



Édito

Cette édition présente les différents décrets d'application de la loi n°[2018-1021](#) du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) publiés aux cours des mois d'avril, mai et juin 2019, à l'exception du décret relatif aux aménagements légers et du décret pris pour l'application de l'article [L. 600-5-2](#) du code de l'urbanisme déjà présentés dans l'[URBA-Info d'avril et mai 2019](#).

Bonne lecture.

n° 30 - JUIN 2019

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Réponse ministérielle n°[8788](#) du 23 mai 2019 à la question de Monsieur Hervé Maurey, sénateur de l'Eure, relative à la caducité des plans d'occupation des sols au 31 décembre 2019

La caducité des plans d'occupation des sols (POS) est programmée depuis la promulgation de la loi n°[2000-1208](#) du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui annonçait le remplacement progressif de ces documents par des plans locaux d'urbanisme (PLU). La loi n°[2014-366](#) du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a ensuite mis en place les modalités de cette caducité en laissant encore trois ans aux communes pour transformer leur POS en PLU. Un report a également été autorisé pour permettre aux communautés qui sont devenues compétentes en matière de PLU, et qui ont lancé l'élaboration d'un PLU intercommunal (PLUI) avant le 31 décembre 2015, de pouvoir conserver leur POS jusqu'à l'approbation de leur PLUI, et au plus tard le 31 décembre 2019. Ces dispositifs ont laissé du temps aux territoires pour anticiper la caducité de leur POS et conduire les procédures nécessaires et il n'est donc pas envisagé de nouveaux reports. Au 31 décembre 2018, 1102 communes disposent encore d'un POS opposable dans le cadre d'une procédure d'élaboration de PLUI. Si ces procédures n'aboutissent pas avant le 31 décembre 2019, le règlement national d'urbanisme (RNU) s'y appliquera, jusqu'à l'approbation d'un PLUI par leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'appartenance. Les services déconcentrés de l'État accompagnent ces territoires depuis plusieurs années pour leur permettre de se doter des documents d'urbanisme pertinents au regard de leurs projets de développement.

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Jurisprudence	2
Dossier du mois :	4

-Les décrets d'application de la loi ELAN



Cette lettre a été réalisée avec
les contributions des bureaux
QV3, QV4, QV5 et la sous-
direction AD.

Permis de régularisation à l'initiative du pétitionnaire - si les irrégularités qui entachent le permis de construire initial sont régularisées, les moyens d'illégalité deviennent inopérants

Lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées les formes ou formalités préalables, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Les irrégularités ainsi

Permis de régularisation - conditions pour délivrer un permis régularisant une construction dont la démolition, la mise en conformité ou la remise en état a été ordonnée par le juge pénal en application de l'article [L. 480-5](#) du code de l'urbanisme

Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation d'urbanisme visant à régulariser les travaux dont la démolition, la mise en conformité ou la remise en état

Procédure contentieuse - ordonnance du juge qui fixe une date butoir à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux - portée limitée à l'instance pendante devant cette juridiction, jusqu'à la clôture de l'instruction

Il résulte de l'article [R. 600-4](#) du code de l'urbanisme issu du décret n°[2013-789](#) du 1er octobre 2013 que, lorsqu'il considère qu'une affaire est en état d'être jugée, le juge peut, par ordonnance, fixer, dans le cadre de l'instance et avant la clôture de l'instruction, une date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus soulever de moyens

Pénal - refus de concours de la force publique pour exécuter un jugement ordonnant la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol (art. [L. 480-5](#) du code de l'urbanisme) - obligation pour l'autorité compétente de faire procéder d'office à tous travaux nécessaires - responsabilité pour faute en cas de refus illégal, responsabilité sans faute en cas de refus légal.

Il résulte des articles [L. 480-5](#), [L. 480-7](#) et [L. 480-9](#) du code de l'urbanisme que, au terme du délai fixé par la décision du juge pénal prise en application de l'article [L. 480-5](#), il appartient au maire ou au fonctionnaire compétent, de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers, sous la réserve mentionnée au deuxième alinéa de l'article [L. 480-9](#), de faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de cette décision

régularisées à la suite de la modification de son projet par le pétitionnaire, et en l'absence de toute intervention du juge, ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial. Le Conseil d'État précise à son niveau, en tant que juge de cassation, que, dès lors que par sa décision de justice, il rejette les pourvois contre le jugement attaqué en tant qu'il statue sur les permis de construire modificatifs, les moyens soulevés contre le permis initial qui se rapportent aux dispositions modifiées sont inopérants (CE, 24 avril 2019, Mme C et M. F et autre, n° [417175 B](#)).

