigieuse ne figurait pas dans le chapitre particulier du schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer ;



Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis à la cour et des énonciations mêmes de l'arrêt attaqué que les documents cartographiques du schéma d'aménagement régional et de son chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de la mer mentionnent, sous la forme de quatre carrés rouges, le principe d'une extension de l'urbanisation d'une superficie d'environ 40 hectares dans la zone du Four à Chaux, partiellement urbanisée, contiguë à l'agglomération de Saint-Leu et incluse, pour sa partie la plus proche du littoral, dans le périmètre du schéma de mise en valeur de la mer ; que si l'article L. 156-2 exige que, dans les espaces proches du rivage, les opérations d'aménagement soient préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer, ces dispositions n'ont pas pour objet et ne pouvaient avoir légalement pour effet d'imposer que ce schéma comporte, outre le principe même de la zone d'aménagement concertée litigieuse, qui n'est pas un projet « lié à la mer » au sens de l'article 3 du décret du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, sa forme juridique, le contenu de son programme ni même sa superficie exacte ; qu'ainsi, en déduisant de ce qui précède que l'opération litigieuse n'était pas prévue par le schéma de mise en valeur de la mer, la cour a entaché son arrêt d'une autre erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre et la commune sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il fait droit à l'appel dirigé contre le jugement du 13 juillet 1999 du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion, en tant que celui-ci a rejeté la demande de M. Bègue tendant à l'annulation de la délibération du 22 septembre 1997 du conseil municipal de Saint-Leu approuvant le plan d'aménagement de zone de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux, et qu'il a prononcé l'annulation de cette délibération ; qu'il y a lieu, par voie de conséquence, d'annuler l'arrêt attaqué en tant qu'il fait droit aux conclusions de M. Bègue dirigées, d'une part, contre l'arrêté préfectoral du 18 juin 1998 portant déclaration d'utilité publique et, d'autre part, contre le jugement du même tribunal du 3 mai 2001 et l'arrêté préfectoral du 6 août 1999 déclarant cessibles les parcelles nécessaires à l'opération ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative, le Conseil d'État, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut « régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie » ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

#### Sur le jugement du 13 juillet 1999 :

- Sur la légalité de la délibération du 22 septembre 1997 du conseil municipal de Saint-Leu approuvant le plan d'aménagement de zone et le programme d'équipements publics de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment d'un relevé de géomètre produit par le requérant à l'appui de son mémoire en réplique du 27 mars 2002, que, dans sa partie Sud-Est, l'emprise de la zone d'aménagement concertée du Four à Chaux recouvre, sur environ 2 hectares, des parcelles classées par le schéma d'aménagement régional comme des « *espaces naturels remarquables du littoral à préserver* », dans lesquels seuls des aménagements légers, limitativement énumérés par l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme, sont autorisés, et que, dans sa partie Nord-Est, elle occupe, sur environ 3 hectares, des « *espaces agricoles de protection forte* », dans lesquels toute nouvelle urbanisation est « *strictement interdite* » par le même schéma ; qu'il ressort du rapport de présentation et des documents cartographiques du plan d'aménagement de zone que ces deux séries de parcelles sont principalement affectées, dans le cadre de l'opération litigieuse, à la construction d'habitations collectives et individuelles ; qu'il ne résulte pas des pièces du dossier, notamment des écritures de la commune, que ces dispositions présentent, au regard du parti d'aménagement retenu pour l'ensemble de la zone d'aménagement concerté, un caractère divisible du reste du plan d'aménagement litigieux ; qu'ainsi, le plan d'aménagement de zone de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux n'est pas compatible avec les principes généraux et les prescriptions du schéma d'aménagement régional de la Réunion ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Bègue est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion a rejeté ses conclusions dirigées contre la délibération du 22 septembre 1997 du conseil municipal de Saint-Leu ;

- Sur la légalité de l'arrêté préfectoral du 18 juin 1998 portant déclaration d'utilité publique de l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux : Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le programme pour la réalisation duquel a été pris l'arrêté préfectoral du 18 juin 1998 n'est pas compatible avec le schéma d'aménagement régional de la Réunion ; que, dans ces conditions, l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de l'opération litigieuse ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique ; que M. Bègue est ainsi fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion a rejeté ses conclusions dirigées contre cet arrêté ;

**Sur le jugement du 3 mai 2001 et l'arrêté de cessibilité du 6 août 1999 :**

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 18 juin 1998 portant déclaration d'utilité publique n'a pu servir de base légale à l'arrêté du 6 août 1999 par lequel le préfet de la Réunion a déclaré cessibles les parcelles incluses dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Bègue est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté ses conclusions dirigées contre l'arrêté du 6 août 1999 ;

Sur les conclusions aux fins d'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que doivent être rejetées les conclusions présentées par la commune de Saint-Leu, tendant au bénéfice des dispositions de cet article ; qu'en revanche il y a lieu, sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la commune et de l'État la somme de 2 500 euros chacun au titre des frais que M. Bègue a exposés et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

**Article 1** – L'arrêt du 4 décembre 2003 de la cour administrative d'appel de Bordeaux est annulé.

**Article 2** – Les jugements du 13 juillet 1999 et du 3 mai 2001 du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion sont annulés.

**Article 3** – La délibération du 22 septembre 1997 du conseil municipal de Saint-Leu et les arrêtés des 18 juin 1998 et 6 août 1999 du préfet de la Réunion sont annulés.

**Article 4** – La commune de Saint-Leu et l'État verseront à M. Bègue la somme de 2 500 euros chacun en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

**Article 5** – Les conclusions présentées par la commune de Saint-Leu, tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, sont rejetées.

**Article 6** – La présente décision sera notifiée à M. Henri Bègue, à la commune de Saint-Leu, au ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, au ministre de l'Outre-mer et au ministre délégué aux Collectivités territoriales.

*Source : Conseil d'État, 18 septembre 2006, ministre délégué aux Libertés locales, requête n° 264292, commune de Saint-Leu, requête n° 265147.*

► **Situation des immeubles**

298. • Immeubles existants dans le périmètre de la ZAC : les propriétaires, à partir de la publication de l'acte de création, disposent d'un droit de délaissement (L. 311-2) ; si la collectivité initiatrice de la ZAC refuse d'acquérir l'immeuble à l'expiration d'une année à partir de la mise en demeure du propriétaire, le juge de l'expropriation, s'il est saisi, « *prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble* » (L. 230-3, alinéa 3).

- Immeubles à construire : l'autorité compétente peut exercer la faculté de surseoir à statuer pour une durée qui ne peut excéder deux ans (L. 123-6).

► **Validité de la décision**

La ZAC peut être modifiée ou supprimée : la modification est régie par une procédure identique à celle qui a été utilisée pour sa création (R. 311-12) ; la suppression est prononcée, sur rapport de présentation motivé, par l'autorité compétente pour la création, sur proposition ou après avis de la personne publique qui a pris l'initiative de la création.

## 6.2.2. La mise en œuvre de la ZAC

Avant d'aménager, il faut, le cas échéant, fixer les règles d'urbanisme applicables.

### A. Les règles d'urbanisme

299. La loi SRU a imposé l'intégration des ZAC dans les plans locaux d'urbanisme.

► **L'adaptation du plan local d'urbanisme**

Dans la ZAC, les règles du PLU s'appliquent, mais elles doivent être précisées (L. 123-3) ; à défaut de leur respect, la ZAC ne pourrait être réalisée (R. 311-6, alinéa 1).

► **Contenu**

Le PLU peut préciser, pour le périmètre de la ZAC, la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer, ainsi que la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations générales et les espaces verts. Le PLU peut aussi définir au sein de la ZAC des îlots, en déterminant, pour chacun d'eux, la surface maximale de construction autorisée.

► **Procédure**

300. Pour fixer les règles applicables à l'intérieur de la ZAC, l'élaboration d'un PLU, ou son adaptation, par modification ou révision, est évidemment nécessaire ; elle s'effectue selon le régime de droit commun, et l'aménageur de la ZAC (cf. *infra* 304) peut se voir confier les études concernant le PLU dans cette zone (L. 300-4, dernier alinéa). La commune, si elle n'est pas l'initiatrice de la ZAC, doit, avant l'approbation du PLU élaboré, modifié ou révisé, recueillir l'avis de la personne initiatrice de la ZAC ; si cette personne est un établissement public de coopération intercommunale, elle doit recueillir son avis favorable (L. 123-15).

► **La soumission des PAZ au régime des PLU**

301. Sous le régime antérieur à la loi SRU, la commune pouvait choisir soit de maintenir, à l'intérieur de la ZAC, les règles du plan d'occupation des sols, soit de

doter la ZAC de règles particulières inscrites dans un document d'urbanisme spécifique, le plan d'aménagement de zone (PAZ), élaboré et révisé selon les mêmes règles que le POS ; ce document devait être approuvé par la même autorité que celle qui avait créé la ZAC, au plus tard deux ans après la création de celle-ci. La loi « Urbanisme et habitat » permet de conserver l'ancien PAZ jusqu'à l'approbation d'un PLU (L. 311-7), le soumet au régime des PLU et permet d'engager sa modification ou sa révision simplifiée.

## B. L'aménagement de la zone

### 302. C'est l'objet central de l'opération de ZAC

#### ► Le dossier de réalisation

##### *Contenu*

Le dossier est établi par la personne ayant pris l'initiative de la ZAC ; il comprend (R. 311-7) au moins trois éléments :

- le programme des équipements publics à réaliser en précisant :
  - l'accord des personnes publiques qui vont les réaliser et leur participation au financement ; elles peuvent, au fur et à mesure de la réalisation des équipements, les transférer gratuitement à la commune (L. 318-2) et bénéficier du Fonds de compensation pour la TVA (Code général des collectivités territoriales, art. L. 1615-7) ;
  - pour les équipements sportifs : le programme doit montrer qu'il tient compte de la situation existante des installations sportives dans la commune et les communes voisines ; l'avis de la direction départementale de la jeunesse et des sports (réputé favorable si celle-ci garde le silence deux mois après avoir été saisie par le préfet : R. 318-14).
- le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
- les modalités financières de l'opération, échelonnées dans le temps (Conseil d'État, 5 octobre 1990, *Association de défense des propriétaires, commerçants, industriels, artisans et occupants du secteur n° 9 des ZAD de Levallois-Perret*, Rec. T. p. 1035) ;
- éventuellement, l'étude d'impact complétée, si des éléments nouveaux sont apparus depuis la constitution du dossier de création.

### 303. Approbation

Le dossier de réalisation est approuvé par la personne ayant pris l'initiative de la ZAC. Cette approbation fait l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte de création de la ZAC.

Puis le conseil municipal approuve (ou, si la ZAC est de création préfectorale, donne son avis au préfet sur) le programme des équipements publics ; cette délibération fait également l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte de création de la ZAC.

### ► L'aménagement et l'équipement

Le régime des ZAC offre, depuis la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, deux modes possibles (R. 311-6) seulement : la régie et la concession.

#### *La régie*

304. La personne ayant pris l'initiative de la ZAC aménage directement et équipe la ZAC.

#### *La concession d'aménagement*

La mission du concessionnaire est fixée à l'article L. 300-4 : elle est la même, que l'aménageur soit public ou privé. L'aménageur assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession; il peut acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

#### • Le choix du concessionnaire

La personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC organise d'abord une procédure de publicité afin de répondre à une « obligation de transparence » qui est strictement contrôlée par la Cour de justice des Communautés européennes (7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH*, 324/98) : désormais (en application du décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006), un appel à candidature doit être organisé (R. 300-4, alinéa 2) et publié au *Journal officiel de l'Union européenne* si le coût des travaux nécessaires aux équipements destinés à être remis au concédant dépasse 5 270 000 euros (R. 300-5). La personne publique créatrice de la ZAC choisit le concédant « en prenant notamment en compte les capacités techniques et financières des candidats et leur aptitude à conduire l'opération d'aménagement projetée, après avoir engagé librement toute discussion utile avec une ou plusieurs personnes ayant présenté une candidature » (R. 300-7).

Lorsque le créateur de la ZAC est une collectivité territoriale et que la participation financière prévisionnelle de celle-ci, ajoutée à celles d'autres personnes publiques, dépasse 135 000 euros ou que les terrains appartenant à cette collectivité, ainsi que ceux destinés à être préemptés ou expropriés, représentent au moins 10 % des terrains inclus dans l'opération, une commission d'élus, désignée par le conseil de cette collectivité territoriale à la représentation proportionnelle – pour assurer la présence de l'opposition –, donne un avis sur les candidatures. Cet avis est présenté aux membres du conseil avant la délibération désignant le concessionnaire (R. 300-8 et R. 300-10).

#### • Le traité de concession

Il est signé entre le créateur de la ZAC et le concessionnaire et précise les obligations de l'un et de l'autre (L. 300-5). Lorsque le créateur de la ZAC participe au coût financier de l'opération, le traité précise : les modalités de la participation financière, qui peut prendre la forme d'apports en nature ; le montant total

de cette participation et, s'il y a lieu, sa répartition en tranches annuelles ; les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant.

Le traité a un tel lien avec la création de la ZAC que celui qui demande au juge administratif l'annulation de la délibération approuvant l'acte de concession de la ZAC peut invoquer l'illégalité de l'acte de création de la ZAC (Conseil d'État, Section, 26 mars 1999, *Société d'aménagement de Port-Léman*, Rec. p. 111).

#### ► La maîtrise foncière

##### *Expropriation*

305. L'aménageur avec lequel a été signée la concession d'aménagement peut bénéficier de la procédure d'expropriation si la DUP le prévoit (R. 311-10). Si l'expropriant est le créateur de la ZAC, il peut céder de gré à gré à l'aménageur les immeubles expropriés, à condition que le prix de vente soit au moins égal au prix d'achat majoré des frais exposés par l'expropriant. Les occupants des immeubles expropriés ont droit à être relogés : bénéficient de ce droit les propriétaires occupants, les locataires, les occupants de bonne foi maintenus dans les lieux et les preneurs de baux professionnels, commerciaux, artisanaux, industriels ou ruraux (L. 314-1 à L. 314-9).

