

<p><i>Direction départementale des territoires du Loiret.</i></p> <p>---</p> <p><i>Service urbanisme, aménagement et développement du territoire</i></p>	<p>Loi 2018-1021 du 23/11/2018</p> <p>Loi portant Évolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique (ÉLAN)</p> <p><i>Analyse des impacts de la loi sur le code de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation ainsi que du commerce</i></p>
--	---

Après son adoption par l'Assemblée nationale en juin dernier, puis par le Parlement en octobre, la loi ÉLAN promulguée le 23 novembre a été publiée le 24 novembre 2018 au Journal officiel.

La loi ÉLAN modifie en profondeur le Code de l'Urbanisme (CU), les articles créés devraient permettre de simplifier voire d'améliorer les règles d'utilisation du sol. Les modifications apportées ont un impact sur les documents de planification, sur les règles régissant les autorisations de construire, sur les autorisation d'exploitation commerciale et sur la revitalisation des territoires, qui fait également l'objet de nouvelles mesures.

Elle vient également apporter des évolutions significatives aux règles régissant le logement social et vient favoriser la mobilité tant dans le parc public que dans le parc privé. Elle améliore également le cadre de vie en renforçant les moyens de lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne.

La planification :

Une ordonnance est en cours de rédaction par le Ministère de la cohésion des territoires, afin de définir une nouvelle architecture sur la compatibilité entre les documents de planification territoriale. La volonté affichée est de donner aux élus, à partir du 1^{er} avril 2021, un cadre juridique précis de compatibilité. La notion de «prise en compte» des documents entre eux devrait disparaître.

En cas d'annulation d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), le Plan d'Occupation des Sols (POS) s'appliquera pendant deux ans mais sans évolution possible de son contenu. Au terme de cette période, il disparaîtra. Le Règlement National d'Urbanisme (RNU) prendra alors le relais si la commune ou l'intercommunalité n'a adopté aucun PLU ou carte communale (L.174-6 du CU).

L'art. L.151-7-2 du CU donne la possibilité de créer une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) par délibération d'approbation du PLU contenant des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et la simultanéité possible des concertations pour la création de la ZAC et pour les projets situés dans la zone.

Le texte crée deux nouveaux outils : le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) dont la mise en œuvre émane des collectivités et, sur option, la Grande Opération d'Urbanisme (GOU). Son ambition est d'accélérer les opérations d'envergure. Le PPA prend la forme d'un contrat conclu entre l'État, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et une ou plusieurs communes d'un EPCI. Les parties concernées par le PPA s'entendent sur un programme d'aménagement et sur les moyens financiers et humains. D'autres acteurs publics ou privés peuvent être associés à la demande des signataires du PPA.

La GOU s'inscrit dans un PPA et un engagement spécifique entre l'État et une collectivité ou un établissement public, est signé quand la dimension ou les caractéristiques le requièrent. Elle est créée par délibération de l'organe de la collectivité ou de l'établissement public contractant, après avis conforme des communes inclus dans le périmètre de l'opération et accord des préfets. La constitution de la GOU assure à l'intercommunalité la maîtrise de l'opération et le transfert de la délivrance des autorisations d'urbanisme (sauf opposition des communes). Les équipements publics de la GOU pourront être financés dans le cadre d'un projet urbain partenarial. La procédure intégrée et le permis d'innover pourront être utilisés.

Le nouvel art. L.153-12 du CU accélère la procédure d'élaboration de PLU intercommunal (PLUi). Les EPCI qui ne veulent pas débattre au sein des conseils municipaux, des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) pourront en être dispensés. Ce débat sera réputé avoir eu lieu s'il n'a pas été organisé au moins deux mois avant l'examen du projet de PLUi.

En zones agricoles et forestières des PLU, le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production (L.151-11 du CU). Ces projets sont soumis à l'avis de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CDPENAF) et majore d'un mois le délai d'instruction (R.423-24 du CU).

L'art. L.141-17 du CU précise que les futurs Documents d'Orientations et d'Objectifs (DOO) devront comprendre un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable.

En l'absence de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), les OAP d'un PLUi élaboré par un EPCI comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées à l'art. L.141-16 du CU et déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, conformément à l'art. L.141-17 du CU.