a été ordonnée par le juge pénal sur le fondement de l'article [L. 480-5](#) du code de l'urbanisme, l'autorité compétente n'est pas tenue de la rejeter et il lui appartient d'apprécier l'opportunité de délivrer une telle autorisation de régularisation, compte tenu de la nature et de la gravité de l'infraction relevée par le juge pénal, des caractéristiques du projet soumis à son examen et des règles d'urbanisme applicables (CE, 13 mars 2019, M. C, n° [408123 B](#)).

nouveaux. Le pouvoir ainsi reconnu au juge est limité à l'instance pendante devant la juridiction à laquelle il appartient. Son ordonnance perd son objet et cesse de produire ses effets avec la clôture de l'instruction dans le cadre de cette instance. Il s'ensuit que l'usage, avant cassation, de la faculté prévue par l'article [R. 600-4](#) du code de l'urbanisme est sans incidence sur la recevabilité des moyens que peuvent soulever les parties, après cassation et renvoi, à l'appui de leurs conclusions devant le juge du fond. (CE, 24 avril 2019, Mme C et M. F et autre, n° [417175 B](#)).

de justice, sauf si des motifs tenant à la sauvegarde de l'ordre ou de la sécurité publics justifient un refus.

Dans le cas où, sans motif légal, l'administration refuse de faire procéder d'office aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision du juge pénal, sa responsabilité pour faute peut être poursuivie.

En cas de refus légal, et donc en l'absence de toute faute de l'administration, la responsabilité sans faute de l'Etat peut être recherchée, sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques par un tiers qui se prévaut d'un préjudice revêtant un caractère grave et spécial (CE, 13 mars 2019, M. C, n° [408123 B](#)).

En l'espèce, le 19 mars 2009, deux agents habilités du service de l'urbanisme d'une commune ont procédé à une visite dans un ensemble immobilier appartenant à une société anonyme constituée au Luxembourg, sur le fondement de l'article [L. 461-1](#) du code de l'urbanisme, afin d'y contrôler les travaux réalisés. Les agents ont dressé un procès-verbal constatant des constructions qui ne respectaient pas le permis de construire délivré, ainsi que la déclaration de travaux, à savoir, d'une part, la construction d'une salle de gymnastique, comportant douches, salle de massage, sauna, hammam, d'une surface de 150 m², en lieu et place d'une serre et d'un escalier extérieur autorisés par le permis et, d'autre part, la construction de deux logements d'une surface hors œuvre nette de 129 m² (comportant chacun une chambre, un séjour, une cuisine, une salle de bains) ainsi que d'une salle de 53,46 m², d'une cuisine de 12 m² et d'un local à usage de douches et de toilettes de 14 m², à l'emplacement prévu pour le local technique autorisé par la décision de non opposition à déclaration de travaux. Les agents ont pénétré dans les lieux par les portes d'accès aux bâtiments qui étaient ouvertes et en présence du personnel de l'entreprise de travaux

présent sur les lieux qui ne s'est pas opposé à leur entrée. La société propriétaire a fait valoir auprès de la Cour européenne des droits de l'homme que les opérations se sont déroulées sans l'accord préalable du propriétaire ou de l'occupant des lieux et en leur absence. La Cour juge que l'article [L. 461-1](#) du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date des faits (reprenant l'ancien article L. 460-1 issue de l'article 98 du même code), méconnaît l'[article 8](#) de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 16 mai 2019, *Halabi*, n° [66554/14](#)).

Il convient de préciser que, depuis le 25 novembre 2018, le cadre légal du droit de visite prévu par le code de l'urbanisme et par le code de la construction et de l'habitation a été mis en conformité avec la Convention par l'article 77 de la loi n°[2018-1021](#) du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN, publiée au JO du 24 novembre 2018, cf. articles [L. 461-1](#) à [L. 461-4](#), [L. 480-12](#) et [L. 480-17](#)).

(A : publié au recueil Lebon ; B : mentionné dans les tables du recueil Lebon ; C : inédit au recueil Lebon)



Les décrets d'application de la loi ELAN

1. Les décrets relatifs aux autorisations d'occupation des sols

1.1 Décret n°[2019-472](#) du 20 mai 2019 relatif à la collecte et la transmission d'informations et de documents relatifs aux déclarations et autorisations d'occupation des sols

La loi ELAN prévoit l'obligation pour les autorités compétentes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme de transmettre les informations et les pièces relatives aux dossiers de demandes de permis et de déclaration préalable.

Le décret définit les modalités de cette transmission aux services compétents du ministère chargé de l'urbanisme. D'une part, il fixe la liste des informations qui doivent être transmises mensuellement, au moyen d'un téléservice ou d'une application en ligne. D'autre part, il précise que les pièces des dossiers de demande sont transmises par voie dématérialisée lorsque les autorités compétentes en disposent sous cette forme.

Le décret conforte également la liste des informations demandées dans les formulaires de demandes de permis et de déclarations préalables.