##### *Préemption*

La commune, ou le concessionnaire si la commune lui a délégué le droit de préemption (L. 213-3), peut instituer sur la zone d'aménagement concerté un droit de préemption urbain (L. 211-1) si une ZAD n'a pas été créée sur le périmètre de la ZAC ; ce droit comporte alors deux particularités :

- l'ancien propriétaire ne peut exercer de droit de rétrocession (L. 311-3) ;
- le conseil municipal peut exclure du DPU pour cinq ans (L. 211-1, alinéa 4) les cessions de terrains effectuées par l'aménageur.

##### *Construction*

L'aménageur, après la réalisation de la ZAC, va céder les terrains ; les divisions de terrain auxquelles il procède à l'intérieur de la ZAC ne sont pas soumises au régime des lotissements (R. 442-1, b).

Un cahier des charges indique le nombre de mètres carrés de SHON dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée ; il peut également fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales (L. 311-6). Chacun des cahiers des charges est approuvé par le maire, si la ZAC a été créée par le conseil municipal, par le préfet dans les autres cas.

Quant aux constructeurs qui n'ont pas acheté leur terrain à l'aménageur, ils doivent signer avec la commune une convention précisant les conditions dans lesquelles ils participent au coût d'équipement de la zone (L. 311-4, dernier alinéa). Signalons qu'un immeuble issu d'une division effectuée par l'aménageur à l'intérieur de la ZAC doit être borné (L. 111-5-3).

### **6.2.3. L'évolution de la ZAC**

#### **A. Modification de la ZAC**

306. La modification de la ZAC est prononcée après une procédure analogue à celle de la création (R. 311-12).

En mars 2003, le Conseil de Paris a modifié la ZAC « Paris-Rive gauche » qu'il avait créée en 1997. Confiée à la société d'économie mixte et d'aménagement de la ville de Paris, elle concerne la façade du 13<sup>e</sup> arrondissement sur la Seine. Cette ZAC a pour objet de remplacer les anciennes emprises des voies ferrées et les industries qui en étaient proches (la Halle aux farines, les Grands Moulins...) par un quartier nouveau comportant, outre la Bibliothèque nationale de France, l'université Paris-VII, l'école d'architecture, 5 000 logements (dont 50 % de logements sociaux et étudiants), 700 000 m<sup>2</sup> de bureaux, ainsi que des commerces, hôtels et équipements privés... Au total, 2 300 000 m<sup>2</sup> de SHON devraient y être réalisés pour 2015.

#### **B. Suppression de la ZAC**

La ZAC est supprimée par l'autorité qui l'a créée, sur proposition ou après avis de la personne qui en avait été initiatrice. Un rapport de présentation justifie les motifs de la suppression (R. 311-12), et l'acte supprimant la ZAC est soumis aux mêmes formalités de publicité que l'acte de création. La suppression de la ZAC entraîne la caducité des cahiers des charges régissant les terrains cédés (L. 311-6, alinéa 3).

## **6.3. Les lotissements**

307. Par définition, lotir, c'est partager une propriété en lots en vue d'une construction.

Pendant longtemps, cette opération a revêtu un caractère strictement privé, car on y voyait la conséquence du droit de propriété régi par l'article 544 du Code civil.

Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, le lotissement est considéré comme une opération d'aménagement qui concerne la collectivité publique puisqu'il lui faudra veiller à l'équipement des terrains et aux besoins collectifs générés par une nouvelle population. Le lotissement peut donc être initié par une telle collectivité, qui peut exproprier pour lotir, même si le lotissement est ensuite réalisé par une personne privée.

La loi du 14 mars 1919 a établi que pour lotir, une autorisation serait nécessaire ; l'existence de lotissements « défectueux », avec près de 200 000 lots non desservis par l'eau ou l'électricité, amène le législateur (loi du 15 mars 1928) à allouer aux communes ou aux associations syndicales de propriétaires des aides financières.



Depuis les lois de décentralisation, l'autorisation de lotir était délivrée par le maire dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU approuvé. L'ordonnance du 8 décembre 2005 a fait entrer l'autorisation de lotir dans le cadre du nouveau permis d'aménager, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007 ; elle a de ce fait abrogé tous les articles (315, 316) du Code de l'urbanisme qui régissaient jusqu'à cette date le lotissement. Le régime du lotissement a été légèrement modifié par la loi « ENL » du 13 juillet 2006 et la loi « Droit au logement opposable » du 5 mars 2007.

Si le lotissement est une division foncière, l'opération d'aménagement qui en résulte n'efface pas totalement les liens entre les lots issus de cette division. Il faut donc étudier successivement les conditions du lotissement, puis ses effets.

### 6.3.1. Les conditions du lotissement

308. Le lotissement est une division foncière soumise à une décision administrative.

#### A. Une division foncière

Toute division foncière ne constitue pas obligatoirement un lotissement.

##### ► Les divisions constituant un lotissement

D'après le nouvel article L. 442-1, un lotissement est « *l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partage ou de locations, d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments* ». Il résulte de cette définition donnée par la loi que le lotissement présente trois caractères.

*L'objet : une division en terrains constructibles*

309. La division peut s'effectuer en propriété ou en jouissance, résulter de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partages (Conseil d'État, 2 février 1977, *ministre de l'Équipement c/ Crespin*, Rec. p. 62 ; cour adm. appel Marseille, 19 mai 1998, *De Cazalet*, req. n° 96 MA 01978) ou de locations. En revanche, la construction de plusieurs bâtiments sur un même terrain ne constitue pas un lotissement : le terrain n'est pas divisé.

*Le temps : une division en dix ans*

La division doit être effectuée en moins de dix ans. Pour calculer cette période, on remonte en amont.

*Le but : « l'implantation de bâtiments »*

La jurisprudence a atténué l'obligation de solliciter une autorisation : la construction d'un abri de jardin n'est pas assimilée à une construction de bâtiment (Cass. crim., 12 février 1985, Bull. crim. n° 72). Si l'un des trois lots n'est pas destiné à la construction d'un bâtiment, mais à l'élargissement de la voie

publique, l'opération ne peut être qualifiée de lotissement (Conseil d'État, 20 juillet 1990, *Mme Nouira*, Rec. p. 224).

► **Les divisions ne constituant pas des lotissements (R. 442-1)**

310. Il convient de distinguer les lotissements d'autres divisions qui n'ont pas cette qualification.
- Les demandes de permis de construire sur le même terrain de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division avant l'achèvement de l'ensemble du projet (R. 431-24).
  - Les divisions effectuées par l'aménageur à l'intérieur d'une ZAC.
  - Les divisions effectuées dans le cadre d'un remembrement (R. 442-1, a et e) réalisées par une association foncière urbaine autorisée ou constituée d'office.
  - Les divisions « primaires », c'est-à-dire celles réalisées par un propriétaire au profit de personnes qui sont déjà titulaires d'un permis de construire ou d'un permis d'aménager pour un groupe de bâtiments ou un immeuble autre qu'une maison individuelle sur une partie de la propriété.
  - Enfin les autres divisions de terrains n'ayant pas pour objet la construction de bâtiments peuvent être contrôlées par le maire dans les parties de la commune identifiées par une délibération motivée du conseil municipal « *comme nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages* » (L. 111-5-2 et R. 111-26). Toute division est alors soumise en principe à déclaration préalable de la part du propriétaire du terrain (R. 421-23 b) ; le maire a deux mois pour s'y opposer, s'il estime que la division envisagée « *est susceptible de compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques* » (L. 111-5-2).
311. • L'obligation de demander un certificat d'urbanisme pour le détachement d'un terrain d'une parcelle supportant déjà une construction afin de contrôler, compte tenu de la construction déjà existante, les droits restants à construire peut être prévue, si le conseil municipal le souhaite, par le règlement du PLU (L. 123-1-1).

**B. La décision administrative**

Jusqu'à la réforme intervenue en 2007, près de 3 500 autorisations de lotir étaient délivrées chaque année.

L'autorisation administrative connaît un régime assez proche de celui du permis de construire : selon l'importance du lotissement, il faut demander un permis d'aménager ou s'en tenir à une déclaration préalable (L. 442-3).

► **La demande**

Le décret du 5 janvier 2007 prévoit qu'il faut demander un permis d'aménager lorsque l'opération de lotissement comporte deux conditions (R. 421-19, a) :

- 1<sup>re</sup> condition : l'opération crée plus de deux lots à construire ; il faut donc arriver à au moins trois. Cependant ne sont pas comptés comme lots (R. 442-

- 2) : les terrains supportant des bâtiments existant déjà et qui ne sont pas destinés à être démolis ; les parties de terrain détachées pour être rattachées à une propriété contiguë ; les terrains acquis par accord amiable ou expropriation à la suite d'une déclaration d'utilité publique ; les terrains acquis à la suite d'un délaissement ou d'une cession dans le cadre d'une contribution aux dépenses d'équipements publics ou d'un programme d'aménagement d'ensemble ; les terrains issus d'une division ne constituant pas un lotissement (*supra* 310) ;
- 2<sup>e</sup> condition : elle est alternative ; l'opération ou bien prévoit la réalisation de voies ou espaces communs ou bien est située dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé.

Lorsque les deux conditions ne sont pas remplies (exemples : opération prévoyant en quatre ans la construction sur trois lots, dont l'un a été acquis par préemption ; ou bien opération créant quatre lots en six ans sans espaces communs), il n'y a pas de permis à demander mais il faut effectuer une déclaration préalable du lotissement (R. 421-23 a).

#### ► L'autorité compétente

- Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU approuvé ainsi que dans celles dotées d'une carte communale approuvée où le conseil municipal a décidé que la responsabilité des autorisations d'urbanisme relevait de la commune, la décision est prise par le maire au nom de la commune, ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, s'il a compétence pour prendre les décisions individuelles d'urbanisme. Toutefois, dans les cas où le permis de construire est délivré au nom de l'État – voir *supra* 153 et suivants –, l'autorisation de lotir est délivrée au nom de l'État.
- Dans les autres communes, la décision est prise par le préfet au nom de l'État.

#### ► La demande

312. Elle est présentée préalablement à l'opération. Le pétitionnaire (même qualité exigée que pour celui qui dépose un permis de construire) fournit à la mairie un dossier établi en quatre exemplaires pour un permis d'aménager, en deux exemplaires pour une déclaration préalable (R. 423-2) ; si la commune réalise le lotissement, le conseil municipal doit avoir délibéré avant de présenter la demande (cour adm. appel Paris, 6 mars 1997, *commune de Lésigny*, Rec. T. p. 1225) ; ce dossier comprend :

- *dans tous les cas* : l'identité du (des) demandeur(s) ; la localisation et la superficie du terrain ; la nature des travaux ; le nombre maximum de lots et la SHON maximale du lotissement (R. 441-1, R. 441-9, R. 442-3) ;
- *de plus, pour une demande de permis d'aménager* : le formulaire *CERFA 13409\*01* (A. 441-4) ; un plan situant le terrain dans la commune ; une notice sur l'état initial du terrain et les partis retenus pour assurer son insertion dans l'environnement ; un plan de l'état actuel du terrain, un plan coté en trois dimensions faisant apparaître les terrains réservés à des usages collectifs et ceux réservés à des usages privatifs ; un projet architectural, paysager et environnemental (R. 441-2 à R. 441-4 et R. 442-4 et R. 442-5) ; un projet de règlement (s'il faut compléter les règles d'urbanisme en vigueur).

D'autres pièces sont à produire en fonction du projet : l'autorisation de défrichement (R. 441-7) ; l'étude d'impact (R. 441-5 : lorsque le lotissement prévu est situé en dehors d'un territoire couvert par un POS, un PLU ou une carte communale et qu'il comporte une SHON de construction supérieure à 5 000 m<sup>2</sup>) ; l'engagement de constituer une association syndicale des acquéreurs de lots pour gérer les terrains et équipements communs (R. 442-7 et R. 442-8).

- de plus, *pour une déclaration préalable* : le formulaire *CERFA 13404\*01* ; un plan situant le terrain dans la commune ; un plan indiquant les bâtiments présents sur le terrain ; un croquis et un plan coté dans les trois dimensions faisant apparaître, s'il y a lieu, la division projetée (R. 441-10).

### ► L'instruction

313. La procédure de réception du dossier de permis d'aménager est identique à celle du permis de construire. Le délai d'instruction, qui part de la réception en mairie d'un dossier complet, est en principe de trois mois (R. 423-23) ; il est réduit à un mois pour les déclarations préalables. Il existe les mêmes délais particuliers et prolongations de délai qu'en matière de permis de construire : citons spécialement le délai particulier, au cas où il est nécessaire d'obtenir une autorisation de défrichement, de sept ou neuf mois selon que le défrichement n'est pas ou est soumis à enquête publique (R. 423-29).

Pendant l'instruction d'un permis d'aménager – et non d'une déclaration préalable (L. 442-4 issu de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable) –, les propriétaires concernés ne peuvent consentir de promesse de vente ou de location d'un immeuble situé dans le lotissement.

### ► La décision

Elle est prise en fonction des règles d'urbanisme en vigueur au moment de la signature de la décision (Conseil d'État, 25 mars 1966, *époux Richet*, GADU p. 438). Quatre hypothèses, celles qui ont déjà été étudiées (*supra* 168 à 177) pour le permis de construire, se présentent à cet égard :

#### *Absence de décision dans les délais*

Le pétitionnaire, passé le délai d'instruction annoncé, obtient une autorisation de lotir tacite (L. 424-2) sauf dans quelques cas, comme en matière de permis de construire (R. 424-2). La décision de non-opposition à une déclaration préalable peut être suivie d'un arrêté pris dans les deux mois et fixant les participations financières (L. 424-6 et R. 424-8).