Les dispositions relatives à la carte communale sont réécrites pour préciser les cas où des constructions et installations sont admises à titre dérogatoire. Il s'agit des annexes des bâtiments existants, des constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production des exploitations agricoles ou forestières, des constructions et installations nécessaires au stockage et à l'entretien du matériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole (art. L.161-4 du CU). Pour les deux derniers cas, les projets devront être présentés en CDPENAF.

Les autorisations d'urbanisme :

La loi ÉLAN comporte plusieurs mesures affectant directement les autorisations d'urbanisme, ce qui modifie assez largement le CU sur la partie Autorisation du Droit des Sols (ADS).

En matière d'ADS, les GOU permettent au président d'EPCI de prendre la compétence pour délivrer les autorisations de construire, sauf en cas d'opposition de la commune concernée. Il aura la possibilité de recourir, comme au sein des opérations d'intérêt national, au permis d'innover (art. 88 II de la loi LCAP).

L'art. L.441-4 du CU permet désormais aux paysagistes-concepteurs de participer, au même titre que les architectes, à l'élaboration du projet architectural paysager et environnemental des permis d'aménager les lotissements de plus de 2500 m² de surface de terrain à aménager.

Sur les communes soumises au RNU, des constructions peuvent être admises hors des parties actuellement urbanisées (art. L.111-4 du CU). Cet article concerne les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production. Par contre, elles ne peuvent pas être autorisées dans les zones naturelles. Ces projets sont soumis à l'avis de la CDPENAF et majore d'un mois le délai d'instruction (R.423-24 du CU).

Concernant les lotissements, la loi ÉLAN supprime le dispositif de caducité au 24/03/2019 de certaines clauses du cahier des charges (art. L.442-9 du CU). Elle supprime également l'interdiction de recourir à la procédure de modification du lotissement en ce qui concerne l'affectation des parties communes (art. L.442-10 du CU) et clarifie les dispositions relatives au point de départ de la cristallisation des règles d'urbanisme pour les déclarations préalables ou les permis d'aménager (art. L.442-14 du CU).

Le nouvel art. L.423-1 du CU rappelle le contenu des dossiers de demande d'autorisation. Il encadre le contenu possible des dossiers joints aux demandes d'autorisation d'urbanisme et limite la base légale des textes réglementaires listant les pièces à joindre. La mesure sera traduite par quelques suppressions de pièces dans le futur décret ADS à venir.

L'art. L.424-5 du CU précise les conséquences juridiques pour la succession d'autorisations sur un même terrain. La délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire de ladite autorisation d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande d'autorisation ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière.

La loi ajoute des précisions sur les indications devant figurer sur les certificats d'urbanisme lorsqu'un sursis à statuer est susceptible d'être opposé à une demande d'autorisation de construire. Le certificat d'urbanisme doit préciser les considérations de droit et de fait qui justifieraient le sursis à statuer et doit préciser le ou les cas selon ceux prévus à l'art. L.424-1 du CU, à savoir : Déclaration d'Utilité Publique (DUP), exécution de travaux publics, opération d'aménagement ; PLU (L.153-11), ZAC (L.311-2).

Un complément est apporté aux motifs de report de mise en œuvre des travaux des permis ou déclaration préalable lorsque le projet est soumis à autorisation environnementale (art. L.425-14 du CU). Le différé d'exécution concerne la délivrance de l'autorisation pour les projets d'Installations d'Ouvrages de Travaux et d'Activités (IOTA) et d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) soumis à autorisation environnementale (art. L.181-1 du code de l'environnement) et à la décision d'acceptation pour les projets IOTA soumis à déclaration (art. L.214-3 - II du code de l'environnement).

Concernant les autorisations relatives aux antennes relais, des dispositions applicables à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2022 par dérogation à l'art. L.424-5 du CU ouvre la possibilité de soumettre à une participation pour équipements publics exceptionnels (PEPE) les projets relatifs aux communications électroniques (L.332-8 du CU). Les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile délivrées à compter du 24 décembre 2018 ne peuvent pas être retirées (art. 222 de la loi ÉLAN).

Le décret du 10 décembre 2018 complète l'art. R.421-9 du CU concernant le champ d'application des déclarations préalables pour les antennes relais et leurs locaux annexes, quelle que soit leur hauteur et si la surface de plancher et l'emprise au sol est supérieure à 5 et inférieure ou égale à 20 m².

