



L'urbanisme & la loi ELAN

**Céline CAMUS, avocat au Barreau de NANTES,
spécialiste en Droit Immobilier, qualification
Urbanisme**

1-DÉCOUVRIR LES NOUVEAUX OUTILS DU DROIT DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN

- Le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA)
- La grande opération d'urbanisme (GOU)
- Les OIN
- Les moyens nouveaux au service des opérateurs d'aménagement et d'urbanisme
- La loi littoral

Les nouveaux articles L312-1 à L312-7 proposent de nouveaux outils partenariaux d'aménagement à l'initiative du niveau intercommunal et associant les communes, l'Etat, ainsi que les régions, les départements à leur demande ou encore toute personne publique ou acteur privé intéressé par l'opération d'aménagement portée par ces outils

Objectifs de la loi:

- Faciliter la réalisation de grandes opérations d'aménagement (logements, activités, commerces, équipements publics...)
- Aller au-delà de l'intervention de la collectivité ou de l'Etat
- Restructurer des secteurs stratégiques

1- LES PPA (L312-1 et L312-2)

Le choix de la forme contractuelle de cet outil n'est pas anodin, la dimension partenariale étant mise en avant afin de laisser une certaine souplesse aux signataires.

L'objectif :

Inciter les acteurs publics et privés à s'engager autour d'une convention sur les questions opérationnelles et financières liées à l'opération d'aménagement.

Dans cet objectif de souplesse, les clauses devant figurer dans ce contrat ne sont pas définies.



Les signataires:

D'une part, l'Etat

et,

D'autre part, la collectivité pilote (EPCI à fiscalité propre- EPT Grand Paris ou Ville de Paris ou Métropole de Lyon)

Et

Facultatif

Une ou plusieurs commune membres de la collectivité pilote ,
les autres collectivités à leur demande
les sociétés publiques locales (SPL),
sociétés d'économie mixte (SEM)
ou tout autre acteur public / privé prenant part aux opérations



Deux remarques s'imposent :

tout d'abord, si l'intercommunalité est affichée comme le partenaire de l'Etat, les communes n'en sont pas moins oubliées puisqu'elles sont associées à l'élaboration du contrat.

ce contrat se conçoit dans l'esprit du législateur comme une solution intermédiaire entre l'intervention seule d'une collectivité territoriale et l'opération d'intérêt national (OIN), dispositif permettant à l'Etat de reprendre des compétences en matière d'urbanisme.



Le contenu

Pas délimité précisément par les textes

Mais doit avoir pour objet de « favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement ».

Effets du PPA

- La possibilité de créer une GOU
- Possibilité de déroger à la mise en concurrence de la cession des terrains du domaine privé de l'Etat à la collectivité pilote signataire d'un PPA (art 23 loi) (art L3211-6 du CGPPP)



2- LES GOU (L312-3 à L312-7)

Le **PPA est un préalable nécessaire** à l'instauration d'une grande opération d'urbanisme (**GOU**)

lorsque le **contrat** prévoit une opération susceptible d'être qualifiée de GOU, il en **précise les dimensions et les caractéristiques**.

Objet :

La GOU est une **opération d'aménagement dont la réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et de la collectivité** ou de l'établissement public cocontractant du PPA, **en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques**.



Qui en est à l'initiative ?

La qualification d'une portion de territoire en GOU est décidée par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant pilote du PPA, **après avis conforme des communes** et accord du représentant de l'Etat.

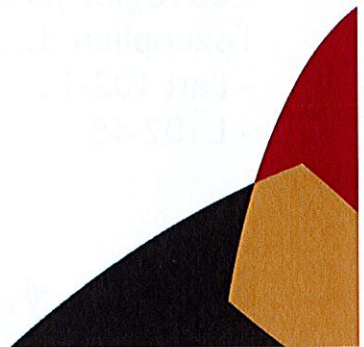
Il ne peut donc être passé outre l'avis défavorable de la commune incluse dans son périmètre.