#### *Sursis à statuer*

314. L'arrêté prononçant le sursis à statuer doit être soigneusement motivé et indiquer la durée du sursis (R. 424-9). Ce sursis peut faire l'objet d'un référé devant le juge (Conseil d'État, 9 octobre 2002, *commune d'Aix-en-Provence*, Rec. T. p. 857).

## Formulaire de demande de permis d'aménager



**Demande de**  
☐ **Permis d'aménager**  
 comprenant ou non des constructions et/ou des démolitions  
☐ **Permis de construire**  
 comprenant ou non des démolitions

1/7

**cerfa**  
N° 13409\*01

Pour les demandes de permis de construire de maisons individuelles et de leurs annexes, vous pouvez utiliser le formulaire spécifique cerfa n° 13406\*01

- Informations nécessaires à l'instruction du permis
- Informations nécessaires au calcul des impositions
- Informations nécessaires en application de l'article R. 431-34 du code de l'urbanisme

**Vous pouvez utiliser ce formulaire si :**

- Vous réalisez un aménagement (lotissement, camping, aire de stationnement, parc d'attraction, terrain de sports ou loisirs,...)
  - Vous réalisez une nouvelle construction
  - Vous effectuez des travaux sur une construction existante
  - Votre projet d'aménagement ou de construction comprend des démolitions
- Pour savoir précisément à quelle formalité sont soumis vos travaux et aménagements, vous pouvez vous reporter à la notice explicative ou vous renseigner auprès de la mairie du lieu de votre projet.

**Cadre réservé à la mairie du lieu du projet**

FC ou PA    Dpt    Commune    Arrondissement    N° de dossier

La présente demande a été reçue à la mairie

le ..... Cachet de la mairie et signature du receveur  
☐ Dossier transmis à l'Architecte des Bâtiments de France

**\* 1 - Identité du ou des demandeurs**

**Le demandeur indiqué dans le cadre ci-dessous sera le titulaire de la future autorisation et le redevable des taxes d'urbanisme.**  
 Si la demande est présentée par plusieurs personnes, indiquez leurs coordonnées sur la fiche complémentaire.  
 Les décisions prises par l'administration seront notifiées au demandeur indiqué ci-dessous. Une copie sera adressée aux autres demandeurs, qui seront co-titulaires de l'autorisation et solidairement responsables du paiement des taxes.

Vous êtes un particulier

Madame ☐ Monsieur ☐

Nom :

Prénom :

Vous êtes une personne morale

Dénomination : Raison sociale :

N° SIRET : Catégorie juridique :

Représentant de la personne morale : Madame ☐ Monsieur ☐

Nom :

Prénom :

**2 - Coordonnées du demandeur**

\* Adresse : Numéro : Voie :

Lieu-dit : Localité :

Code postal : BP : Cedex :

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays :

Division territoriale :

Si vous souhaitez que les courriers de l'administration (autres que les décisions) soient adressés à une autre personne, veuillez préciser son nom et ses coordonnées : Madame ☐ Monsieur ☐ Personne morale ☐

Nom : Prénom :

OU raison sociale :

Adresse : Numéro : Voie :

Lieu-dit : Localité :

Code postal : BP : Cedex :

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays :

Division territoriale :

Téléphone :

indiquez l'indicatif pour le pays étranger :

☐ J'accepte de recevoir par courrier électronique les documents transmis en cours d'instruction par l'administration à l'adresse suivante : @

*J'ai pris bonne note que, dans un tel cas, la date de notification sera celle de la consultation du courrier électronique ou, au plus tard, celle de l'envoi de ce courrier électronique augmentée de huit jours.*

**3 - Le terrain****\* 3.1 - localisation du (ou des) terrain(s)**

Les informations et plans (voir liste des pièces à joindre) que vous fournissez doivent permettre à l'administration de localiser précisément le (ou les) terrain(s) concerné(s) par votre projet

- Le terrain est constitué de l'ensemble des parcelles cadastrales d'un seul tenant appartenant à un même propriétaire

**Adresse du (ou des) terrain(s)**

Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Références cadastrales : section et numéro<sup>1</sup> (si votre projet porte sur plusieurs parcelles cadastrales, vous pouvez fournir la liste sur une feuille séparée) : \_\_\_\_\_

Superficie du (ou des) terrain(s) (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_

**3.2 - Situation juridique du terrain** (ces données, qui sont facultatives, peuvent toutefois vous permettre de faire valoir des droits à construire ou de bénéficier d'impositions plus favorables)

Êtes-vous titulaire d'un certificat d'urbanisme pour ce terrain ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Le terrain est-il situé dans un lotissement ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Le terrain est-il situé dans une Zone d'Aménagement Concertée (Z.A.C.) ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Le terrain fait-il partie d'un remembrement urbain (Association Foncière Urbain) ? Oui ☐ Non ☐ Je ne sais pas ☐

Si votre terrain est concerné par l'un des cas ci-dessus, veuillez préciser, si vous les connaissez, les dates de décision ou d'autorisation, les numéros et les dénominations : \_\_\_\_\_

**3.3 - Terrain issu d'une division de propriété**

Si votre terrain est issu de la division d'une propriété bâtie effectuée il y a moins de 10 ans, demandez à la mairie si le plan local d'urbanisme comporte une règle limitant vos droits à construire, instituée antérieurement à la date de la division. Si cette règle existe, le vendeur doit vous avoir remis une attestation indiquant la surface des constructions déjà établies sur l'autre partie du terrain.

Indiquez cette surface (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_ et la superficie du terrain avant division (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_

ou joignez à votre demande une copie de l'attestation

**4 - À remplir pour une demande concernant un projet d'aménagement**

Si votre projet ne comporte pas d'aménagements, reportez-vous directement au cadre 6 (projet de construction)

**\* 4.1 - Nature des travaux, installations ou aménagements envisagés (cochez la ou les cases correspondantes)****Quel que soit le secteur de la commune**

- ☐ Lotissement
- ☐ Remembrement réalisé par une association foncière urbaine libre
- ☐ Terrain de camping
- ☐ Parc résidentiel de loisirs ou village de vacances
- ☐ Aménagement d'un terrain pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés
- ☐ Aménagement d'un parc d'attraction ou d'une aire de jeux et de sports
- ☐ Aménagement d'un golf
- ☐ Aires de stationnement ouvertes au public, dépôts de véhicules et garages collectifs de caravanes ou de résidences mobiles de loisirs
  - Contenance (nombre d'unités) : \_\_\_\_\_
- ☐ Travaux d'affouillements ou d'exhaussements du sol :
  - Profondeur (pour les affouillements) : \_\_\_\_\_
  - Hauteur (pour les exhaussements) : \_\_\_\_\_

**Dans les secteurs protégés**

Aménagement situé dans un espace remarquable ou milieu du littoral identifié dans un document d'urbanisme comme devant être protégé<sup>1</sup> :

- ☐ Chemin piétonnier ou objet mobilier destiné à l'accueil ou à l'information du public, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux
- ☐ Aménagement nécessaire à l'exercice des activités agricoles, de pêche et de culture marine ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières

**Aménagement situé dans un secteur sauvegardé<sup>1</sup> :**

- ☐ Création d'une voie
- ☐ Travaux ayant pour effet de modifier les caractéristiques d'une voie existante
- ☐ Création d'un espace public

**Aménagement situé dans un site classé ou une réserve naturelle<sup>1</sup> :**

- ☐ Création d'un espace public

<sup>1</sup> En cas de besoin, vous pouvez vous renseigner auprès de la mairie

Courte description de votre projet ou de vos travaux :

\* Superficie du (ou des) terrain(s) à aménager (en m<sup>2</sup>) :

Si les travaux sont réalisés par tranches, veuillez en préciser le nombre et leur contenu :

#### 4.2 - À remplir pour une demande concernant un lotissement

\* Nombre maximum de lots projetés :

\* Surface hors œuvre nette (SHON) maximale envisagée (en m<sup>2</sup>) :

\* Si votre projet de lotissement se situe dans une commune non dotée de plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document en tenant lieu (plan d'occupation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur, plan d'aménagement de zone), indiquez la surface hors œuvre brute (SHOB) maximale envisagée (en m<sup>2</sup>) :

\* Comment la constructibilité globale sera-t-elle répartie ?

- ☐ Par application du coefficient d'occupation du sol (COS) à chaque lot  
☐ Conformément aux plans ou tableaux joints à la présente demande  
☐ La constructibilité sera déterminée à la vente de chaque lot. Dans ce cas, le lotisseur devra fournir un certificat aux constructeurs.

\* Le projet fait-il l'objet d'une demande de travaux de finition différés ?

Oui ☐ Non ☐

si oui, quelle garantie sera utilisée ?

consignation en compte bloqué ☐ ou garantie financière d'achèvement des travaux ☐

joindre la convention

\* Le projet fait-il l'objet d'une demande de vente ou location de lots par anticipation ?

Oui ☐ Non ☐

#### 4.3 - À remplir pour l'aménagement d'un camping ou d'un autre terrain aménagé en vue de l'hébergement touristique

\* Nombre maximum d'emplacements réservés aux tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs :

\* Nombre maximal de personnes accueillies :

Implantation d'habitations légères de loisirs (HLL)

Nombre d'emplacements réservés aux HLL :

Surface hors œuvre nette (SHON) prévue, réservée aux HLL :

Lorsque le terrain est destiné à une exploitation saisonnière, veuillez préciser la (ou les) période(s) d'exploitation :

\* Agrandissement ou réaménagement d'une structure existante ?

Oui ☐ Non ☐

Si oui, joindre un plan indiquant l'état actuel et les aménagements



**5 - À remplir pour une demande comprenant un projet de construction****5.1 - Architecte**\*Vous avez eu recours à un architecte : Oui ☐ Non ☐

Si oui, vous devez lui faire compléter les rubriques ci-dessous et lui faire apposer son cachet

Nom de l'architecte : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

N° d'inscription sur le tableau de l'ordre : \_\_\_\_\_

Conseil Régional de : \_\_\_\_\_

Téléphone : \_\_\_\_\_ ou Télécopie : \_\_\_\_\_ ou

Adresse électronique : \_\_\_\_\_ @ \_\_\_\_\_

Signature de l'architecte : \_\_\_\_\_

Cachet de l'architecte : \_\_\_\_\_

Si vous n'avez pas eu recours à un architecte (ou un agréé en architecture), veuillez cocher la case ci-dessous<sup>2</sup> :☐ Je déclare sur l'honneur que mon projet entre dans l'une des situations pour lesquelles le recours à l'architecte n'est pas obligatoire.**5.2 - Nature du projet envisagé**☐ Nouvelle construction☐ Travaux sur construction existante☐ Le terrain doit être divisé en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de la (ou des) construction(s)

\* Courte description de votre projet ou de vos travaux : \_\_\_\_\_

**\* 5.3 - Surface hors œuvre brute (SHOB)**

Si votre projet de construction se situe dans une commune non dotée de plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document en tenant lieu (plan d'occupation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur, plan d'aménagement de zone), indiquez la surface hors œuvre brute (SHOB) totale du projet

SHOB des travaux de construction (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_

<sup>2</sup> Vous pouvez vous dispenser du recours à un architecte (ou un agréé en architecture) si vous êtes un particulier ou une exploitation agricole à responsabilité limitée à associé unique et que vous déclarez vouloir édifier ou modifier pour vous-même :

- Une construction à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher hors œuvre nette n'excède pas 170 m<sup>2</sup> ;
- Une extension de construction à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher hors œuvre nette, cumulée à la surface existante, n'excède pas 170 m<sup>2</sup> ;
- Une construction à usage agricole dont la surface de plancher hors œuvre brute n'excède pas 800 m<sup>2</sup> ;
- Des serres de production dont le pied-droit a une hauteur inférieure à 4 m et dont la surface de plancher hors œuvre brute n'excède pas 2000 m<sup>2</sup>.

5.4 - Informations complémentaires

• Nombre total de logements créés :  dont individuels :  dont collectifs :

• Répartition du nombre total de logement créés par type de financement :  
Logement Locatif Social  Accession Sociale (hors prêt à taux zéro)  Prêt à taux zéro   
☐ Autres financements :

♦ Mode d'utilisation principale des logements :  
Occupation personnelle (particulier) ou en compte propre (personne morale) ☐ Vente ☐ Location ☐  
S'il s'agit d'une occupation personnelle, veuillez préciser : Résidence principale ☐ Résidence secondaire ☐  
Si le projet porte sur une annexe à l'habitation, veuillez préciser : Piscine ☐ Garage ☐ Véranda ☐ Abri de jardin ☐  
☐ Autres annexes à l'habitation :

• Si le projet est un foyer ou une résidence, à quel titre :  
Résidence pour personnes âgées ☐ Résidence pour étudiants ☐ Résidence de tourisme ☐  
Résidence hôtelière à vocation sociale ☐ Résidence sociale ☐ Résidence pour personnes handicapées ☐  
☐ Autres, précisez :

♦ Nombre de chambres créées en foyer ou dans un hébergement d'un autre type :

♦ Répartition du nombre de logements créés selon le nombre de pièces :  
1 pièce  2 pièces  3 pièces  4 pièces  5 pièces  6 pièces et plus

♦ Nombre de niveaux du bâtiment le plus élevé :

♦ Indiquez si vos travaux comprennent notamment :  
Extension ☐ Surélévation ☐ Création de niveaux supplémentaires ☐

5.5 - Construction périodiquement démontée et ré-installée

Période(s) de l'année durant laquelle (lesquelles) la construction doit être démontée :

5.6 - Destination des constructions et tableau des surfaces

surfaces hors œuvre nettes<sup>3</sup> (SHON) en m²

Destinations	SHON existantes avant travaux (A)	SHON construites (B)	SHON créées par transformation de SHOB en SHON <sup>4</sup> (C)	SHON créées par changement de destination <sup>5</sup> (D)	SHON démolies ou transformées en SHOB <sup>6</sup> (E)	SHON supprimées par changement de destination <sup>7</sup> (F)	SHON totales = A+B+C+D-E-F
5.6.1 - Habitation							
5.6.2 - Hébergement hôtelier							
5.6.3 - Bureaux							
5.6.4 - Commerce							
5.6.5 - Artisanat <sup>7</sup>							
5.6.6 - Industrie							
5.6.7 - Exploitation agricole ou forestière							
5.6.8 - Entrepôt							
5.6.9 - Service public ou d'intérêt collectif							
5.6.10 - SHON Totales (m²)							

♦ 5.7 - Information sur la destination des constructions futures en cas de réalisation au bénéfice d'un service public ou d'intérêt collectif :  
Transport ☐ Enseignement et recherche ☐ Action sociale ☐  
Ouvrage spécial ☐ Santé ☐ Culture et loisir ☐

<sup>3</sup> Vous pouvez vous aider de la fiche d'aide pour le calcul des surfaces.  
La Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, calculée à partir du nu extérieur des murs de façade, y compris les combles et les sous-sols non aménageables, les balcons, les loggias, les toitures-terrasses accessibles. La Surface Hors Œuvre Nette (SHON) est obtenue après déduction de la surface des combles et sous-sols non aménageables, des surfaces non closes, des surfaces de stationnement, des surfaces des bâtiments agricoles, des serres de production (Article R.112-2 du Code de l'urbanisme).  
<sup>4</sup> Par exemple la transformation d'un garage (qui constitue uniquement de la SHOB) en pièce habitable (qui constitue de la SHON).  
<sup>5</sup> Le changement de destination consiste à transformer une surface existante de l'une des neuf destinations mentionnées dans le tableau vers une autre de ces destinations. Par exemple : la transformation de surfaces de bureaux (5.6.3) en hôtel (5.6.2) ou la transformation d'une habitation (5.6.1) en commerce (5.6.4).  
<sup>6</sup> Par exemple la transformation d'une pièce habitable (qui constitue de la SHON) en garage (qui constitue uniquement de la SHOB).  
<sup>7</sup> L'activité d'artisan est définie par la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 dans ses articles 19 et suivants, « activités professionnelles indépendantes de production, de transformation, de réparation, ou prestation de service relevant de l'artisanat et figurant sur une liste annexée au décret N° 98-247 du 2 avril 1998 ».



**7.2 - Foires et salons**

Si votre projet consiste dans la réalisation de sites de foire ou de salons professionnels ou de palais des congrès, veuillez indiquer la surface hors œuvre nette (SHON) :

- des locaux d'exposition : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> - des locaux servant à la tenue de réunions : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>  
 - des autres locaux (restaurants, bureaux...) : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>

**7.3 - Plafond légal de densité (PLD)**

Demandez à la mairie si un plafond légal de densité des constructions est institué dans la commune et si les constructions prévues sur votre terrain dépassent ce plafond. Si oui, indiquez ici la valeur du m<sup>2</sup> de terrain nu et libre : \_\_\_\_\_ €

Pour bénéficier le cas échéant de droits acquis, précisez si des constructions existant sur votre terrain avant le 1<sup>er</sup> avril 1976 ont été démolies : Oui ☐ Non ☐ si oui, indiquez ici la Surface Hors Oeuvre Nette (SHON) démolie (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_

**7.4 - Participation pour voirie et réseaux**

Si votre projet se situe sur un terrain soumis à la participation pour voirie et réseaux (PVR), indiquez les coordonnées du propriétaire ou celles du bénéficiaire de la promesse de vente, s'il est différent du demandeur

Madame ☐ Monsieur ☐ Personne morale ☐

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

OU raison sociale : \_\_\_\_\_

Adresse : Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ BP : \_\_\_\_\_ Cedex : \_\_\_\_\_

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_ Division territoriale : \_\_\_\_\_

**\*8 - Engagement du (ou des) demandeurs**

J'atteste avoir qualité pour demander la présente autorisation.<sup>11</sup>

Je soussigné(e), auteur de la demande, certifie exacts les renseignements fournis.

Je m'engage à respecter les règles générales de construction prévues par le chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la construction et de l'habitation et notamment, lorsque la construction y est soumise, les règles d'accessibilité fixées en application de l'article L. 111-7 de ce code.

Je suis informé(e) que les renseignements figurant dans cette demande serviront au calcul des impositions prévues par le code de l'urbanisme.

À, \_\_\_\_\_

Le : \_\_\_\_\_

Signature du (des) demandeur(s)

Votre demande doit être établie en quatre exemplaires et doit être déposée à la mairie du lieu du projet.

Vous devrez produire :

- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe en périmètre protégé au titre des monuments historiques ;
- un exemplaire supplémentaire, si votre projet se situe dans un site classé ou une réserve naturelle ;
- deux exemplaires supplémentaires, si votre projet se situe dans un cœur de parc national.

Si vous souhaitez vous opposer à ce que les informations nominatives comprises dans ce formulaire soient utilisées à des fins commerciales, cochez la case ci-contre : ☐

Si vous êtes un particulier : la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses contenues dans ce formulaire pour les personnes physiques. Elle garantit un droit d'accès aux données nominatives les concernant et la possibilité de rectification. Ces droits peuvent être exercés à la mairie. Les données recueillies seront transmises aux services compétents pour l'instruction de votre demande.

<sup>11</sup> Vous pouvez déposer une demande si vous êtes dans un des quatre cas suivants :

- vous êtes propriétaire du terrain ou mandataire du ou des propriétaires ;
- vous avez l'autorisation du ou des propriétaires ;
- vous êtes co-indivisaire du terrain en indivision ou son mandataire ;
- vous avez qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique.

*Permis d'aménager portant autorisation de lotir*

Il est simple ou conditionnel et doit être compatible, pour les lotissements portant sur une SHON supérieure à 5 000 m<sup>2</sup>, avec le document d'orientation et les documents graphiques du schéma de cohérence territoriale (R. 122-1 et R. 122-5, 3°). Si l'autorisation est conditionnelle, l'arrêté doit imposer des prescriptions techniques : exécution de travaux, VRD, espaces collectifs, espaces verts, aires de stationnement ; ou des prescriptions financières : participation aux dépenses d'équipements publics exceptionnels, participation TLE : ce second type de prescriptions peut être contesté indépendamment de l'autorisation de lotir elle-même (Conseil d'État, Section, 13 novembre 1981, *Plunian*, GADU p. 555). Seuls des équipements propres au lotissement peuvent être mis à la charge financière des bénéficiaires (Conseil d'État, 29 octobre 1997, *commune de Toulouges*, Rec. p. 380). Si le permis d'aménager a été accompagné d'une demande de permis de construire (pour des constructions accessoires) ou de permis de démolir (pour des démolitions nécessaires), le permis d'aménager autorise la construction ou la démolition (L. 441-3).

*Refus*

Il doit être motivé (L. 424-3). Plusieurs motifs peuvent être invoqués :

- dans les communes dotées d'un POS, d'un PLU ou d'une carte communale : le projet de lotissement n'est pas conforme au document d'urbanisme ;
- dans les communes sans POS, ni PLU ni carte communale : les permis de construire demandés par la suite risquent d'être rejetés en application de la règle de constructibilité limitée (L. 111-1-2) ou du RNU (R. 111-2 à 111-24), ou bien le lotissement pourrait compromettre le développement équilibré de l'agglomération : cette formulation permet, à la limite, le refus d'autorisation de lotir dans toute commune sans document d'urbanisme ;
- dans toute commune, dotée ou non d'un document d'urbanisme : l'opération porte atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages naturels ou urbains (Conseil d'État, 26 avril 1968, *Cuniasse*, GADU p. 452).

### 6.3.2. Les effets de l'autorisation

315. La décision est notifiée au demandeur (R. 424-10) – sauf si elle est tacite ; elle est affichée (R. 424-15) à la mairie pendant deux mois et sur le terrain pendant toute la durée des travaux ; le panneau (A. 424-1) précise le nombre maximum de lots prévus (A. 424-2, b). La décision constitue un acte administratif susceptible de recours (mêmes délais et obligation de notification qu'en matière de permis de construire : R. 600-1 et R. 600-2) ; le permis d'aménager – mais non la décision de non-opposition à la déclaration préalable (L. 424-5) – peut faire l'objet d'un retrait ; elle peut engager la responsabilité de la collectivité (à propos d'une autorisation de lotir accordée sans prescriptions spéciales sur des terrains chimiquement pollués : Conseil d'État, 9 mai 2001, *commune de Saint-Chéron*, req. n° 209991). C'est une autorisation réelle : son bénéficiaire peut la transférer à une autre personne (Conseil d'État, 10 juillet 1972, *Demoiselle Longué*, Rec. p. 548).

## A. Les conséquences matérielles

L'autorisation de lotir s'impose à l'administration et aux co-lotis. Puisque « *le droit de propriété ne comporte pas le droit de procéder librement à un lotissement* » (Conseil d'État, *époux Richet*, précité), les propriétaires qui lotiraient sans autorisation risquent une sanction : la nullité des ventes et des locations des terrains bâtis ou non bâtis (L. 480-15) ; cette action en nullité, qui ne concerne pas les ventes et locations des parcelles ayant fait l'objet d'un permis de construire, est prescrite par dix ans. Outre les sanctions applicables par le juge pénal en cas d'infraction, communes à la déclaration préalable et au permis d'aménager, analogues à celles en vigueur pour les permis de construire (L. 480-4 ; V. *supra* 206), le régime du lotissement connaît une sanction pénale supplémentaire : le fait de vendre ou de louer des terrains compris dans un lotissement sans avoir respecté le régime juridique de la création du lotissement, ou les prescriptions du permis d'aménager ou de la décision prise sur la déclaration préalable, est puni par le juge pénal d'une amende de 18 000 euros et, en cas de récidive, de 45 000 euros (L. 480-4-1). Cf. Cass. crim., 12 février 1985, *Procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence*, Bull. crim. 1985, n° 72.

### ► L'obligation d'exécution

#### *Travaux*

Le lotisseur doit exécuter les travaux prescrits : il doit les entreprendre dans un délai de deux ans à compter de la notification du permis d'aménager portant autorisation de lotir (R. 424-17).

Les travaux d'équipements doivent être achevés dans les délais fixés par l'autorisation de lotir. L'autorité administrative peut exercer à tout moment, avant l'achèvement des travaux, un droit de visite et de communication (L. 461-1). Si les délais ne sont pas respectés, l'autorisation devient caduque ; le lotisseur doit alors demander une nouvelle autorisation. À l'achèvement des travaux, une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux est adressée en mairie ; l'autorité compétente peut faire procéder à un récolement (L. 462-1 et L. 462-2).

#### *Commercialisation des lots*

316. Le lotisseur peut consentir une promesse unilatérale de vente, mais l'acquéreur dispose d'un délai de sept jours pour se rétracter (L. 442-8) : dans ce cas, les fonds qu'il a versés doivent lui être restitués *dans un délai de 21 jours à compter du lendemain de la date de cette rétractation*. Le permis d'aménager doit être remis aux acquéreurs (L. 442-7). Par une délibération du conseil municipal prise pour cinq ans, la commune peut exclure du champ d'application du droit de préemption urbain la vente des lots issus du lotissement (L. 211-1, dernier alinéa).

Dans deux cas, alors que les travaux prescrits ne sont pas exécutés, le lotisseur peut procéder à la vente ou à la location des lots :

- en premier lieu, lorsque le lotisseur, pour éviter la dégradation des voies durant la construction des bâtiments, obtient l'autorisation de l'administration de différer la réalisation du revêtement définitif de ces voies, l'aménagement



des trottoirs et la mise en place des équipements dépendant des trottoirs. Cette autorisation ne lui est accordée qu'à la double condition de consigner, à cette fin, une somme représentant le coût des travaux différés et de s'engager à respecter les délais alors fixés par l'arrêté municipal ou préfectoral (R. 442-13, a) ;

- en second lieu, lorsque le lotisseur obtient d'une banque ou d'un établissement financier ou d'une société de caution mutuelle une garantie d'achèvement des travaux (R. 442-13, b) qui pourra être versée en cas de défaillance du lotisseur (R. 442-16). Mais la présentation d'une telle garantie ne lie pas l'autorité compétente ; celle-ci peut apprécier la façon dont a été exécuté jusqu'alors le programme de travaux prescrits et, constatant des retards, refuser d'autoriser le lotisseur à procéder à la vente ou à la location des lots (Conseil d'État, 22 avril 1992, *SCI « Les Résidences de Ninon »*, Rec. T. p. 1383).

#### ► Le droit à construire

317. Les permis de construire ne peuvent être accordés qu'à compter de l'achèvement des travaux d'aménagement du lotissement, certifiés par le lotisseur au propriétaire du lot, ou de l'autorisation de procéder à la vente des lots (R. 442-18). Ils ne peuvent être délivrés que pour des projets conformes à l'arrêté d'autorisation de lotir (Conseil d'État, 17 décembre 1982, *Eyherabide*, Rec. p. 432) ; ils ne peuvent exiger aucune des participations ou constructions qui ont déjà été mises à la charge du lotisseur (L. 332-12 dernier alinéa). Quant au COS, s'il existe, il s'applique globalement : « *Lorsqu'un coefficient d'occupation des sols est applicable, la surface de plancher hors œuvre nette maximale autorisée ne peut être supérieure à celle qui résulte de l'application de ce coefficient à la totalité du terrain faisant l'objet de la demande d'autorisation de lotir. Elle peut être répartie librement entre les différents lots, sans tenir compte de l'application du coefficient d'occupation des sols à la superficie de chaque lot* » (R. 442-9). La demande du permis doit être accompagnée soit du certificat fourni par le lotisseur s'il a réparti la SHON, soit du certificat établi par le lotisseur attestant l'achèvement des équipements (R. 431-22).