1.2 Décret n°[2019-481](#) du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme

Il comporte plusieurs mesures d'application de l'[article 9](#) et de l'[article 57](#) de la loi ELAN.

Les mesures d'application concernant les ZAC prévues

par l'article 9 sont décrites au point 2.2.

Le décret limite, dans les demandes d'autorisation d'urbanisme, l'exigence de production des extraits des cahiers des charges de cession de terrain en zone d'aménagement concerté aux seuls contrats préalablement approuvés et publiés. Les mesures de publicité associées y sont également définies.

Il précise qu'une demande de pièce complémentaire adressée au pétitionnaire et dont la production n'est pas prévue par le code de l'urbanisme n'interrompt pas le délai d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme.

1.3 Décret n°[2019-505](#) du 23 mai 2019 relatif à l'instruction par des prestataires privés des demandes d'autorisation d'urbanisme

L'article [L. 423-1](#) du code de l'urbanisme, modifié par la loi ELAN, ouvre la possibilité pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de confier l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme à des prestataires privés. Le décret complète en conséquence l'article [R. 423-15](#) du même code en ajoutant ces prestataires à la liste des services pouvant être chargés des actes d'instruction des demandes de permis et des déclarations préalables.

Un guide sera publié en fin d'année qui précisera les bonnes pratiques de la mise en œuvre de cette mesure (rédaction du marché, etc).

2. Les décrets ELAN relatifs aux zones d'aménagement concerté (ZAC)

2.1 Décret n°[2019-474](#) du 21 mai 2019 «pris en application du dernier alinéa de l'article [L. 300-1](#) du code de l'urbanisme».

L'article [L. 300-1](#) du code de l'urbanisme prévoit que les «opérations d'aménagement» faisant l'objet d'une évaluation environnementale, telles certaines opérations

donnant lieu à la création d'une ZAC, doivent faire l'objet d'une «étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables» (étude ENR).

L'[article 8](#) de la loi ELAN a modifié cet article, afin que l'étude d'impact du projet d'aménagement prenne en compte les conclusions de l'étude ENR. Cette disposition a notamment le mérite de sécuriser juridiquement la

procédure de création de ZAC. En effet, elle met fin aux interrogations sur le moment où l'étude ENR doit être produite. L'étude ENR doit donc être réalisée en amont, dès la conception du projet, avant finalisation de l'étude d'impact.

Le décret, modifiant l'article [R. 122-5](#) du code de l'environnement, précise que l'étude d'impact devra reproduire les conclusions de l'étude ENR et décrire la façon dont ces dernières ont été prises en compte. Le maître d'ouvrage demeure toutefois libre de ne pas donner suite aux conclusions de l'étude ENR. Cette étude constitue en effet uniquement une aide à la décision. Elle n'a pas de portée juridique, à la différence de l'étude d'impact qui engage la responsabilité du maître d'ouvrage notamment au titre de la séquence «éviter-réduire-compenser». Simplement, le public sera désormais informé des choix du maître d'ouvrage, par le truchement de l'étude d'impact.

S'agissant des opérations d'aménagement faisant l'objet d'une ZAC, ces dispositions nouvelles s'appliquent aux projets pour lesquels la participation du public par voie électronique préalable à la création de la zone est ouverte à compter du 1er octobre 2019, sauf en cas de demande d'« autorisation » au sens du code de l'environnement déposée avant cette date (ex : déclaration d'utilité publique).

2.2 Le décret n°[2019-481](#) du 21 mai 2019 «modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme»:

L'article [3](#) du décret porte sur l'articulation de la procédure de création de ZAC avec le plan local d'urbanisme (PLU) :

L'article [L. 151-7-2](#) du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'article [9.I](#) de la loi ELAN, prévoit que la décision d'approbation d'une orientation d'aménagement et programmation (OAP) du PLU peut valoir acte de création d'une ZAC, dès lors que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est compétent au titre des deux procédures.

Le décret précise la procédure lorsque la ZAC et l'OAP sont ainsi créées simultanément. Les contenus du rapport de présentation et des OAP du PLU sont complétés, pour y intégrer les éléments figurant en droit commun dans le dossier de création de la ZAC ([R. 151-2-1](#) et [R. 151-8-1](#) du code de l'urbanisme). La procédure d'évaluation environnementale est « commune », en ce sens qu'elle porte à la fois sur le PLU et sur le projet d'aménagement objet de la création de la ZAC ([R. 151-3](#) du code de l'urbanisme). Au stade de l'approbation du dossier de réalisation de la ZAC, cette évaluation environnementale est en cas de nécessité actualisée, mais uniquement pour sa partie concernant la ZAC ([R. 311-7](#) du code de l'urbanisme). Il est enfin

précisé que la décision d'approbation de l'OAP produit les effets juridiques attachés à la création de la ZAC, tels la réalisation des divisions foncières hors procédure de lotissement ou le sursis à statuer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme rendant impossible ou plus onéreuse la réalisation de l'opération d'aménagement ([R. 311-1](#) du code de l'urbanisme).