-
- La GOU ne concerne **que les opérations d'aménagement d'une certaine ampleur**
 - **Son intérêt** : l'instauration d'un régime dérogatoire au droit commun afin de faciliter la réalisation de l'opération:
 - transfert de compétence au profit de la « collectivité pilote » de la délivrance des autorisations d'urbanisme,
 - faculté pour les communes de confier la réalisation et la gestion d'équipements publics relevant de leur compétence à la personne publique à l'initiative de la GOU (EPCI, EPT, ville de Paris, métropole de Lyon).
 - pouvoir créer une zone d'aménagement différé (ZAD) au sein du périmètre de la GOU (portant à 10 ans la durée du droit de préemption, renouvelable 1 fois).



-
- Pour les opérateurs: (permis d'innover, ouvrages d'infrastructures hors champ de la loi MOP)



3- LES OIN

Les articles L102-12 et L102-13 du code de l'urbanisme relatifs aux OIN sont complétés par l'article 3 de la loi.

Une définition juridique de l'OIN est donnée:

« Opération d'aménagement répondant à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers. »

Maintien du décret en CE qui prévoit la liste des OIN.

Les règles juridiques applicables sont regroupées dans un chapitre unique, à l'exception de :

- l'art 102-14
- L102-15



3- Focus sur le permis d'innover (art. 5 et 88 LCAP)

Objet:

Le PI permet, à titre expérimental et pour une durée de 7 ans à compter de la promulgation de la loi ELAN aux maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans le périmètre d'une OIN, d'une GOU ou , dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du même code ou dans le périmètre du ou des secteurs d'intervention des ORT, et ne faisant pas l'objet d'une expérimentation au titre du I du présent article, de demander à déroger aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.



3- Focus sur le permis d'innover (art. 5 et 88 LCAP)

Objet:

Le PI permet, à titre expérimental et pour une durée de 7 ans à compter de la promulgation de la loi ELAN aux maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans le périmètre d'une OIN, d'une GOU ou , dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du même code ou dans le périmètre du ou des secteurs d'intervention des ORT, et ne faisant pas l'objet d'une expérimentation au titre du I du présent article, **de demander à déroger aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.**

Il s'agit de favoriser l'innovation, soutenir la créativité architecturale et inventer collectivement les villes de demain (communiqué de presse du 6/9/2018)



-
- **Projets soumis à PC, PA, PD et DP**
 - **situés** dans une OIN, GOU ou ORT
 - Démontrer que sont **atteints des résultats** satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquels il est dérogé

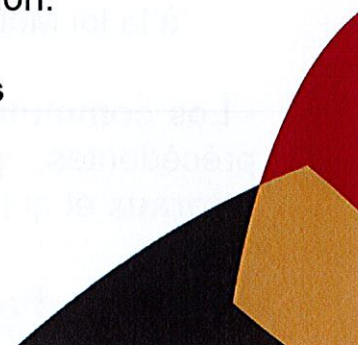
Comment?

La demande de permis de construire est étayée d'une **étude d'impact (EI)**

EI fait l'objet d'un **avis conforme**, émis par un établissement public géographiquement compétent, la SOLDIEO ou, à défaut, par le représentant de l'Etat territorialement compétent.

L'étude et l'avis conforme sont joints à la demande d'autorisation.

Le permis ou la DP tient **lieu d'approbation des dérogations**



5- L'apport de la loi Elan sur la loi littoral

1- Où s'applique la loi littoral ? L121-1

- les communes riveraines des mers et des océans, des étangs salés, et des plans d'eau intérieurs d'une superficie > à 1000 hectares.

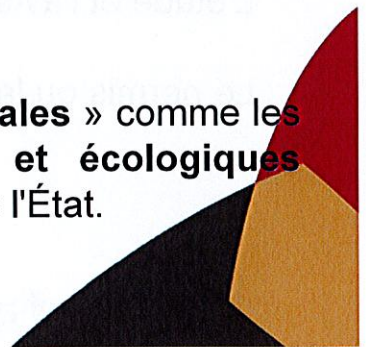
- Les communes riveraines des estuaires et des deltas, lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et qu'elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.