Le règlement du lotissement peut parfaitement imposer qu'avant toute demande de permis, le pétitionnaire soumette son dossier à un collège d'architectes chargé d'assurer une cohérence dans l'architecture du lotissement (Conseil d'État, 11 décembre 1991, *Gaudin*, Rec. p. 1110) ; il n'appartient pas alors au notaire de vérifier l'application d'une règle d'urbanisme au respect de laquelle l'architecte est tenu (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 10 novembre 1998, *MM. Ballardur et Stromboni*, Bull. civ. III, n° 213). Pendant les cinq ans suivant l'achèvement du lotissement, un permis de construire ne peut être refusé si le projet est conforme à la fois aux règles d'urbanisme en vigueur au jour de l'autorisation de lotir et aux prescriptions de l'autorisation de lotir (L. 442-14) ; mais les modifications des documents du lotissement sont opposables.

Comme le certificat d'urbanisme opérationnel, le certificat d'achèvement du lotissement apporte donc une importante stabilité du droit à construire : cette exception à la règle, selon laquelle l'administration ne délivre le permis de



construire que si le projet est conforme aux règles en vigueur au jour de la signature de l'autorisation, offre une très sérieuse garantie aux lotisseurs.

### ► La constitution de l'association syndicale

#### *Principe*

318. En demandant l'autorisation de lotir, le pétitionnaire s'est engagé à constituer une association syndicale des acquéreurs de lots (R. 442-7).

Toutefois, la constitution d'une association syndicale n'est pas obligatoire dans deux cas :

- lorsque les voies et espaces communs sont attribués en propriété aux acquéreurs de lots ;
- lorsque le lotisseur conclut avec la commune ou l'établissement public intercommunal une convention lui transférant la totalité des voies et espaces communs, une fois les travaux achevés.

#### *Statut*

L'« association syndicale de propriétaires » est régie par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 et son décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006. Elle se forme, dans la plupart des cas, librement, sans l'intervention de l'administration, par le consentement unanime et écrit des associés que sont les acquéreurs de lots – il s'agit alors d'une association syndicale libre, organisme de droit privé dont le fonctionnement est soumis au juge judiciaire (Tribunal des conflits, 14 mars 1988, *Association syndicale libre du lotissement Simbachtal*, Rec. T. p. 638) ; plus rarement, elle est créée, à la demande d'un co-loti ou à l'initiative de l'autorité ayant délivré le permis d'aménager, après enquête publique par arrêté préfectoral – il s'agit alors d'une association syndicale autorisée soumise au contrôle du juge administratif (Tribunal des conflits, 20 novembre 1961, *Dame Gimbert de Fallois*, Rec. p. 873). L'association syndicale ne peut être constituée que des seuls co-lotis (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 29 mai 1968, *Dame Maître*, GADU p. 697).

L'association syndicale a en charge « la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs » (R. 442-7). Elle peut demander réparation si elle subit un préjudice direct du fait de la délivrance illégale par l'autorité administrative d'un certificat d'achèvement des travaux dès lors que ces travaux concernent des équipements communs (Conseil d'État, 16 juin 1999, *Association syndicale libre du domaine du Lac bleu*, Rec. T. p. 1019).

La majorité des co-lotis peut renoncer à des équipements prévus dans l'acte de vente (cf. une renonciation au réseau d'alimentation en gaz, malgré le souhait de plusieurs co-lotis : Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 22 janvier 1992, *SCI El Coustou*, Bull. civ. III, n° 28).

### ► Le règlement du lotissement

319. Un règlement du lotissement peut fixer les règles d'urbanisme applicables au terrain : ce texte, qui doit être approuvé par l'autorité administrative et a valeur

réglementaire (Conseil d'État, 8 novembre 1995, *Guntz*, Rec. T. p. 1085), peut être fort utile dans les communes non dotées d'un POS ou d'un PLU ; même s'il existe déjà un POS ou un PLU, le règlement du lotissement peut aussi venir préciser certaines de ses règles. Il faut bien distinguer le règlement du lotissement du cahier des charges du lotissement, qui fixe les règles de droit privé s'imposant aux co-lotis et qui, s'il existe, n'a pas besoin d'être approuvé par l'autorité administrative ; cette distinction de « deux ordres de réglementation, la première contractuelle, constituée par le cahier des charges, et la seconde réglementaire, constituée par le règlement » (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 15 décembre 1999, *M. et Mme Giralt*, n° Q9720503) est permanente même si les documents du lotissement sont reproduits dans l'acte de vente. La loi insiste sur ce point : la reproduction du règlement dans un cahier des charges ne lui confère pas un caractère contractuel (L. 111-5).

Le règlement du lotissement peut être incorporé au POS ou au PLU approuvé par délibération du conseil municipal.

## B. Le changement de réglementation

Les règles d'urbanisme fixées au moment du permis d'aménager portant autorisation de lotir peuvent changer en raison de l'une des quatre circonstances suivantes :

### ► L'illégalité du document d'urbanisme

L'annulation ou la déclaration d'illégalité du POS ou du PLU ou de la carte communale ne peut entraîner l'annulation du permis que si l'illégalité a affecté spécialement une disposition rendant possible l'octroi de cette autorisation (application de la jurisprudence *Gépro* : Conseil d'État, 28 juillet 2000, *commune de Port-Vendres*, Rec. p. 360). Dans cette hypothèse, le juge doit rechercher si le permis d'aménager est compatible ou non avec les dispositions d'urbanisme redevenues applicables ; c'est-à-dire, dans les conditions de l'article L. 121-8, avec le POS, le PLU, la carte communale immédiatement antérieur.

### ► L'approbation d'un PLU

320. Cette hypothèse concerne la commune qui n'était pas dotée d'un PLU au moment de l'autorisation de lotir et qui est dotée par la suite d'un tel document. Au moment de l'enquête publique sur le PLU, les co-lotis d'un lotissement dont les règles ont été approuvées avant le 30 juin 1986 doivent être informés, par voie d'affichage en mairie pendant deux mois, que ces règles cesseront en principe de s'appliquer lors de l'approbation du PLU mais qu'ils ont la possibilité d'en demander le maintien (R. 442-24).

### *Conséquences normales*

L'autorité chargée d'instruire les décisions individuelles d'urbanisme applique aux demandes d'autorisation la règle la plus sévère, entre celle du PLU et celle du règlement du lotissement (Conseil d'État, 31 janvier 1990, *époux Letort*, Rec. T. p. 1032). Cependant tout propriétaire peut, pendant les cinq ans qui

suivent la délivrance du certificat d'exécution des travaux, bénéficier des dispositions favorisant la stabilité du droit à construire conformément à l'article L. 442-14.

#### *Conséquences éventuelles*

21. L'autorité administrative peut décider une « mise en concordance » du règlement du lotissement avec le PLU (et même des clauses de nature réglementaire contenues dans le cahier des charges du lotissement ; Conseil d'État, 10 mars 1989, *commune de Reichstett*, Rec. T. p. 996) : cette mise en concordance suppose dans un premier temps l'organisation d'une enquête publique « renforcée » (dont la tenue est notifiée à chacun des propriétaires des lotissements), puis dans un second temps une délibération du conseil municipal (L. 442-11).

D'autre part, lorsque l'autorisation de lotir a plus de dix ans, les règles du PLU se substituent à celles du lotissement (cf. avis du Conseil d'État, *Mmes Coursieu et Gavinet* [trib. adm. Versailles], 5 juillet 1991, Rec. p. 274).

#### ► **La volonté des co-lotis**

##### 322. Maintien des règles

Les co-lotis, à la même majorité qualifiée, peuvent demander à l'autorité administrative de maintenir les règles du lotissement au-delà du délai de dix ans, en dépit de la survenance d'un PLU (L. 442-9). L'autorité administrative, si elle veut passer outre à cette demande, peut imposer que les règles du lotissement cessent de s'appliquer en organisant une enquête publique « renforcée » (R. 442-23, 2°). La décision est prise par arrêté préfectoral ou municipal, selon que le lotissement avait été autorisé par le préfet ou le maire. Si les règles du lotissement sont maintenues, mention doit en être inscrite aux annexes du PLU (R. 442-19).

#### *Modification des règles*

Les co-lotis peuvent demander à l'autorité compétente – celle qui a autorisé le lotissement – une modification de leurs documents d'urbanisme (règlement et cahier des charges du lotissement), à quatre conditions (L. 442-9 et 442-10) :

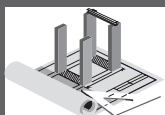
- cette modification doit être compatible avec les règlements d'urbanisme en vigueur (Conseil d'État, 26 juin 1987, *Moulis*, Rec. p. 235) ;
- cette modification doit être votée à la majorité qualifiée, au scrutin public. Elle doit recueillir les voix des 2/3 des propriétaires détenant les 3/4 de la surface du lotissement ou celles des 3/4 des propriétaires possédant les 2/3 de cette surface. Cette condition de majorité qualifiée n'admet aucune exception (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 12 mai 1999, *époux Roux c/ époux Chevreau*, Bull. civ. III, n° 113) ; chaque propriétaire ne peut détenir qu'une voix, même s'il possède plusieurs lots (Conseil d'État, 13 juin 1975, *Amarger*, Rec. p. 358) ;
- cette modification doit « clairement » indiquer les dispositions concernées (Conseil d'État, 13 décembre 1970, *Mroczek*, GADU p. 507) ;
- cette modification ne doit pas faire l'objet d'une opposition de la part du lotisseur qui a la possibilité, pendant une durée de cinq ans à compter de l'achève-

ment du lotissement, s'il possède au moins un lot constructible, d'empêcher toute modification.

► **La DUP**

323. Une opération non compatible avec le règlement du lotissement ne peut être décidée que si l'enquête publique porte à la fois sur l'utilité publique du projet et sur la modification des documents du lotissement. Dans ce cas, la déclaration d'utilité publique emporte modification des documents du lotissement (L. 442-13). Un préfet ne peut recourir à une DUP pour modifier les documents d'un lotissement si l'opération qu'il propose ne revêt pas un caractère d'utilité publique (Conseil d'État, 16 janvier 1998, *Syndicat intercommunal du canton d'Accous*, Rec. T. p. 964).
324. Le nouveau permis d'aménager, qui concerne au premier chef l'opération de lotissement, s'applique aussi, selon un régime analogue, aux terrains de camping, aux parcs résidentiels destinés à l'accueil d'habitations légères de loisirs et à l'aménagement de terrains pour permettre l'installations de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Il convient, pour connaître les particularités de ces opérations, de se référer aux nouveaux articles L. et R. 443 et 444 du Code de l'urbanisme.





# BIBLIOGRAPHIE

## Codes

Le Code de l'urbanisme est l'instrument de base qu'il faut savoir manier. Il est conseillé de ne travailler qu'avec la dernière édition parue.

- *Code de l'urbanisme*, commenté et annoté par Bernard Lamorlette et Dominique Moréno, Litec.
- *Code de l'urbanisme*, commenté par René Cristini, Dalloz.
- Les Éditions législatives publient un *Code permanent Construction et Urbanisme*, complété par un *Dictionnaire permanent*.

Le Code civil, le Code de l'expropriation, le Code général des collectivités territoriales, le Code de la construction et de l'habitation, le Code de l'environnement, le Code de commerce, le Code général des impôts, le Code de justice administrative, le Code du patrimoine, le Code rural peuvent aussi être consultés.

Tous les codes sont accessibles en ligne sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

## Lois, ordonnances et décrets

Ils sont publiés au *Journal officiel de la République française*, édition lois et décrets, et consultables sur Internet : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

Ce site donne également accès au *Bulletin officiel du ministère de l'Équipement*, devenu en 2007 *Bulletin officiel du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables*, où sont publiés de nombreux arrêtés et circulaires.

## Ouvrages

- Jean-Bernard Auby et Hugues Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 2004.
- Jean-Claude Bonichot et Bernard Poujade, *Droit de l'urbanisme*, Montchrestien, 2006.
- Jean-François Davignon, *Droit de l'urbanisme*, Litec, 2004.
- Philippe Guillot et Henri-Michel Darnanville, *Droit de l'urbanisme*, Ellipses, 2006.

- Patrick Hocreître et Pierre Soler-Couteaux, *Le Plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 2004.
- René Hostiou et Jean-François Struillou, *Expropriation et préemption*, Litec, 2<sup>e</sup> éd., 2004.
- Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2004.
- Raymond Léost, *Droit pénal de l'urbanisme*, Le Moniteur, 2001.
- Jacqueline Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2006.
- Jean Schmidt et Emmanuel Kornprobst, *Fiscalité immobilière*, Litec, 9<sup>e</sup> éd., 2006.
- Pierre Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 2000.

La jurisprudence est présentée autour de ses décisions essentielles dans *Les Grands Arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 1996, de Jean-Paul Gilli, Hubert Charles et Jacques de Lanversin.

## Juris-Classeur

Le *Juris-Classeur administratif* (volume 6) dirigé par Jean-Bernard Auby, et le *Juris-Classeur Construction-urbanisme*, dirigé par Daniel Sizaïre, proposent une étude détaillée de la matière mise à jour très régulièrement. Le second est complété chaque mois par la revue *Construction - Urbanisme* (éditions Lexis-Nexis), dans laquelle sont publiés des textes et décisions de jurisprudence récemment parus.

## Revue et périodiques

Ils rassemblent des articles de doctrine, une chronique de la législation, des décisions des juridictions administratives et judiciaires commentées, des conclusions des commissaires du gouvernement prononcées devant les formations de jugement du Conseil d'État. Revues et périodiques permettent de suivre l'évolution, permanente, de la matière ; citons principalement :

- Actualité juridique, droit administratif (AJDA)
- Actualité juridique, droit immobilier (AJDI)
- Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme (BJDU)
- Construction – Urbanisme, actualité juridique et fiscale de l'immobilier
- Droit et Ville
- La Semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales (JCP, éd. A)
- La Semaine juridique, édition générale (JCP, éd. G)
- La Semaine juridique, édition notariale et immobilière (JCP, éd. N)
- Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment
- Recueil Dalloz



- Revue de droit immobilier
- Revue française de droit administratif (RFDA)
- Revue juridique de l'entreprise publique
- Revue juridique de l'environnement (RJE).

## Études et rapports

Des études émanant du Parlement (rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat), du Conseil d'État, du Conseil économique et social, du ministère de l'Écologie, de l'Aménagement et du Développement durables, du Conseil général des Ponts et Chaussées, et des communications présentées lors de colloques universitaires sont consacrées à des aspects variés du droit de l'urbanisme. Il peut être utile d'en prendre connaissance.

Citons, par exemple :

- le rapport du Conseil d'État *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992 ;
- le rapport de la Cour des comptes, *L'Intercommunalité*, 2005 ;
- les études de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction *Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, 2006 ; *Contributions d'urbanisme*, 2006 ; *La Réhabilitation urbaine*, 2001 ;
- les rapports du Conseil général des Ponts et Chaussées ; *Art et espace public*, 2003 ; *La Cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et du stationnement*, 2005 ;
- le cahier du GRIDAUH *Le Contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest*, La Documentation française, 2006 ;
- la brochure du GRIDAUH *La Naissance du droit de l'urbanisme 1919-1935*, éditions des Journaux officiels, 2007.

## Synthèse annuelle

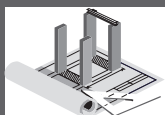
Le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), dirigé par le doyen Henri Jacquot, publie chaque année depuis 1997 un très remarquable *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat* aux éditions Le Moniteur.

## Thèses

Plusieurs thèses de doctorat sont publiées dans la collection « Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement » de la Librairie générale de droit et de jurisprudence, notamment : François Priet, *La Décentralisation de l'urba-*

nisme, 1995 ; Gilles Godfrin, *Aménagement urbain et bâti existant*, 1999 ; Alexandre Graboy-Grobescio, *Droit de l'urbanisme commercial*, 1999 ; Jessica Makowiak, *Esthétique et droit*, 2004 ; Arnaud Izembard, *Le Transport et le Droit de l'urbanisme*, 2005.

Citons aussi chez d'autres éditeurs : Jean-Marie Bécet, *Le Droit de l'urbanisme littoral*, Presses universitaires de Rennes, 2002 ; Philippe Capsie, *L'Ouverture à l'urbanisation*, Presses universitaires de Perpignan, 2001 ; Vincent Lecoq, *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Presses universitaires de Limoges, 2004 ; Florence Nicoud, *Du contentieux administratif de l'urbanisme*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007.



## ADRESSES UTILES

- Association française de droit de l'urbanisme : 9, rue Malher – 75004 Paris
- Atelier parisien d'urbanisme (APUR) : 17, boulevard Morland – 75004 Paris
- Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres : Corderie Royale – 17306 Rochefort-sur-Mer
- Conseil d'État : 1, place du Palais-Royal – 75001 Paris
- Cours administratives d'appel :
  - Bordeaux : 17, cours de Verdun – 33000 Bordeaux
  - Douai : 50, rue de la Comédie – 59500 Douai
  - Lyon : 184, rue Du Guesclin – 69003 Lyon
  - Marseille : 45, boulevard Paul-Peytral – 13291 Marseille Cedex 6
  - Nancy : 6, rue du Haut-Bourgeois – 54000 Nancy
  - Nantes : 2, place de l'Édit-de-Nantes – 44000 Nantes
  - Paris : 68, rue François-Miron – 75004 Paris
  - Versailles : 2, esplanade Grand-Siècle – 78000 Versailles

*La compétence territoriale des cours est précisée au paragraphe 125.*

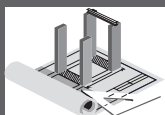
- Cour de cassation : 5, quai de l'Horloge – 75055 Paris RP
- Directions régionales de l'équipement : s'adresser à la préfecture de région
  - pour la région Île-de-France : DRE – 21-23, rue Miollis – 75015 Paris
- Directions départementales de l'équipement (DDE) et directions départementales de l'équipement et de l'agriculture : s'adresser à la préfecture du département
  - pour Paris : Préfecture de Paris, Direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement – 17, boulevard Morland – 75004 Paris
- Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) : 20, rue du Commandant-Mouchotte – 75014 Paris
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF) : 15, rue Falguière – 75740 Paris Cedex 15
- Institut d'études économiques et juridiques appliquées à la construction et à l'habitation (ICH) : CNAM – 2, rue Conté – 75003 Paris
- Médiateur de la République – 7, rue Florentin – 75008 Paris. Il peut être saisi, par l'intermédiaire d'un parlementaire, de difficultés rencontrées par tout citoyen dans ses relations avec l'administration.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : Direction générale de la forêt et des affaires rurales – 78, rue de Varenne – 75007 Paris

- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi : Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales – 139, rue de Bercy – 75012 Paris
- Ministère de la Culture et de la Communication : Direction de l'architecture et du patrimoine – 3, rue de Valois – 75001 Paris
- Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – Arche de la Défense – 92055 Paris-La Défense Cedex 04
- Ordre des architectes : Conseil national – 25, rue du Petit-Musc – 75004 Paris
- Tribunaux administratifs :

La liste des tribunaux administratifs est donnée au paragraphe 125.

- Tribunal administratif de Paris : 7, rue de Jouy – 75004 Paris. Son ressort comprend les départements de Paris et des Hauts-de-Seine.
- Tribunal administratif de Cergy-Pontoise : 2, boulevard Hautil – 95000 Cergy. Son ressort comprend les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise.
- Tribunal administratif de Melun : 8 bis, rue Eugène-Gonon – 77000 Melun. Son ressort comprend les départements de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne.
- Tribunal administratif de Versailles : 56, avenue de Saint-Cloud – 78011 Versailles. Son ressort comprend les départements des Yvelines et de l'Essonne.

Enfin, le lecteur se souviendra que l'adresse la plus utile à connaître pour toute question d'urbanisme (plan, demande d'autorisation) est celle de la mairie de sa commune. Dans les villes, s'adresser à la Direction générale des services techniques ; à Paris, s'adresser à la Mairie de Paris, *Direction de l'urbanisme* – 17, boulevard Morland – 75004 Paris.



## LISTE DES SIGLES

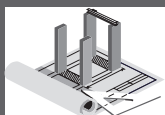
- A** – Zone agricole du plan local d’urbanisme
- ABF** – Architecte des Bâtiments de France
- AFU** – Association foncière urbaine
- AU** – Zone à urbaniser du plan local d’urbanisme
- CAUE** – Conseil d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement
- CC** – Carte communale
- CCH** – Code de la construction et de l’habitation
- CDEC** – Commission départementale d’équipement commercial
- CEDH** – Cour européenne des droits de l’Homme
- CES** – Coefficient d’emprise au sol
- CIADT** – Comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire
- CNEC** – Commission nationale d’équipement commercial
- CNMH** – Commission nationale des monuments historiques
- COS** – Coefficient d’occupation du sol
- CRPS** – Commission régionale du patrimoine et des sites
- CU** – Certificat d’urbanisme (*formulaire CERFA 13410\*01*)
- DACT** – Déclaration d’achèvement et de conformité des travaux (*formulaire CERFA 13408\*01*)
- DALO** – Loi instituant le droit opposable au logement (2007)
- DDAF** – Direction départementale de l’agriculture et de la forêt
- DDE** – Direction départementale de l’équipement
- DDEA** – Direction départementale de l’équipement et de l’agriculture
- DGUHC** – Direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction
- DIA** – Déclaration d’intention d’aliéner
- DIAC** – Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires
- DIREN** – Direction régionale de l’environnement
- DP** – Déclaration préalable (*formulaire CERFA 13404\*01*)
- DPMVP** – Directive de protection et de mise en valeur des paysages
- DPU** – Droit de préemption urbain
- DRE** – Direction régionale de l’équipement
- DTA** – Directive territoriale d’aménagement
- DTR** – Loi relative au développement des territoires ruraux (2005)

**DUP** – Déclaration d'utilité publique  
**ENL** – Loi portant engagement national pour le logement (2006)  
**ER** – Emplacement réservé par le plan d'occupation des sols ou le plan local d'urbanisme  
**ERP** – Établissement recevant du public  
**FARIF** – Fonds pour l'aménagement de l'Île-de-France  
**FNAFU** – Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme  
**IAURIF** – Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France  
**INRAP** – Institut national de recherches archéologiques préventives  
**IGH** – Immeuble de grande hauteur  
**LOF** – Loi d'orientation foncière (1967)  
**LOV** – Loi d'orientation pour la ville (1991)  
**LUH** – Loi « Urbanisme et habitat » (2003)  
**MEDAD** – Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables  
**N** – Zone naturelle du plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme  
**OIN** – Opération d'intérêt national  
**PA** – Permis d'aménager (*formulaire 13409\*01*)  
**PADD** – Projet d'aménagement et de développement durable  
**PAE** – Programme d'aménagement d'ensemble  
**PAZ** – Plan d'aménagement de zone  
**PC** – Permis de construire (*formulaire CERFA 13409\*01*)  
**PCMI** – Permis de construire une maison individuelle (*formulaire CERFA 13406\*01*)  
**PD** – permis de démolir (*formulaire CERFA 13405\*01*)  
**PDU** – Plan de déplacements urbains  
**PEB** – Plan d'exposition aux bruits  
**PIG** – Projet d'intérêt général  
**PLD** – Plafond légal de densité  
**PLH** – Programme local de l'habitat  
**PLU** – Plan local d'urbanisme  
**POS** – Plan d'occupation des sols  
**PPR** – Plan de prévention des risques  
**PSMV** – Plan de sauvegarde et de mise en valeur  
**PVR** – Participation pour voirie et réseaux  
**RNU** – Règlement national d'urbanisme  
**SAFER** – Société d'aménagement foncier et d'établissement rural  
**SAR** – Schéma d'aménagement régional  
**SCOT** – Schéma de cohérence territoriale  
**SD** – Schéma directeur  
**SDAP** – Service départemental de l'architecture et du patrimoine

**SDRIF** – Schéma directeur de la région Île-de-France  
**SEML** – Société d'économie mixte locale  
**SHOB** – Surface hors œuvre brute  
**SHON** – Surface hors œuvre nette  
**SMVM** – Schéma de mise en valeur de la mer  
**SRU** – Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (2000)  
**SUP** – Servitude d'utilité publique  
**TLE** – Taxe locale d'équipement  
**U** – Zone urbaine du plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme  
**UH** – Loi relative à l'urbanisme et à l'habitat (2003)  
**UTN** – Unité touristique nouvelle  
**VRD** – Voirie et réseaux divers  
**ZAC** – Zone d'aménagement concerté  
**ZAD** – Zone d'aménagement différé  
**ZICO** – Zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux  
**ZNIEFF** – Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique  
**ZPPAUP** – Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysagers







# INDEX

*Les numéros renvoient aux paragraphes*

## A

Adaptations mineures • 86, **87**, 165  
Aérodromes • **20**, 95, 144, 164, 265, 270, 272  
Affichage • voir Publicité (Règles et modalités)  
Agence  
– des espaces verts • voir Île-de-France  
– foncière et technique de la région parisienne • voir Île-de-France  
Agglomération • 2, 52, 63, 64, 65, 240, 282  
• voir aussi Établissement public de Coopération Intercommunale, Ville nouvelle  
Aires d'accueil des gens du voyage • 210  
Allemagne • 4, 7, 43, 86, 150, 255  
Aménagement  
– de l'espace • 57  
– foncier • 10, 232 et suiv.  
Annexes • 24, 37, 79, 95, 109, 322  
Appréhension (procédure d') • 263  
Architecte • 123, 129, 131, 132, 133, 150, 192  
– des bâtiments de France • 3, 72, 123, 132, 195, 207  
– voir aussi CAUE  
Arrêté de cessibilité • 278  
Aspect extérieur des constructions • 88  
Association  
– de consommateurs • 235  
– de sauvegarde • 41  
– foncière urbaine • 213, 310  
– syndicale • 312, 318  
– agréée de protection de l'environnement • 206  
– voir aussi Intérêt pour agir  
Astreintes • 208  
Autorisation  
– d'exploitation commerciale • 159, 167, 231 et suiv.

– de lotir • 96, 102, 123, 311, 313, 314, 315, 319  
– voir aussi Coupe et abattage, Défrichement, Permis  
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires • 20

## B

Bilan (théorie de la balance) • **264**  
Bureau des hypothèques • 93

## C

Cadastre • 276  
Cahier des charges (d'un lotissement) • 21, 319, 322  
Camping • 210, 213, 324  
Carrières • 3, 42, 77, 86, 135, 270  
Carte communale • 15, 66, 111, **115**, 119, 126, 151, 152, 154, 164, 201, 218, 247, 289, 311, 312, 314, 319  
Centre régional de la propriété forestière • 58, 72, 77, 274  
Certificat  
– d'exécution des travaux • 321  
– de conformité • 192 et suiv.  
– de conformité tacite • 192  
– de non-recours • 5  
– d'urbanisme • 123, 164, 188, **211** et suiv.  
– d'urbanisme de simple information • 123, 213, 216, 219, 220  
– d'urbanisme opérationnel • 317  
Chambre  
– consulaire • 246, 288  
– d'agriculture • 58, 63, 72, 160, 289  
– de commerce et d'industrie • 58, 69, 274  
– des métiers • 58, 235, 246, 274

Charte • voir Parc naturel régional

Cimetière • 257

Classement/déclassement • 263

Code

- civil • 2, 34, 35, 122, 128, 204, 248, 254, 256, 263, 281, 283, 307
- de la construction et de l'habitation • 10, 64, 122, 133, 138, 154, 161, 162, 167, 228, 266
- de l'environnement • 34, 39, 77, 121, 163, 265, 267, 270, 271
- de l'expropriation • 109, 265, 266, 274, 284, 285
- forestier • 97, 167
- général des collectivités territoriales • 24, 42, 57, 70, 72, 74, 77, 104, 124, 128, 151, 152, 157, 179, 196, 199, 246, 260, 266, 294, 302
- général des impôts • 181 à 184, 186, 260
- de justice administrative • 77, 124, 136, 149, 195, 197 à 203, 206
- pénal (Nouveau) • 152, 206
- rural • 26, 72, 77, 165, 244, 249, 273, 274, 289
- de la santé publique • 188, 228, 247
- de l'urbanisme • 3, 8, 9, et l'ensemble des paragraphes suivants

Coefficient d'occupation des sols • 45, 83, 138, 317

- dépassement du COS • 138

Comité

- de massif • 14, 15, 58
- pour l'implantation territoriale des emplois publics • 241

Commissaire-enquêteur • 59, 66, 75, 77, 78, 109, 159, 269, 270, 273, 275, 276, 278 • voir aussi Enquête publique

Commission

- consultative départementale de la protection civile • 162
- consultative de l'environnement • 20
- de conciliation • 59, 63
- départementale des sites • 16, 17, 21, 63
- d'enquête • voir Commissaire-enquêteur
- nationale des secteurs sauvegardés • 120
- nationale du débat public • 266
- régionale du patrimoine et des sites • 40, 41, 120, 160
- de sécurité • 200

- des monuments historiques (CNMH) • 41

Commune • 2, 14, 15, 17, 21, 29, 31, 37, 41, 43, 47, 49, 50, 51, 59, 61, 63, 67 à 72, 74 à 82, 86, 91, 95, 100, 103 et suiv. • voir aussi Conseil municipal, Maire

Compatibilité • 13, **64** et suiv., 77, 80, 104, 109, 274, 297

Comptable du Trésor • 50, 183

Concertation • 21, 26, 57, 58, 68, 73, 105, 110, 111, **259**, 266, 290, 292, 294

Conchyliculture • 36, 42, 58, 72

Conseil

- d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) • 134, 184
- d'arrondissement • 295 • voir aussi Paris, Lyon, Marseille
- économique et social régional • 22, 24
- général • 56, 58, 69, 72, 109, 134, 184, 185, 186, 244, 266, 289 • voir aussi Département
- municipal • 4, 5, 15, 17, 30, 40, 48, 50, 51, 59, 68, 70, 72, 73, 75, 77, 81, 96, 99, 102, 103, 105 et suiv. • voir aussi Commune, Maire
- régional • 14, 22, 23, 24, 58, 69, 72, 107, 121, 132, 195 • voir aussi Région

Conservation

- des hypothèques • 281
- régionale des monuments historiques • 41

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres • 18, 185, 244

Constructibilité limitée • 112, 115, 119, 164, 218, 314

Construction

- de faible importance • 133
- à usage agricole • 133

Consultation • 15, 163

- du public • 15, 163 • voir aussi concertation, enquête publique

Contrôle de légalité • 77, 124, 150, 170, 174, 195, 199

Convention

- publique d'aménagement • 260

Copropriétaire • 128, 281

Corse • 14, 24, 25, 63, 207

- Conseil des sites (de Corse) • 24

Coupe et abattage d'arbres • 123

**D**

Débat d'orientation • 58, 61, 74  
 Décentralisation • 15, 25, 40, 52, 126, 151, 155, 157, 241, 307  
 Déclaration  
 – en état d'abandon manifeste • 266  
 – d'intention d'aliéner • 257, 280  
 – d'ouverture de chantier • 190  
 – de projet • 66, 272, 275  
 – de travaux • 122, 203  
 – d'utilité publique • voir aussi utilité publique • 264  
 Défense nationale • 18, 48, 228, 271, 272, 284 • voir aussi Ministre de la Défense  
 Défrichement • 84, 137, 210, 219, 222, 312  
 Délaissement • 20, 99, 248, 251, 274, 298  
 Densité • 131 • voir aussi Plafond légal de densité  
 Département • 4, 5, 11, 26, 41, 50, 56, 57, 58, 59, 60, 66, 69, 76, 98, 109, 110, 134, 149, 153, 160, 184, 185, 186, 210, 241, 244, 263, 279, 288, 290, 294, 296, 297 • voir aussi Conseil général, Outre-Mer  
 Desserte • 34, 42, 88, 116, 135, 173, 219, 221, 282  
 Destination de la construction • 131, 150, 193  
 Direction départementale  
 – de l'agriculture et de la forêt (DDAF) • 52, 72  
 – de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DDC-CRF) • 234  
 – de l'équipement (DDE) • 72, 155, 157, 174, 177, 178, 183, 206, 208, 242  
 – des services fiscaux • 49, 242, 245, 252, 255, 281  
 Direction régionale des affaires culturelles • 40  
 Directive territoriale d'aménagement • 14, 77, 106  
 Division foncière • 307, 308  
 Document d'orientation • 54, 65  
 Document de gestion de l'espace agricole et forestier • 26, 58, 71  
 Documents graphiques • 23, 53, 54, 59, 82, 84, 85, 88, 95, 98, 115, 201, 290, 297  
 Domaines (service des) • 253, 271, 282

**E**

Eau et assainissement • 146, 166, 219  
 Emplacement réservé (ER) • 85  
 Emprise au sol • 88  
 Enceintes fortifiées • 19  
 Enquête  
 – parcellaire • **276**, 277  
 – préalable • 74, 103, **268**, 273  
 – publique • 14, 18, 20, 24, 25, 26, 30, 36, 39, 41, **59**, 74, 75, 104, 106, 107, 109, 111, 115, 120, 159, 163, 167, 169, 201, 278, 281, 282, 313, 321, 322, 323  
 – publique renforcée • 18, 74, 169, 170, **270**, 271, 313, 321, 322  
 Entrées de ville • **21**  
 Environnement • 23, 53, 77, 121, 136, 188, 267 • voir aussi Loi  
 Éoliennes • 141, 144  
 Équipements cinématographiques • 237  
 Équipements collectifs • 89, 113, 115, 186, 218, 249, 259, 292  
 Équipements commerciaux, ensembles commerciaux • **231** et suiv.  
 Équipements publics 20, 25, 55, 80, 82, 83, 91, 116, 135, 163, 171, 187, 188, 217, 219, 224, 249, 258, 270, 290, 291, 292, 295, 302, 304, 314  
 Espagne • 43  
 Espaces  
 – boisés • 65, 77, 84, 89, 107  
 – naturels • 17, 25, 53, 54, 83, 85, 114, 136, 250, 259, 289, 292, 297  
 – naturels sensibles • 5, 23, 185, 244, 261, 288 • voir aussi Taxe départementale des espaces naturels sensibles  
 – verts • 13, 88, 91, 116, 185, 244, 260, 261, 299, 314 • voir aussi Agence des Espaces verts de la Région Île-de-France  
 Établissement public • 31, 153, 246, 253, 263, 288, 292, 294, 295  
 – d'aménagement • 183, 263, 266, 289, 294  
 – de coopération intercommunale • 5, 30, 43, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 66, 69, 70, 77, 104, 107, 151, 155, 178, 187, 192, 217, 245, 246, 259, 273, 287, 288, 289, 291, 294, 300, 311, 318  
 – foncier local • 244, 246, 263, 287, 288, 289

Établissement recevant du public • 138, **161**, 192

État de carence • 154, 266

Étude d'impact • **136**, 198, 267, 268, 273, 275, 295, 302, 312  
– économique • 234

Études techniques en matière de prévention des risques • 58, 71

Europe • 265, 266

Expropriation • 3, 9, 74, 99, 109, 124, 130, 248, 251, 256, 261, **262** et suiv., 289, 304, 305, 311 • voir aussi Juge de l'expropriation

## F

Façades • 82, 88, 118, 135, 142, 149, 167, 195, 201, 306

Fouilles archéologiques préventives, archéologie • 1, 41, 177, 185, 190

## G

Garantie d'achèvement des travaux • 316

Géomètre • 129, 276, 297

Groupe central

- des Grandes opérations d'urbanisme • 260

## H

Habitations à loyer modéré • 50, 128, 151, 177, 181, 185, 248, 285

Handicapées (personnes) • 3, 46, 127, 133, 138, 161, 192

Hauteur (des constructions) • 31, 34, 44, 46, 77, 88, 93, 101, 117, 118, 133, 136, 138, 144, 146, 149, 150, 162, 163, 180, 201  
• voir aussi Immeubles de grande hauteur

Hygiène • 2, 3, 46, 77, 95, 126, 136 • voir aussi Salubrité

## I

Île-de-France • 22, 29, 63, 80, 106, 111, 137, 181, 182, 184, 185, 186, 210, 233, **239** et suiv., 244, 260, 261, 288, 292, 297

– Agence des espaces verts • 185, 244, 261

– Agence foncière et technique de la région parisienne • 261, 288

– Agrément • 137, 210, 239 et suiv.

– Atelier parisien d'urbanisme • 52

– Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France • 260

– Redevance sur les constructions de bureaux et locaux de recherche en Île-de-France • 242

– Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France • 23

– Schéma directeur de la région Île-de-France • 22 et suiv., 25, 80, 239, 297

– Taxe complémentaire à la TLE • 185, 186

Immeuble

– classé ou inscrit à l'inventaire • 1, **41**, 159, 160, 167, 169, 227

– de grande hauteur • 138, 162, 167, 192

– menaçant ruine • 1, 228, 229

Inconstructibilité • 21, 63

Indemnisation • 38, 102, 120, 280

Indemnités provisionnelles • 284

Installation classée • 3, 34, 95, 122, 137, 177

Interdiction d'habiter • 265

Intérêt pour agir • 124, 195, 223, 277, 288

Intérêts moratoires • 256, 283

Inventaire supplémentaire

– des monuments historiques • **41**, 227

– des sites pittoresques • 82

Isolation phonique / isolement acoustique • 20, 46, 95

Italie • 2, 4, 25, 231

## J

Jardins du Luxembourg • 21, 156

Jardins familiaux et ouvriers • 244, 249

Juge

- administratif • 13, 20, 28, 32, 40, 78, 87, 109, 136, 158, 173, 182, 192, 194, 195, 197, 201, 202, 203, 205, 206, 209, 243, 258, 264, 277, 284, 288, 290, 304, 318
- civil • 34, 203, 204, 205, 207
- de l'expropriation • 49, 99, 251, 254, **255**, 257, 274, 279, 280, 284, 288, 298
- judiciaire • 195, 205, 214, 256, 279, 280, 284, 289, 318
- pénal • 12, 99, 119, 144, 203, 206, 207, 210, 315
- des référés • 78, 110, 198, 199, 238, 253, 275

## L

- Lettre d'observation • 5, 6
- Lille • 19, 65, 105, 124, 229, 253
- Littoral • 3, 4, 11, 13, **16**, 18, 24, 25, 39, 53, 58, 60, 71, 72, 77, 80, 106, 114, 164, 185, 201, 244, 253, 263, 275, 297
- Livre des procédures fiscales • 50, 183
- Locaux à usage industriel et/ou commercial • 182, 239
- Logements sociaux • 31, 50, 53, 54, 69, 82, 88, 91, 138, 154, 181, 185, 241, 284, 285, 306
- Loi
- sur les monuments historiques du 31 décembre 1913 • 1, 41, 71
  - d'orientation foncière du 30 décembre 1967 • 2, 52, 181
  - portant réforme de la politique foncière du 31 décembre 1975 • 44
  - relative à la démocratisation des enquêtes publiques du 12 juillet 1983 • 18
  - relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement du 18 juillet 1985 • 19, 286, 290
  - d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 • 292
  - relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 • 21, 36
  - relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 • 2, 4, 7, 11, 44, 51, 52, 54, 62, 72, 89, 91, 106, 115, 119, 132, 165, 182, 187, 188, 201, 290, 292, 293, 299, 301

- urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 • 11, 14, 21, 63, 92, 115, 156, 188, 207, 301
  - voir aussi Décentralisation, Littoral, Montagne, Paris-Lyon-Marseille
- Lotissement • 64, 82, 83, 95, 98, 123, 138, 163, 210, 213, 232, 248, 260, 265, 270, 273, 278, 290, 305, **307** et suiv. • voir aussi Règlement

## M

- Maire • 4, 5, 23, 30, 37, 40, 41, 42, 58, 59, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 103, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 115, 119, 120, 123, 126, 128, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 163, 164, 167, 171, 173, 178, 179, 183, 188, 189, 192, 196, 197, 199, 200, 201, 203, 206, 207, 208, 209, 217, 219, 223, 225, 229, 235, 241, 246, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 259, 263, 269, 270, 274, 290, 294, 295, 297, 305, 307, 310, 311, 322 • voir aussi Commune, Conseil municipal
- Mandataire • 129, 152
- Marchés • 233, 259
- Marge de reculement • 118
- Ministère/Ministre • 3, 237, 241, 297
- de l'Agriculture • 3, 244, 263, 271
  - de l'Aménagement du territoire • 3, 98, 164, 241
  - de la Culture • 3, 40, 41, 120, 271
  - de la Défense • 159, 169
  - de l'Environnement • 3, 21, 26, 130, 195, 206
  - de l'Équipement • 3, 14, 15, 24, 27, 28, 33, 43, 102, 112, 113, 115, 116, 157, 170, 182, 183, 200, 202, 203, 209, 212, 220, 223, 241, 255, 260, 268, 274, 277, 297, 309
  - de l'Intérieur • 6, 22, 174, 201, 203, 273
  - de la Mer • 3, 33, 274, 297
  - de la Santé • 3
  - chargé de l'Urbanisme • 3, 39, 81, 174, 222
  - voir aussi Premier ministre
- Mise en demeure • 194, 298
- Mitage • 16

Montagne • 3, 4, 13, **14**, 15, 18, 24, 25, 53, 54, 58, 60, 71, 77, 80, 94, 106, 111, 114, 164, 165  
 Monuments historiques • 1, 4, 39, 40, 41, 71, 122, 124, 135, 142, 149, 156, 159, 160, 167, 169, 192, 206, 219, 222, 227, 271

## N

Notaire • 214, 223, 245, 251, 280, 289, 317  
 Note de renseignements • 211, 212  
 Notice • 135, 138, 268, 312  
 Nuisances sonores • 3, 13, 20

## O

Observatoire départemental d'équipement commercial • 235  
 Office national des Forêts • 97  
 Office public d'aménagement et de construction • 246  
 Opérations  
 – complexes • 278  
 – d'intérêt national • 27, **31**, 58, 71, 113, 154, 240, 248  
 Ordonnance d'expropriation • 279, 280  
 Outre-Mer (Départements/régions, Territoires) • 12, 24, 63, 116, 127, 181, 233, 262, 297  
 Ouvrage public • 85, 91, 101, 203, 299

## P

Parcs naturels régionaux • 39, 53, 57, 58, 69, 77, 106, 115, 244  
 – Chartes des parcs naturels régionaux • 39  
 Paris • 1, **19**, 21, 22, 23, 28, 34, 48, 65, 82, 85, 88, 90, 95, 108, 119, 120, 126, 136, 153, 186, 241, 242, 243, 252, 297, 306  
 – Lyon, Marseille • 48, 70, 151, 252, 295  
 Participation  
 – financière • 52, 170, 174, 177, 188, 260, 291, 304, 313

– en nature • 187  
 – pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels • 188  
 – destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement • 188  
 – pour raccordement à l'égout • 188  
 – pour voirie et réseaux • 51, 164, **188**

Pays • 53

Paysages • 3, 4, 11, 13, 21, 25, 26, 34, 39, 54, 81, 83, 85, 93, 107, 114, 134, 135, 136, 138, 269, 289, 310, 314 • voir aussi Directive de protection et de mise en valeur des paysages, Projet architectural et paysager, Volet paysager, ZPPAUP

Périmètre

– de protection • 36, 41, 159, 247  
 – de restauration immobilière • 123, 227  
 – provisoire de ZAD • 64, 287, 288, 289

Permis de construire • 2, 3, 4, 20, 31, 33, 34, 41, 67, 96, 99, 103, 111, 115, 120, 122, 124, 125, **126** et suiv., 210, 212, 218, 220, 224, 226, 227, 229, 230, 231, 234, 236, 237, 238, 242, 243, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 317  
 – conditionnel • 177  
 – modificatif • 175, 199  
 – périmé • 190, 191  
 – précaire • 176  
 – prorogé • 191, 230  
 – de régularisation • **143**  
 – tacite • 122, 169, 170, 190, 229  
 – transféré • 175, 183, 191

Permis de démolir • 122, 123, 127, 137, 210, 212, **226** et suiv., 258, 314

Pistes de ski • 123, 210

Plafond légal de densité • 43, 44 et suiv., 137, 184, 188, 282

Plan

– d'alignement • 219, 228  
 – d'aménagement de zone • **301**  
 – de déplacement urbain • 66  
 – d'exposition au bruit • **20**, 95

Plan local d'urbanisme • 2, 3, 4, 5, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 26, 30, 31, 32, 37, 40, 43, 63, 66, **67** et suiv., 126, 136, 144, 147, 149, 151, 152, 154, 155, 163, 164, 165, 171, 177, 188, 201, 206, 218, 220, 221, 227, 236, 238, 247, 259, 270, 273, 274, 275, 280, 282, 286, 288, 289, 290, 296, 297, 299, 300, **301**, 307, 311, 313, 314, 319, **320**, 321, 322  
 – mise à jour • 37, 109

- modification du • 30, 63, 70, 77, 82, **104** et suiv., 107, 108, 120, 149, 300, 301
  - révision du • 30, 63, 77, 82, **105** et suiv., 112, 119, 120, 171, 201, 220, 221, 300, 301
  - voir aussi Annexes, Compatibilité, Documents graphiques, Plan d'occupation des sols, Rapport de présentation, Règlement
- Plan**
- d'occupation des sols • 2, 4, 13, 14, 15, 18, 30, 31, 32, 65, 67, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 88, 90, 91, 95, 102, 105, 106, 108, 110, 111, 112, 126, 136, 151, 152, 154, 155, 163, 164, 165, 171, 177, 188, 200, 201, 206, 218, 227, 247, 270, 286, 288, 290, 296, 298, 301, 307, 311, 312, 314, 319 • voir aussi Plan local d'urbanisme
  - de prévention des risques naturels prévisibles • 36, 38, 42, 95, 102, 164, 192
  - de sauvegarde et de mise en valeur • 82, 86, 112, 120, 142, 147, 159, 164, 171, 188, 201, 247
- Plan**
- de masse • 82, 135, 148
  - parcellaire • 276
  - de situation • 148, 215, 268, 295
- Ponts et Chaussées • 3**
- Porter à connaissance • 30, 37, 58, 59, 71, 77, 123**
- Précaution (principe de) • 34, 265**
- Préemption • 10, 244, 249, 251, 253, 255, 256, 257, 258, 261, **286** et suiv., 304, 305, 311**
- droit de préemption urbain • 95, 99, 100, 123, 210, 219, **244** et suiv., 261, 286, 287, 288, 289, 305, 316
- Préfet • 1, 3, 4, 5, 6, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 56, 58, 59, 60, 63, 66, 69, 71, 72, 73, 77, 81, 83, 106, 107, 109, 110, 112, 115, 119, 120, 124, 126, 150, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 170, 171, 178, 179, 189, 192, 193, 195, 197, 198, 199, 200, 203, 208, 209, 217, 219, 223, 225, 230, 235, 236, 237, 241, 244, 253, 258, 260, 263, 269, 270, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 287, 288, 296, 297, 302, 303, 305, 311, 322, 325**
- de région • 22, 25, 40, 41, 58, 120, 159, 160, 173, 190, 241
  - maritime • 24
- Premier ministre • 3, 241, 244, 258, 260, 272, 273, 274, 275, 289**
- Président de la République • 3, 28, 123**
- Principes généraux (art. L-110 et L 121-1) • 53, 60, 77, 81**
- Priorité (droit de) • 252, 284**
- Procureur de la République • 189, 199, 208**
- Programme**
- d'aménagement d'ensemble • 82, 95, 181, **290** et suiv., 311
  - local de l'habitat • 64, 66, 77, 115, 249
- Projet**
- architectural et paysager • 123, 312
  - d'aménagement durable • 53, 54, 58, 59, 61, 77, 79, 80, 81, 82, 86, 105, 106, 107, 120
  - d'aménagement, d'embellissement et d'extension • 2
  - d'intérêt général • 27 et suiv., 42, 58, 71, 106
- Propriété (droit de) • 2, 35, 122, 188, 220, 249, 278, 307, 315**
- Prospect • 88, 117**
- Publicité (dispositifs de) • 167 • voir aussi Zones de publicité**
- Publicité (règles et modalités) • 61, 77, 105, 110, 111, 115, 178, 180, 203, 269, 274, 275, 279, 280, **297**, 303, 304, 306**

---

## R

---

- Rapport de présentation**
- du PLU • 79, **80**, 81, 105, 110, 111, 201
  - d'autres documents d'urbanisme • 23, 25, 40, 53, 54, 59, 77, 115, 295, 297, 298, 306
- Ravalement • 88, 147, 149, 280**
- Redevance**
- d'archéologie préventive • 185
  - sur la construction de bureaux • voir Île-de-France
- Reconstruction à l'identique • 85, 164, 195**
- Referendum • 7, 229, 259**
- Référé-liberté • 199**
- Référé-suspension • 189, **198**, 199, 238, 280**



Région • 4, 11, 12, 20, 22, 23, 24, 25, 39, 40, 41, 43, 48, 58, 60, 66, 77, 80, 98, 109, 120, 137, 145, 153, 159, 160 • voir aussi Conseil régional

#### Registre

- des biens préemptés • 257
- des participations financières des constructeurs • 260

#### Règlement

- du lotissement • 317, 319, 320, 321, 322
- du PLU • 80, 82, **86** et suiv., 95, 96, 165, 201, 311
- de sécurité • 138
- national d'urbanisme (RNU) • 12, **32** et suiv., 111, 112, 116, 117, 119, 164, 165, 314

Réhabilitation • 20, 134, 239, 265, 290

Remembrement • 64, 260, 310

Remontées mécaniques • 15, 85, 123, 210, 270

Réserve naturelle • 39, 146, 167, 192

Réserves foncières • 10, 64, 249, 261, 265, 285, 288

Restauration immobilière • 123, 227, 232, 260, 265, 290

Rétrocession • 244, 256, 257, **285**, 305

Routes (construction de) • 14, 16, 272, 284

Royaume-Uni • 4, 23, 231

## S

Salubrité • 1, 3, 11, 33, 42, 95, 114, 126, 127, 136, 220, 228, 249, 259 • voir aussi Hygiène, Zone de résorption de l'habitat insalubre

Savoie • 186

#### Schéma

- d'aménagement des plages • 18
- d'aménagement et de gestion des eaux • 53, 121
- d'aménagement régional 13, 17, 21, 24, 63, 297 • voir aussi Corse, Outre-Mer
- de cohérence territoriale • 2, 13, 15, 17, 23, 24, 26, 30, 37, 43, **52** et suiv., 67, 69, 71, 73, 74, 77, 80, 81, 91, 93, 104, 106, 107, 115, 120, 164, 234, 273, 275, 286, 289, 293, 297, 314
- de développement commercial • 64

- directeur 4, 22, 25, 52, 54, 55, 61, 62, 65, 77, 80, 239, 273, 293, 297 • voir aussi Île-de-France
- directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) 23, 52 • voir aussi Île-de-France
- de mise en valeur de la mer • 17, 24, 53, 58, 77, 115, 297
- régional d'aménagement et de développement du territoire • 121
- de secteur • 53, 77, 297

Secteurs sauvegardés • 4, 34, 64, 95, **120**, 123, 135, 144, 146, 147, 159, 160, 171, 192, 210, 260, 290, 311

Sécurité • 2, 3, 4, 11, 16, 21, 33, 42, 46, 95, 111, 114, 123, 127, 138, 144, 150, 161, 162, 169, 177, 181, 200, 219, 220, 259, 263, 290 • voir aussi Règlement

Service régional de l'archéologie et de l'inventaire • 41

Services publics • 3, 4, 16, 18, 27, 50, 77, 83, 88, 99, 130, 131, 162, 173, 181, 195, 203

- Concession de service public • 130, 173, 296, 304

#### Servitudes

- administratives • voir servitudes d'utilité publique
- de l'article L-123-2 • 91, 99
- civiles • 167
- de cour commune • 138
- d'interdiction de construire • 19, 93
- de reculement • 228
- d'urbanisme • 101 et suiv.
- d'utilité publique • 12, 35 et suiv., 58, 71, 95, 101, 103, 109, 219
- militaires • 19

#### Site

- archéologique • 33
- naturel protégé • 65

#### Société

- civile immobilière • 249
- d'aménagement foncier et d'équipement rural • 244, 289
- d'économie mixte • 246, 260, 263, 306

Société d'économie mixte d'aménagement • 246, 260, 263, 306

Société d'économie mixte locale • 260, 263

Sous-préfet • 5, 6, 150, 178, 179, 197

SRU (loi) • voir loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

Stationnement • 21, 46, 53, 54, 64, 85, 88, 116, 123, 138, 182, 188, 204, 236, 260, 314  
 Strasbourg • **19**, 124, 195, 203  
 Subsidiarité • 7  
 Surface  
 – hors œuvre brute • 19, 45, 46, 47, 133, 136, 142, 145, 146, 147, 149, 163, 259, 290  
 – hors œuvre nette • 18, **45** et suiv., 49, 64, 88, 89, 91, 131, 133, 136, 138, 146, 147, 149, 150, 163, 164, 182, 185, 236, 240, 241, 305, 306, 312, 314, 317  
 Sursis à statuer • 95, 96, 105, 111, 157, **171** et suiv., 195, 219, 222, 248, 314  
 Suspension • 78, 110, 189, 198, 199, 201, 253, 275 • voir aussi Référé-suspension

## T

Taxe  
 – complémentaire à la TLE • voir Île-de-France  
 – locale d'équipement (TLE) • 45, 180, **181** et suiv., 291, 295, 314  
 – départementale des espaces naturels sensibles • 185  
 – pour le financement des CAUE • 184  
 – sur la valeur ajoutée (TVA) • 52, 302  
 Transports • 3, 4, 11, 23, 25, 53, 54, 55, 58, 64, 68, 69, 77, 80, 95, 133, 153, 235, 263, 267, 268, 270, 274  
 Trouble anormal de voisinage • 205

## U-V

Unités touristiques nouvelles • 15, 53, 54  
 Urbanisation en continuité • 14, 17, 297

Utilité publique • 27, 28, 35 et suiv., 66, 85, 108, 130, 171, 181, 261, 262, 264 et suiv., 273, 274, 275, 284, 323  
 – Déclaration d'utilité publique • 64, 66, 74, 96, 109, 111, 166, 248, 259, 265, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 284, 285, 286, 297, 305, 311, 323  
 – voir Enquête, Servitude  
 Vente d'immeuble à construire • 247, 248  
 Villes nouvelles • 23, 28, 260, 263, 264 • voir aussi Groupement central des villes nouvelles  
 Visite (de récolement) • 123, 192, 315  
 Voie publique • 1, 39, 81, 82, 88, 94, 116, 117, 160, 180, 187  
 Voirie et réseaux divers • 282, 291, 314  
 Volet paysager • 123 • voir aussi Paysages

## Z

Zone  
 – agricole • 87, **92**, 107  
 – agricole protégée • 26, 95, 160, 297  
 – d'aménagement concerté • 4, 18, 31, 50, 64, 65, 74, 82, 91, 95, 96, 138, 171, 181, 232, 248, 256, 260, 265, 290, **292** et suiv., 297, 305, 310  
 – d'aménagement différé • 64, 244, 247, **286** et suiv.  
 – des cinquante pas géométriques • 24  
 – d'intervention foncière • 244, 286  
 – de protection du patrimoine architectural, urbain, et paysager • 34, 39, **40**, 41, 123, 167, 169, 227  
 – de protection des risques • 29  
 – de publicité • 95  
 – de résorption de l'habitat insalubre • 260  
 – à urbaniser en priorité • 4, 286, 292  
 Zones du POS et du PLU • 80, 84, 85, 200