En ce qui concerne les modalités d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, l'art. 62 de la loi prévoit :

→ la possibilité de confier l'instruction à des prestataires privés (art. L.423-1 du CU). L'autorité compétente conserve la compétence de signature des actes d'instruction et les prestataires agissent sous sa responsabilité. Les missions des prestataires ne doivent pas entraîner de charges financières supplémentaires pour les pétitionnaires ;

→ la mise à disposition de l'administration des pièces du dossier (art. L.423-2 du CU) à des fins de contrôle, de traitement des taxes d'urbanisme, de suivi des changements relatifs aux propriétés bâties dans le cadre de l'assiette de la fiscalité directe locale, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques basées sur la construction neuve et de statistiques.

Concernant la dématérialisation (L.423-3 du CU), les communes de plus de 3500 habitants devront disposer d'une téléprocédure d'instruction au 1^{er} janvier 2022. Pour l'ensemble de ces mesures, des décrets et arrêtés devront spécifier les modalités de mise en œuvre.

Dans le cadre des contrôles administratifs de la conformité, l'art. 77 de la loi réécrit complètement les dispositions relatives aux contrôles des opérations soumises au CU (art. L.461-1 et suivants du CU), à savoir :

→ le délai du droit de visite et de communication est porté à 6 ans après l'achèvement des travaux (L.461-1 du CU) ;

→ modification des dispositions relatives aux modalités d'accès des parties à usage d'habitation (L.461-2 et 3 du CU) ;

→ sans préjudice de la procédure applicable aux infractions, possibilité de mettre en demeure l'auteur de travaux irréguliers, de déposer la demande d'autorisation nécessaire dans un délai qui ne peut excéder 6 mois (L.461-4 du CU) ;

→ modification pour les dispositions applicables aux récolements de travaux (L.462-2 du CU).

Les avis des Architectes des Bâtiments de France (ABF) :

L'art. 56 de la loi porte les principales dispositions sur les activités des ABF :

→ Possibilité pour la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU, de créer un périmètre délimité aux abords des monuments historiques (art. L.621-31 du code du patrimoine) ;

→ Mention informative des possibilités et modalités de recours pour les avis défavorables de l'ABF (art. L.632-2 du code du patrimoine) ;

→ Pour les antennes relais et les opérations liées à la lutte contre l'habitat indigne, l'accord de l'ABF est remplacé par un avis simple (art. L.632-2-1 du code du patrimoine)

En cas de silence de l'ABF, son avis est réputé favorable.

Les autorisations d'exploitation commerciale :

Les trois grands axes de la loi ÉLAN en matière d'aménagement commercial consistent à :

➤ favoriser les centres-villes ; (dérogation, étude d'impact, composition des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC), Opérations de Revitalisation du Territoire (ORT...)) ;

➤ lutter contre les friches commerciales (démantèlement, reprise d'un ancien local commercial...)) ;

➤ renforcer le respect de la loi (certificat de conformité & mission, démantèlement).

L'art. 166 de la loi ÉLAN ajoute à l'art. L.752-6 du Code du Commerce (CC) trois critères selon lesquels il convient d'examiner la demande d'autorisation :

- la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu du centre ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI ;
- les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports ;
- la qualité du projet au regard des émissions de gaz à effet de serre.

Les chambres consulaires seront à nouveau représentés dans les CDAC, sans prendre part au vote. Les chambres de commerces et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat présenteront « la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique ». Les chambres d'agriculture rendront un avis « lorsque le projet d'implantation commerciale consomme des terres agricoles ».

La CDAC devra dorénavant prendre en considération la contribution du projet commercial à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes. Elle devra en outre se prononcer, au vu d'une analyse d'impact du projet, produite par le demandeur à l'appui de sa demande d'autorisation. Cette étude est réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet, cette analyse évaluera les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre.

Il incombera au demandeur d'une Autorisation d'Exploitation Commerciale (AEC) de démontrer, dans l'analyse d'impact qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, il devra démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé. Ces dispositions sont applicables aux demandes d'AEC déposées à compter du 1er janvier 2019.

Un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) ne peut déposer une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain. Il ne peut le faire que s'il a pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la commission nationale. Lorsque la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle au sens de l'art. L.752-15 du CC, elle peut être déposée directement auprès de la CNAC.

L'art. 157 de la loi ÉLAN précise que dans le cadre des ORT, l'implantation en centre-ville de grandes et moyennes surfaces jouant le rôle de "locomotives" pour les commerces plus petits, doit être facilitée.

Pour les EPCI limitrophes non signataires de l'ORT, le Préfet peut suspendre les demandes d'Autorisation d'Exploitation Commerciale (AEC) au cas par cas si le projet compromet gravement les objectifs de l'ORT. Ce moratoire d'une durée de trois ans, pourra être prolongé d'une année supplémentaire. Un décret en conseil d'État fixera les conditions et modalités d'application de cet article.

L'art. 165 précise que les opérations mixtes ne sont pas soumises à une autorisation d'exploitation commerciale (AEC). On entend par mixtes des opérations qui combinent un projet d'implantation commerciale et des logements. La surface de commerce doit être inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation. Cette disposition ne peut être mise en œuvre que dans les ORT.

Un mois avant la date d'ouverture au public du projet, le bénéficiaire d'une AEC devra communiquer un certificat établi à ses frais par un organisme habilité par le représentant de l'État dans le département attestant du respect de l'autorisation qui lui a été délivrée ou des art. L.752-1-1 et L.752-2 du CC. En l'absence de délivrance du certificat dans le délai prescrit, l'exploitation des surfaces concernées est réputée illicite. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État.

À la fin de l'exploitation, le représentant de l'État s'assure que le propriétaire du site met en œuvre dans les délais prescrits les opérations de démantèlement et de remise en état des terrains ou de transformation en vue d'une autre activité. Si le propriétaire n'a pas mis en œuvre les mesures prescrites, il est mis en demeure de le faire et, à défaut, peut être contraint de consigner une somme répondant du montant des travaux à réaliser. Il peut s'en suivre une procédure de réalisation des travaux d'office aux frais du propriétaire. Un décret en Conseil d'État déterminera les modalités d'application.

La revitalisation des territoires :

Le plan « Action cœur de ville » (ACV), lancé le 27 mars 2018, a permis aux 222 villes bénéficiaires de mettre en œuvre des démarches pluriannuelles de rééquilibrage entre une centralité à revitaliser et des actions «périphériques» qui concourent à cette revitalisation. Les projets soutenus doivent participer notamment à la redynamisation commerciale et économique des centres-villes en perte d'attractivité, afin d'y recréer une animation urbaine profitable à l'ensemble du territoire porteur du programme. La loi ÉLAN vient étendre ce dispositif via la création d'ORT, permettant à une

collectivité de conventionner avec l'État pour mettre en œuvre les actions, de son projet de territoire, concourant à la revitalisation de son centre-ville. Les villes sous conventionnement ACV pourront transformer ce dispositif en ORT.

La convention ORT est un contrat intégrateur porté par la commune centre et son intercommunalité et répondant aux différents enjeux locaux de développement : habitat, urbanisme, commerce, économie, politiques sociales. Elle remplace le dispositif de l'opération de requalification de quartiers anciens dégradés (ORQAD) auquel tous les financeurs potentiels pourront adhérer en définissant un projet urbain, économique et social global délimitant des secteurs d'intervention, parmi lesquels le centre-ville de la ville principale.

L'ORT peut éventuellement s'accompagner du droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial, et du droit de préemption urbain renforcé, si la commune est dotée d'un document d'urbanisme.

Aujourd'hui un permis d'aménager ne peut être délivré que pour des terrains contigus. Pour la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, les élus locaux ne disposent pas d'outil adapté pour l'aménagement de plusieurs parcelles proches mais non contiguës en centre-ville. La zone d'aménagement concerté permet de construire un projet d'ensemble, mais la procédure est souvent estimée trop lourde, trop compliquée pour un projet de 40 logements par exemple.

La loi ÉLAN prévoit d'expérimenter pendant cinq ans le permis d'aménager multi-sites. Ce permis ne pourra être utilisé que dans le cadre des ORT et il ne pourra être utilisé que sur des terrains en « dents creuses » pour densifier les centres-villes.

Encadrement du contentieux :

Inspiré du rapport Maugué, le texte modifie les règles contentieuses, pour limiter le nombre de recours contre les permis de construire. Les conditions introduites en 2013 pour encadrer l'intérêt à agir des personnes privées contre les permis de construire, de démolir ou d'aménager sont étendues aux recours contre les déclarations préalables de travaux. Cet intérêt est apprécié au regard du seul « projet autorisé » (art. L.600-1-2 du C.U).

Pour réduire les délais de jugement, l'arsenal du décret du 17 juillet 2018 est complété. La requête en référé-suspension contre une autorisation de construire ne pourra être déposée que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort. D'autre part, la condition d'urgence – nécessaire dans le cadre du référé – est présumée satisfaite dès l'octroi de l'autorisation (art. L.600-3 du CU).

Un permis modificatif ne peut être contesté que dans le cadre de l'instance contre le permis initial (art. L.600-5-2 du CU). Le bénéficiaire d'un permis de construire peut agir en réparation à l'encontre d'un requérant abusif même sans préjudice excessif (art. L.600-7 du CU).

En outre, le magistrat devra prononcer l'annulation partielle ou le sursis à statuer si l'illégalité est régularisable, et, le cas échéant, motiver son refus. Le mécanisme est étendu aux déclarations préalables et la régularisation du projet peut intervenir après achèvement des travaux (art. L.600-5, L.600-5-1 du CU).

L'amélioration du traitement du contentieux de l'urbanisme :

→ précisions concernant la prescription administrative des constructions irrégulières (art. L.421-9) étendue aux constructions ayant fait l'objet d'un permis annulé ;

→ en cas d'annulation ou de décision d'illégalité d'un document d'urbanisme sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables aux autorisations d'urbanisme :

- maintien de l'application des règles pour les lotissements,

- pas d'incidence sur les autorisations d'urbanisme délivrées favorablement, mais annulation de fait des décisions de refus fondées sur les règles annulées.

→ les associations ne sont recevables à agir à l'encontre d'une autorisation que si le dépôt des statuts en préfecture est intervenu un an avant l'affichage en mairie de la demande (art. L.600-1-1), la date d'affichage de la demande figure dans la décision (R.424-5 du CU) ;

→ possibilité pour le juge de demander un permis en régularisation pour régulariser un vice n'affectant qu'une partie du projet.

Évolution du secteur du logement social :

Regroupement des bailleurs sociaux :

Les organismes gérant moins de 12 000 logements sociaux devront, pour améliorer leur efficacité, se regrouper avant le 1^{er} janvier 2021. Dans le Loiret, seules les Résidences de l'Orléanais sont concernées par cette règle.

Simplification des règles :

La loi ÉLAN assouplit les règles concernant les acquisitions et cessions immobilières, notamment entre bailleurs sociaux et elle élargit leurs compétences en leur permettant, entre autres, de souscrire des parts de SCI ou de réaliser des études d'ingénierie urbaines pour leur collectivité de rattachement.

Par ailleurs, les organismes d'HLM ne sont plus soumis à la loi relative à la maîtrise d'œuvre publique (MOP) pour la réalisation de logements HLM.

Mobilité et mixité sociale :

La loi ÉLAN crée un bail mobilité d'une durée de 1 à 10 mois, non renouvelable, destiné aux personnes en stage ou en formation.

Elle prévoit également la possibilité pour les organismes HLM de réserver tout ou partie des logements pour des jeunes de moins de 30 ans ou des personnes en perte d'autonomie et elle simplifie les procédures d'attribution des logements sociaux dans les quartiers prioritaires et la politique de la ville.

La gestion des contingents de logements (communal, préfectoral, etc.) se fera désormais en flux et non en stock.

La loi organise la cohabitation intergénérationnelle solidaire en permettant la sous-location, de droit, d'une partie du logement à des personnes de moins de 30 ans ou de plus de 60 ans.

Amélioration du cadre de vie :

Elle permet, via l'opération de revitalisation du territoire, de contractualiser la revitalisation des centres-villes et supprime l'obligation de création d'aires de stationnement en secteur urbanisé des zones tendues et étend à la zone C le dispositif « louer abordable » qui ouvre à déduction fiscale les revenus issus des loyers de logements conventionnés avec l'ANAH.

Elle sécurise également les copropriétés en transférant au réseau public d'électricité, sans indemnités, les colonnes montantes des immeubles collectifs

La loi ÉLAN établit une présomption de revenus à l'encontre des marchands de sommeil, permettant ainsi de les imposer sur la valeur vénale des immeubles qu'ils louent et elle institue également des peines complémentaires (interdiction d'achat, confiscation, etc.) pouvant leur être appliquées. Elle donne en outre aux maires des pouvoirs accrus pour intervenir dans les locaux collectifs.

La lutte contre le logement indigne est également renforcée avec, notamment, la généralisation et l'application systématique de l'astreinte administrative avant exécution d'office.