La liste des 87 communes est fixée par le décret du 29 mars 2004,

La jurisprudence a fixé la notion de riveraineté (CE 14 nov 2012 Sté Neo Plouvien)

Les rives des lacs et des montagnes sont soumis à la fois à la loi littoral et à la loi Montagne.

- Les communes qui, sans être géographiquement « littorales » comme les précédentes, participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui en font la demande auprès du représentant de l'État.



A qui s'applique la loi littoral ? L121-3

à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement

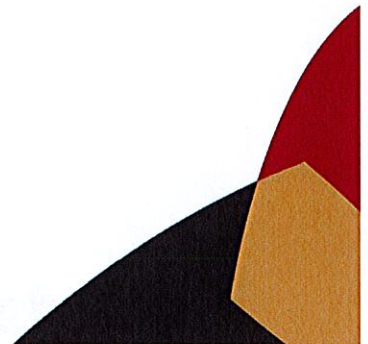


La loi ELAN ajoute un 2ème alinéa L123-1

Les modalités d'application de la loi littoral sont précisées dans le SCOT.

Le SCOT précise, en tenant compte des **paysages**, de **l'environnement**, des **particularités locales** et de la **capacité d'accueil** du territoire, **les modalités d'application** des dispositions du présent chapitre.

Il **détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés** prévus à l'article L. 121-8, et en **définit la localisation**.



Apports de la loi ELAN:

-Le SCOT se prononce sur la **capacité d'accueil** des espaces urbanisés et à urbaniser **et identifie** ces espaces

-Le PLU **délimite** les espaces identifiés par le SCOT

-Le SCOT détermine les critères d'identification des **villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés**



Détermination des capacités d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, (L121-21)

Les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ;

-de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine ;

-de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;

-des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.



Dispositif transitoire (loi ELAN 23 nov 2018 art 42)

-Recours à la procédure de modification simplifiée (L143-37 et s) pour accélérer l'adaptation des SCOT (préciser les critères, identifier les espaces)

-Avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites requis

-Procédure devant être engagée avant le 31 décembre 2021



Contenu

La loi délimite trois espaces

La bande des 100 m (L121-16)

Les espaces proches du rivage (L121-13)

Les zones plus lointaines (L121-8)



Dans la bande des 100 m

(déterminée à partir de la limite haute du rivage), l'article L. L121-16 fixe un principe d'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés

2 exceptions:

- les constructions nécessaires aux services publics
- les constructions nécessaires à des activités économiques qui exigent la proximité immédiate de l'eau.

(l'aménagement et l'ouverture de terrains de campings ou de stationnement de caravanes sont interdits dans la bande littorale)



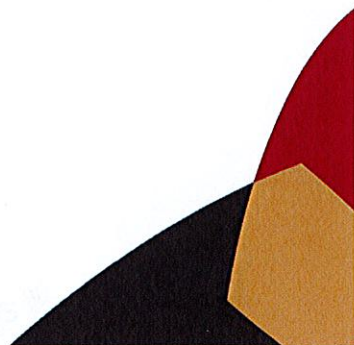
Dans les espaces proches du rivage

L'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dispose que:

« ***l'extension limitée*** de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs doit être **justifiée et motivée**, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. ».

Afin de déterminer si un terrain est situé dans un espace proche du rivage, 3 critères sont fournis par le CE(CE 3 juin 2009 commune de Rognac)

- Distance par rapport au rivage
- Caractère urbanisé ou non
- Covisibilité



Dans l'intégralité du territoire de la commune L121-8

L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants.(1)

*Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCOT et délimités par le PLU, **des constructions** et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à **des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics**, lorsque ces constructions et installations n'ont **pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti**. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des **espaces d'urbanisation diffuse** par, entre autres, **la densité** de l'urbanisation, **sa continuité, sa structuration** par des **voies** de circulation et des **réseaux** d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence **d'équipements ou de lieux collectifs**.*



L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

NOTA : (1) Conformément à l'article 42 V de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des autorisations d'urbanisme délivrées avant le 24 novembre 2018 et ne s'appliquent pas aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 ni aux révisions, mises en compatibilité ou modifications de documents d'urbanisme approuvées avant cette date.



Rappel

Agglomération

Ensemble à caractère urbain composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante comprenant un centre-ville ou un bourg et des quartiers de densité moindre présentant une continuité dans le tissu urbain (CE 26 oct 2001 Eisenchteter n° 216471)

Exclusion des constructions dispersées situées en périphérie d'un village

Village

Ensemble d'habitations s'organisant autour d'un noyau traditionnel accueillant ou ayant accueilli des éléments de vie collective et/ou services publics (CE 3 juillet 1996 SCI Mandelieu Maure Vieil n° 137623).



Suppression de la notion d'hameau nouveau intégré à l'environnement

Rappel

Hameau: Petit nb de constructions de faibl importances, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales (CE 3 avril 2014 Commune Bonifacio n° 36092)

Après la loi Elan: urbanisation en continuité avec les seuls agglomérations et villages existants délimités par le PLU



Conséquences de la suppression des hameaux:

Art 42 loi ELAN 23 nov 2018 Dispositions transitoires

- ⇒ **pas d'incidence** sur les **autorisations** délivrées **avant** la publication de la loi ELAN
- ⇒ **Inapplication** aux **demandes** d'autorisation d'urbanisme déposées **avant le 31 décembre 2021**
- ⇒ **Inapplication** aux procédures **d'évolution** (révision, mise en compatibilité ou modification) des documents d'urbanisme approuvés **avant le 31 décembre 2021**

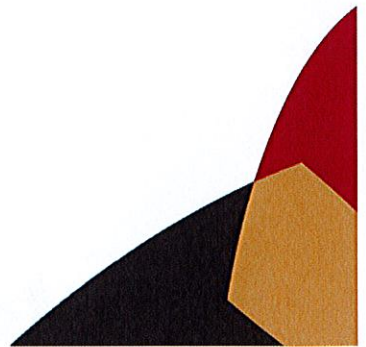


Comblement des dents creuses:

La densification des secteurs déjà urbanisés de taille intermédiaire peut être autorisée, à condition que ces secteurs soient identifiés dans le SCOT et délimités dans le PLU, ce jusqu'au 31 12 2021

⇒ **Caractère de l'espace:**

-identification par le SCOT & délimitation par le PLU des espaces faisant déjà l'objet d'une urbanisation dense, continue et structurée par les voies et réseaux ou la présence d'équipements collectifs



Au sein de ces mêmes secteurs, **lorsqu'ils n'ont pas été identifiés dans les documents d'urbanisme, des constructions ou installations peuvent être autorisées à conditions de ne pas étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti**, après accord du préfet et de l'avis de la CDPNS.



Conditions d'autorisation

⇒ **Avis de la CDPENS**

Localisation du projet

- **Hors secteurs protégés** (espaces remarquables, bande littorale)
- **Hors secteurs d'urbanisation diffuse** (car extension de l'urbanisation)
- **Hors espaces proches du rivage**

Objet de l'opération

L'amélioration de **l'offre de logement ou d'hébergement** et d'implantation de **services publics**



Effets de l'opération

1- absence d'extension du périmètre bâti existant ou de modification significative des caractéristiques de ce bâti.

2- absence d'atteinte à l'environnement ou aux paysages (ici compétence liée pour refuser)

→ En l'absence d'évolution des documents d'urbanisme, l'autorisation est soumise:

- Au respect des conditions de fond de l'article L121-3
- Accord nécessaire de l'Etat
- Avis de la CDPENS
- Délivrance antérieure au 31/12/2021



Dérogation à la règle de l'urbanisation en continuité au profit des activités agricoles ou forestières et les cultures marines

L121-10

*Par dérogation à l'article L. 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières **ou aux cultures marines** peuvent être autorisées **avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis** de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites **et** de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.*

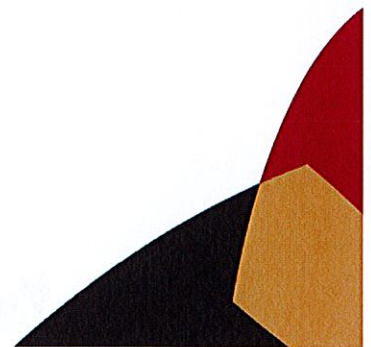
Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines.

*L'accord de l'autorité administrative est refusé si les constructions ou installations **sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.***

Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit



-
- **La mesure sera sans incidence sur le zonage du PLU** (mécanisme de dérogation individuelle autorisant les constructions qui pourront être localisée en zone A ou N)
 - Elle sera applicable dès lors que cette construction n'est pas spécifiquement interdite par le PLU en vigueur.
 - Construction ou installation qu'elle soit compatible ou pas avec le voisinage des zones habitées sous réserve de l'avis de la CDPENAF en sus de la CDNPS.



Conditions d'autorisation

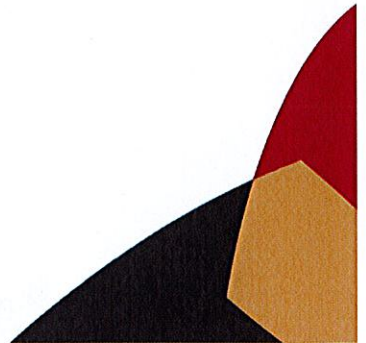
⇒ **Accord préalable de l'Etat**

⇒ **Avis de la CDPENAF**

⇒ **Avis de la CDNPS**

Localisation du projet

- **Hors espaces proches du rivage**
- exceptions: installation nécessaires aux cultures marines



Objet de l'opération

- 1- Construction ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestière ou aux cultures marines**
- 2- interdiction des chgts de destination**

Effets de l'opération:

absence d'atteinte à l'environnement et aux paysages (sinon compétence liée pr refuser l'autorisation)



Assouplissement de l'implantation des aménagements légers dans les espaces remarquables

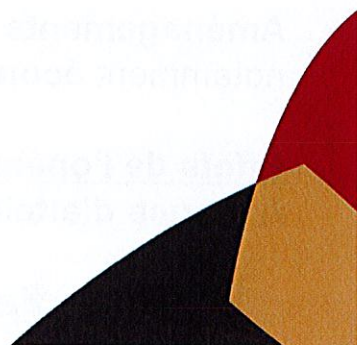
L 121-24

Des **aménagements légers**, dont la **liste limitative** et les **caractéristiques** sont définies par **décret** en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces **espaces** et **milieux** lorsqu'ils sont **nécessaires** à leur **gestion**, à leur **mise en valeur** notamment **économique** ou, le cas échéant, à leur **ouverture au public**, et qu'ils ne **portent pas atteinte au caractère remarquable du site**.

Ces projets d'aménagement sont soumis, préalablement à leur autorisation, à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement dans les cas visés au 1° du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement et à l'**avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites**.



Dans les autres cas, ils sont soumis à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. A l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan.



Conditions d'autorisation

Aménagement figurant sur la liste de l'art R121-5 ou répondant aux caractéristiques qu'il fixe

⇒ **Décret à venir**

⇒ **Liste désormais limitative**

- Enquete publique ou mise à disposition du public selon les cas
- Avis de la CDPENS

Objet de l'opération:

Aménagements nécessaires à la gestion, à la mise en valeur notamment économique ou, à l'ouverture au public de l'espace

Effets de l'opération:

Absence d'atteinte au caractère remarquable du site.



liste de l'art R121-5 actuel



1° Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;

2° Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ;

3° La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;



4° A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :

a) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas cinquante mètres carrés ;

b) Dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ;

5° Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement.

Les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel.