- L'article [5](#) du décret porte sur la publicité des cahiers des charges de cession de terrains (CCCT), préalablement approuvés par l'autorité administrative :

L'article [L. 311-6](#) du code de l'urbanisme fixe une obligation d'établissement d'un cahier des charges, lors de chaque cession de terrain aménagé en ZAC. Ce cahier des charges doit mentionner la surface de plancher pouvant être construite sur la parcelle cédée. Il peut en sus fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales.

L'article [9 VIII](#) de la loi ELAN a rendu facultative l'approbation de ces CCCT, par l'autorité compétente pour créer la ZAC. Il appartient à cette dernière, à savoir selon les cas le maire, le président de l'EPCI ou le préfet d'en décider.

La loi prévoit en outre que la surface de plancher constructible sur la charge foncière, et le cas échéant les prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales, ne sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme que si le CCCT a été approuvé, puis a fait l'objet de mesures de publicité.

Le décret détermine ces mesures de publicité. Une mention de l'approbation du CCCT et du lieu où il peut être consulté doit, d'une part, être affichée en mairie ou au siège de l'EPCI pendant 1 mois et, d'autre part, être publiée au recueil des actes administratifs ([D. 311-11-1](#) du code de l'urbanisme). Les stipulations du CCCT relatives à la surface de plancher constructible, et le cas échéant aux prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales, sont opposables aux demandes de permis de construire à l'achèvement du délai d'1 mois d'affichage ([D. 311-11-2](#) du code de l'urbanisme).

Le décret prévoit par ailleurs que la demande de permis de construire ne doit comporter les extraits du CCCT relatifs à la surface de plancher constructible et aux prescriptions, que si le cahier des charges a été approuvé puis la formalité d'affichage susmentionnée satisfaite ([R. 431-23](#) du code de l'urbanisme).

L'ensemble de ces dispositions s'appliqueront aux CCCT approuvés à partir du 1er juillet 2019.

3. Les décrets relatifs à l'aménagement commercial

La loi ELAN a modifié la régulation de l'aménagement commercial dans un triple objectif de favoriser les centres-villes, de lutter contre les friches commerciales et de renforcer le respect de la loi.

3.1 Décret n°[2019-331](#) du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale

L'article [L. 751-2](#) du code de commerce définissant la composition des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) a été modifié. Les personnalités qualifiées issues du tissu économique (e.g. chambres consulaires) sont désormais membres de la CDAC. Ce sont des membres non-votants.

L'article [L. 752-6](#) du code de commerce listant les critères devant être pris en compte lors de l'examen d'un projet d'aménagement commercial a été modifié. De nouveaux critères ont été ajoutés par le législateur, notamment « la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville ». A cette fin, le décret précise que le porteur de projet devra fournir une analyse d'impact, réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet, précisant notamment « les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville ». Par ailleurs, le porteur de projet devra faire la démonstration qu'aucune friche en centre-ville ou en périphérie, n'a pu être utilisée.

3.2 Décret n°[2019-563](#) du 7 juin 2019 relatif à la procédure devant la commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale

L'article [L. 752-1](#) du code de commerce définissant le champ d'application des autorisations d'exploitation commerciales (AEC), a été modifié, en instituant notamment une exonération d'AEC pour les projets situés en secteur d'intervention d'opération de revitalisation des territoires (ORT) comprenant un centre-ville. Dans cette perspective, le décret précise les conditions de publicité relatives aux projets exonérés d'AEC.

Le même article a également été modifié à propos des conditions de démantèlement des friches commerciales.

Le décret précise la manière dont le propriétaire du site doit présenter au représentant de l'État les dispositions prévues pour le démantèlement, ainsi que les facultés de mise en demeure ou de sanctions de ce dernier en cas de carence ou d'insuffisance.

La section du code de commerce régissant les recours contre les décisions de la CDAC a été modifiée en instaurant l'obligation de fournir un certificat de conformité un mois avant l'ouverture au public, financé par le porteur de projet et réalisé par un organisme tiers. Le décret précise le contenu de ce certificat de conformité entre le projet réalisé et le projet autorisé, ainsi que les modalités d'habilitation des organismes tiers par le représentant de l'État.

3.3 Décret à paraître portant sur la possibilité pour le représentant de l'État de suspendre l'examen des demandes d'AEC situés en périphérie de secteurs d'intervention ORT.

Un troisième décret, en cours d'examen au Conseil d'État, viendra préciser les dispositions de l'[article 157](#) de la loi relative à la suspension de l'examen des demandes d'AEC dans les communes ayant conclu, avec l'État et les partenaires du territoire, une convention d'ORT.

Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr