



FONDAMENTAUX

de l'URBANISME & de l'AMENAGEMENT

Avril 2015



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU RHÔNE

Direction Départementale des Territoires du Rhône

Sauf indication contraire, toutes les références à des articles de loi ou de règlement se rapportent au code de l'urbanisme.

Les sigles sont développés en toutes lettres à leur première apparition au moins. Ils sont tous repris en Annexe 1.

Au printemps 2004, une brochure relative à l'aménagement et à l'urbanisme élaborée par la DDT du Rhône a été diffusée.

Les nombreuses évolutions de la loi qui sont intervenues depuis lors, tant dans la forme que dans le fond, et notamment la réforme des autorisations d'urbanisme datée de 2007, la loi Engagement National pour l'Environnement en 2010 ou les lois pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt (LAAAF) en 2014, ont rendu nécessaire une actualisation.

Pour faire tenir en quelques dizaines de pages cette réglementation volumineuse et ses commentaires, une énergique simplification a été nécessaire.

Ce document a pour seule prétention de donner quelques repères utiles dans un domaine particulièrement complexe et évolutif.

Sommaire

PREMIERE PARTIE NOTIONS de BASE

Chapitre 1 - Les règles d'urbanisme	p. 6 à 18
Chapitre 2 - L'application du droit des sols (ADS)	p. 19 à 32
Chapitre 3 - L'aménagement	p. 33 à 37
Chapitre 4 - Le contentieux	p. 38 à 41

DEUXIEME PARTIE NOTIONS COMPLEMENTAIRES

Les directives territoriales d'aménagement (DTA)	p. 43
La gestion des eaux	p. 44
Le bruit	p. 44
Le plan des déplacements urbains (PDU)	p. 44
Le programme local de l'habitat (PLH)	p. 45
Le schéma de développement commercial (SDEC)	p. 45
Les projets d'intérêt général (PIG) (L.121-9 – R.121-4)	p. 45
Les servitudes administratives	p. 45
Le sursis à statuer	p. 47

<i>ANNEXE 1</i> SIGLES UTILISES	p. 48
------------------------------------	-------

<i>ANNEXE 2</i> EXTRAITS DU CODE DE L'URBANISME	p. 49
--	-------

PREMIERE PARTIE
NOTIONS de BASE



CHAPITRE I • LES RÈGLES D'URBANISME

I. Généralités

I.1 Définition

Le terme « urbanisme » désigne deux réalités :

- une politique publique visant l'ensemble des initiatives prises par les autorités administratives pour construire ou reconstruire les villes tout en protégeant les espaces naturels et agricoles,
- une discipline relative à la conception, à l'aménagement et au fonctionnement de l'espace urbain.

Dans certains dictionnaires, l'urbanisme est défini comme « la science se rapportant à la construction et à l'aménagement des agglomérations, villes et villages ».

Le terme « droit de l'urbanisme » désigne quant à lui les normes juridiques (textes légaux et réglementaires) qui encadrent l'évolution de l'urbanisation.

I.2 Les principes du droit de l'urbanisme

Tous les documents d'urbanisme doivent respecter les principes du droit de l'urbanisme tels qu'ils sont définis aux articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme (transcrits en annexe II) :

- économie d'espace ;
- sécurité et salubrité ;
- équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces agricoles et forestiers, des paysages et des sites ;
- diversité des fonctions de la ville et mixité sociale ;
- maîtrise des besoins de déplacement, de la mobilité et de la circulation automobile ;
- conservation des milieux et protection de l'environnement ;
- réduction des gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique.

Ces dispositions se situent au sommet de la hiérarchie des règles d'urbanisme. En ce sens, elles s'imposent directement aux documents d'urbanisme.

Le droit de l'urbanisme pose des limites à la liberté de disposer de son terrain sans respecter la réglementation mise en place. Les règles édictées sont d'interprétation stricte : tout ce qui n'est pas explicitement interdit est autorisé.

I.3 Le droit de l'urbanisme et le principe fondamental de la hiérarchie des normes

Toute réglementation d'urbanisme doit être compatible ou conforme, voire prendre en compte, selon les cas, la réglementation qui lui est hiérarchiquement supérieure.

II Le schéma de cohérence territoriale

II.1 Définition

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document de planification stratégique de grande échelle, qui fixe les grandes orientations d'avenir sur de larges bassins de vie.

Il est porteur d'une vision prospective partagée et donne aux collectivités locales une responsabilité de mise en cohérence des différentes politiques d'aménagement du territoire (organisation de l'espace, habitat, déplacements, environnement). Ces champs d'intervention ont été complétés (lois Grenelle et LAAAF) de moyens d'action renforcés dans les domaines de la préservation de la biodiversité et des paysages, la réduction de la consommation foncière, la réduction des émissions de gaz à effet de serre...

Le SCOT doit être compatible avec certains documents de rang supérieur, parmi lesquels les directives territoriales d'aménagement, les chartes des parcs naturels régionaux, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux...

Il doit notamment prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique, les plans climats énergie territoriaux, les schémas régionaux de carrières...

Le SCOT est ainsi un document « intégrateur », notion apparue avec la loi ALUR, qui en fait le réceptacle de l'ensemble des documents de rang supérieur.

II.2 Contenu

Le SCOT est constitué d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable et d'un document d'orientations et d'objectifs.

Le rapport de présentation regroupe l'ensemble des études et des analyses permettant d'assurer la connaissance fine du territoire et de son évolution prévisible. Il doit entre autre exposer l'analyse de la consommation des espaces naturels, forestiers et agricoles des 10 dernières années et justifier les objectifs retenus dans le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) sur ce point.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) détaille les objectifs stratégiques fixés collégialement par les élus du SCOT. Il met en lumière les grandes orientations dont découleront les prescriptions du DOO. Il permet de prendre connaissance des objectifs politiques partagés, et les décline en grandes orientations. Toute modification du PADD entraîne la révision du SCOT.

Le PADD met notamment en place les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité, à la préservation des ressources naturelles et à la qualité des paysages. Il fixe les objectifs en matières de développement économique, touristique et culturel et en matière de développement des communications électroniques. Il instaure des objectifs chiffrés de la consommation de l'espace et de la lutte contre l'étalement urbain. Le PADD décrit l'articulation du SCOT avec les documents supérieurs avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (le contenu du PADD est défini à l'article L-122-1-3 du code de l'urbanisme).

Les prescriptions opposables du SCOT se trouvent dans le document d'orientation et d'objectifs, qui décline en objectifs chiffrés et en moyens le PADD.

Le DOO peut également influencer l'aménagement commercial à travers un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC facultatif).

II.3 Vie du document

La compétence SCOT est transférée aux communautés de communes. Cela ne concerne que les communautés de communes non éligibles à la Dotation Globale de Fonctionnement bonifiée. Pour ces dernières, comme pour les communautés d'agglomération, la compétence SCOT est déjà exercée de droit par l'EPCI.

Le SCOT est élaboré :

- en association avec les services de l'État, le conseil régional, le conseil général, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et les chambres consulaires (commerce et industrie, métiers et artisanat, agriculture).
- en concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

Après débat et enquête publique, il est approuvé par l'assemblée délibérante porteuse du SCOT et transmis au préfet, qui rend sous 3 mois un avis sur le projet élaboré.

Dès lors que les orientations du PADD évoluent, le SCOT doit être révisé. Il peut également être modifié à tout moment pour actualiser ou faire évoluer certains éléments ne touchant pas ses fondamentaux. Enfin, il doit obligatoirement être évalué tous les six ans.

II.4 Les effets

II.4.1 Le SCOT prévaut sur les documents de rang inférieur – il joue un rôle d'«intégrateur».

La loi ALUR renforce le caractère intégrateur du SCOT, qui devient le réceptacle des documents de rang supérieur (cf paragraphe II.1) avec lesquels il entretient tantôt des rapports de compatibilité, de prise en compte ou auxquels il fait référence.

Un certain nombre de documents de rang inférieur aux SCOT doivent lui être compatibles.

C'est le cas des PLU, qui doivent se mettre en compatibilité avec le SCOT dans un délai de trois ans si une révision est nécessaire, d'un an si une simple modification suffit. Dès que le PLU est compatible au SCOT, on considère qu'il est également compatible avec l'ensemble des documents de rangs supérieurs, «intégrés» par le SCOT. La stabilité juridique du PLU s'en trouve renforcée.

Doivent également être compatibles au SCOT : les plans de déplacements urbains (PDU, cf. deuxième partie), les programmes locaux de l'habitat (PLH, cf. deuxième partie), les schémas de développement commercial (SDC, cf. deuxième partie), les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), les cartes communales, les déclarations d'utilité publique (DUP) et certaines opérations foncières et d'aménagement.

L'article L.111-1-1 reprend, dans un unique article, la hiérarchie des normes opposables aux documents d'urbanisme.

II.4.2 L'ouverture à l'urbanisation

La loi ALUR renforce l'impossibilité d'ouverture à l'urbanisation :

- lorsque le territoire communal n'est pas couvert par un SCOT, sauf dérogation accordée par le préfet après avis de la CDPENAF ou par l'EPCI lorsque le SCOT est en cours d'élaboration après avis de la CDPENAF. Il est à noter que l'avis de la CDPENAF doit être conforme si le projet d'urbanisme a pour conséquence une réduction substantielle des surfaces portant des productions bénéficiant d'une Appellation d'Origine Protégée (art 12 LAAAF) ;
- les communes en Règlement National d'Urbanisme ne peuvent pas autoriser, en dehors des « parties actuellement urbanisées », les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées ni les constructions bénéficiant d'une délibération motivée du conseil municipal (voir l'article L111-1-2, 1,2,3,4°) ;
- les communes en carte communale ou POS/PLU ne peuvent développer leur urbanisation (ouverture de zones AU..., élargissement des zones constructibles...).

Ce principe concerne les communes situées dans le périmètre de 15 km d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants jusqu'au 31 décembre 2016 puis, toutes les communes du territoire national au 1er janvier 2017. Passé cette date, seul le préfet pourra accorder des dérogations.

III Le règlement national d'urbanisme (RNU)

III.1 Définition

Le règlement national d'urbanisme (RNU) fixe des règles générales relatives à la localisation, la desserte, l'implantation, le volume, l'architecture, l'aspect des constructions et la tenue des propriétés foncières et des constructions.

Ce règlement s'applique partout où il n'existe pas de règles définies par un document d'urbanisme et dans certains cas, même lorsqu'il en existe un.

III.2 Portée

Les dispositions du RNU sont opposables aux demandes d'autorisation de construire :

- dans les communes sans plan local d'urbanisme (PLU) ou POS, ou dotées d'une carte communale : les dispositions du RNU s'appliquent obligatoirement dans leur intégralité ;
- dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un PLU ou POS : seules les dispositions du RNU dites d'ordre public s'imposent. Le PLU doit les respecter, les permis de construire doivent leur être conformes, les autres dispositions ne sont pas obligatoires. Sont d'ordre public les règles concernant la sécurité et salubrité publiques (R.111-2), la conservation et mise en valeur des sites archéologiques (R.111-4), les conséquences dommageables pour l'environnement (R.111-15), l'aspect extérieur (R.111-21).

IV Les limitations à la constructibilité

IV.1 La règle de constructibilité limitée

(article L 111-1-2 du code de l'urbanisme)

IV.1.1 Principe

La règle de constructibilité limitée est une interdiction de construire en dehors des parties actuellement urbanisées dans les communes dépourvues d'un document d'urbanisme opposable aux tiers ; elle est destinée à éviter une consommation d'espace diffuse (mitage).

La notion de « partie actuellement urbanisée » de la commune a été précisée par la jurisprudence, qui a dégagé certains critères, librement appréciés par le juge en fonction des circonstances de fait : le nombre de constructions, la distance par rapport aux constructions existantes, la contiguïté ou la proximité immédiate d'un bourg ou d'un hameau, des terrains voisins déjà construits, la présence d'un obstacle ou d'une coupure géographique, etc.

IV.1.2 Exceptions (article L 111 -1-2)

La règle de constructibilité limitée est atténuée par quatre exceptions :

- l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ;
- les constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;
- les constructions ou installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

- les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique et qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L 110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre 1er ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

La construction de bâtiments nouveaux mentionnée au premier point et les projets de constructions, aménagements, installations et travaux mentionnés aux 2° et 3° points ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole doivent être préalablement soumis pour avis par le représentant de l'État dans le département à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de la saisine de la commission.

Les constructions ou installations mentionnées au 4° sont soumises pour avis conforme à cette même commission départementale.

IV.2 L'urbanisation en continuité en zone de montagne (L. 145)

IV.2.1 Principe

La règle de l'urbanisation en continuité des bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants est issue de la loi montagne, modifiée notamment par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

Cette loi s'applique aux zones de montagne, espaces délimités par arrêté interministériel « se caractérisant par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques ».

D'une manière générale, les dispositions principales de la loi montagne visent :

- la préservation des terrains agricoles (maintien et développement de l'activité agricole en zone de montagne),
- la préservation des espaces et paysages montagnards,
- la maîtrise de l'urbanisation (éviter l'habitat diffus),
- le développement touristique.

IV.2.2 Exceptions (article L 145-3 III)

La nécessité de préserver les terres agricoles et les paysages ou de se prémunir contre des risques naturels peut néanmoins permettre une urbanisation en discontinuité dans les cas suivants :

- adaptation, changement de destination, réfection ou extension limitée de constructions existantes ;
- installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées ;
- si une étude dans le SCOT ou le PLU justifie qu'une urbanisation en discontinuité est compatible avec les objectifs de la loi montagne. L'étude est soumise, avant l'arrêt du projet de schéma ou de plan, à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (CDNPS) dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique ; le PLU ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude .

En l'absence d'une telle étude, le PLU ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement (ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la CDNPS, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)) si la protection de l'agriculture, des paysages impose une urbanisation en discontinuité :

- en présence d'un PLU ou d'une carte communale si la protection de l'agriculture, des paysages impose une urbanisation en discontinuité ;
- en l'absence de document d'urbanisme par délibération motivée du conseil municipal si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

V Les cartes communales (L. 124)

Les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU et dont les enjeux ne justifient pas la présence d'un tel document peuvent élaborer une carte communale, véritable document d'urbanisme, qui peut fixer les zones constructibles de la commune. Le conseil municipal doit prendre une délibération prescrivant l'élaboration d'une carte communale.

V.1 Contenu

Les cartes communales se composent :

- d'un rapport de présentation qui explicite les choix retenus et leurs incidences sur l'environnement ;
- d'un zonage composé de documents graphiques.

Les servitudes d'utilité publique doivent être annexées obligatoirement aux cartes communales.

Les permis de construire sont délivrés en application du règlement national d'urbanisme (RNU) sans qu'il soit besoin d'élaborer un règlement spécifique.

La carte communale est élaborée sous la conduite du maire, et est soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Après enquête publique, le projet est approuvé par le conseil municipal puis par le préfet (le silence gardé pendant 2 mois équivaut à l'approbation).

La carte communale est tenue à la disposition du public.

V.2 Effets

Dans les communes où une carte communale a été approuvée, les autorisations d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de la commune si le conseil municipal en a décidé ainsi. Dans le cas contraire, elles sont délivrées par le maire au nom de l'État.

Les communes approuvant désormais une carte communale obtiennent automatiquement la compétence de signature des autorisations du droit des sols. Pour celles qui sont encore de compétence État, celle-ci sera transférée au plus tard au 1^{er} janvier 2017.

La carte communale doit être compatible notamment avec le SCOT, le plan des déplacements urbains et le programme local de l'habitat.

VI Les plans locaux d'urbanisme (L. 123)

VI.1 Définition

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui fixe les règles générales d'utilisation des sols pour l'ensemble d'un territoire, communal ou intercommunal.

Le PLU, qui remplace le plan d'occupation des sols (POS), permet aux conseils municipaux de mieux exprimer leur projet pour la commune après avoir élaboré un diagnostic d'ensemble et une politique globale pour l'aménagement et le renouvellement de la commune. Les POS qui n'auraient pas été transformés en PLU seront caducs à compter du 1^{er} janvier 2016 et les communes basculeront en RNU. Une procédure de révision du POS peut être engagée avant le 31 décembre 2015. Dans ce cas, elle peut être menée à terme, à condition d'être achevée au plus tard trois ans après la publication de la loi ALUR, soit le 27 mars 2017. La caducité des POS est également suspendue si l'EPCI dont fait partie la commune a engagé une procédure d'élaboration de PLUI avant le 31 décembre 2015. (le débat sur le PADD devra avoir lieu avant le 27 mars 2017 et l'approbation devra être prévue avant le 31 décembre 2019. La caducité s'appliquera si ces dates ne sont pas respectées.).

Les PLU intercommunaux deviennent obligatoires en communauté de communes ou d'agglomération dans les trois ans de la publication de la loi ALUR sauf si 25 % des communes regroupant plus de 20 % de la population de l'intercommunalité s'y opposent. Cette opposition ne peut être mise en œuvre que dans les EPCI nouvellement compétents. La question devra être débattue à chaque renouvellement des organes délibérants.

La compétence « document d'urbanisme » sera désormais, par principe, une compétence intercommunale. Deux échéances sont à retenir : leur élaboration sera donc transférée à l'intercommunalité dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la loi ALUR en 2017. En cas de retard, cette prise de compétence pourrait intervenir de droit après les élections municipales et communautaires de 2020.

VI.2 Contenu

Le PLU a deux fonctions : il est l'expression d'un projet urbain et il doit définir la réglementation des sols.

Le PLU n'est donc pas seulement un document juridique, il est l'expression à la fois spatiale et temporelle d'un projet de territoire, une expression vivante de la commune dans toutes ses composantes : humaines, sociales, économiques, culturelles, environnementales, paysagères...

Dans sa forme, il comporte :

- un rapport de présentation,
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD),
- des orientations d'aménagement et de programmation,
- des documents graphiques,
- un règlement,
- des annexes.

Le PLU intercommunal peut tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacement urbain (PDU). Pour ce second cas, l'EPCI compétent est également Autorité Organisatrice de Transport Urbain (AOTU). Dans ce type de document, les programmes d'orientations et d'actions (POA) permettent de faciliter l'intégration des mesures et des éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat et des déplacements.

Afin de favoriser la mixité sociale et rendre les PLU plus opérationnels pour la réalisation de logements et plus particulièrement de logements sociaux, les communes peuvent réserver :

- des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements (L123-2b),

- délimiter des 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 qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (article L123-1-5 II 4°).

VI.2.1 - Le rapport de présentation (L123-1-2)

Le rapport de présentation expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques.

Il précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Il expose les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ainsi que les limitations administratives à l'utilisation des sols.

La loi ALUR précise le contenu du rapport de présentation notamment en ce qui concerne le diagnostic environnemental. Ce rapport doit également intégrer une analyse de densification des capacités de stationnement et d'une étude rétrospective de la consommation d'espace.

VI.2.2 - Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) (L123-1-3)

Le PADD expose le projet d'urbanisme de la commune. Il définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Le PADD arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

C'est un document court, à vocation politique, et destiné à l'ensemble des citoyens.

Le PADD doit avoir des objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace.

VI.2.3 Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (L123-1-4)

C'est un document obligatoire désormais et ne se référant pas forcément à un secteur géographique. Elles portent sur les conditions d'aménagement, d'habitat, de transport et de déplacement.

Elles peuvent pour un PLUi, tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH) et, lorsque l'EPCI est Autorité Organisatrice de Transports Urbains (AOTU), de plan de déplacements urbains (PDU). Lorsque la commune n'est pas sous l'emprise d'un SCOT, les OAP doivent contenir des dispositions sur les commerces.

Les OAP ne s'imposent pas en termes de conformité mais de simple compatibilité.

VI.2.4 Les documents graphiques (R123)

Les documents graphiques du PLU doivent faire apparaître les zones urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles et forestières.

Les différentes zones sont désignées de la façon suivante :

- zone urbaine • Zone U : secteur déjà urbanisé et secteur où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ;
- zone à urbaniser • Zone AU (ancienne zone NA des POS) : secteurs à caractère naturel destiné à être ouvert à l'urbanisation soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone soit par une modification ou révision du PLU.

L'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU stricte devra être faite par modification via une délibération motivée démontrant que cette ouverture à l'urbanisation est utile au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans cette zone.

Les zones AU strictes qui n'auront pas fait l'objet d'une ouverture ou d'une acquisition foncière significative de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier et ce, au bout de 9 ans, seront considérées comme des zones agricoles ou naturelles. Ainsi, les zones 2AU de plus de 9 ans sont ouvertes à l'urbanisation par révision du PLU.

- zone agricole • zone A (ancienne zone NC) : secteurs, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Seules sont autorisées les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole. La jurisprudence a donné une interprétation stricte de ces notions. Est également autorisé le changement de destination des bâtiments identifiés dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

- zone naturelle ou forestière • zone N : secteurs équipés ou non à protéger de l'urbanisation en raison soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique. Ces zones peuvent également faire l'objet d'une protection soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espace naturel. En zone N, seules les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière et les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages peuvent être autorisées.

Est également autorisé le changement de destination des bâtiments identifiés dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

A l'intérieur de ces zones A et N, peuvent être autorisés de façon exceptionnelle des secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) dans lesquels les constructions peuvent être autorisées 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. Les bâtiments d'habitation en zones A et N, en dehors des STECAL, peuvent faire l'objet d'une extension dès lors que cette extension ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Ces différents zonages peuvent être précisés par des indices, tels que celui de la zone UI qui désigne en général une zone équipée dont la vocation est de recevoir des activités artisanales, industrielles voire commerciales.

Les anciennes zones NB, qui généraient une urbanisation inorganisée de secteurs naturels, ont été supprimées (celles existant dans les anciens POS au 1^{er} avril 2001 sont maintenues mais elles devront disparaître lors de la révision du POS en PLU).

Les secteurs soumis à des risques naturels ou technologiques sont identifiés de façon particulière quelle que soit la zone à l'intérieur de laquelle ils se situent.

Il en est de même pour les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts, à la réalisation de programmes de logement, aux espaces boisés classés (EBC), et pour les secteurs à protéger en raison de la richesse du sous-sol (carrières...). Sont également localisés les éléments de paysage, immeubles, monuments, sites et secteurs à protéger.

VI.2.5 Le règlement (L. 123-1-5)

Le règlement fixe les règles applicables aux terrains compris dans les différentes zones.

Il se compose d'un certain nombre de dispositions générales, puis d'autant de chapitres que de types de zones. Chacun de ces chapitres peut comporter quatorze articles qui constituent le règlement de chaque zone du PLU.

Ils sont ainsi définis :

- 1-Types d'occupation ou utilisation du sol interdits.
- 2-Types d'occupation ou utilisation du sol soumis à des conditions particulières.
- 3-Accès et voirie.
- 4-Desserte par les réseaux.
- 5-Suppression de la superficie minimale des terrains constructibles.
- 6-Implantation des constructions par rapport aux voies et aux emprises publiques.
- 7-Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.
- 8-Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.
- 9-Emprise au sol.
- 10-Hauteur des constructions.
- 11-Aspect extérieur.
- 12-Stationnement.
- 13-Espaces libres, plantations.
- 14-Suppression des COS.
- 15-Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales.
- 16-Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

A la suite d'un décret en Conseil d'État, le règlement du PLU connaîtra une nouvelle présentation thématique.

La suppression du COS est immédiate pour les PLU et le plan de sauvegarde et de mise en valeur car la loi supprime la base légale des règlements qui en comportent. Toutefois, le COS est maintenu dans les POS .

VI.2.6 Les annexes

Les annexes regroupent les contraintes résultant d'autres réglementations, que le PLU à lui seul ne peut contenir. Par exemple : liste des servitudes d'utilité publique applicables sur le territoire, plans des réseaux d'eau potable et d'assainissement, règles applicables en matière sanitaire ou archéologique, porter à connaissance du préfet, etc.

Le PLU sert de base à la délivrance des autorisations d'occupation des sols, qui doivent obligatoirement lui être conformes. Le PLU couvre obligatoirement tout le territoire de la commune.

Une seule exception est autorisée : les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qui fixent les principes d'organisation urbaine et les règles juridiques strictes destinées à protéger le patrimoine architectural existant dans les secteurs sauvegardés (loi Malraux ; exemple : le Vieux Lyon).

VI.3 Procédure

V.3.1 La procédure d'élaboration (L123-6 et suivants)

La procédure d'élaboration du PLU comporte des phases de concertation, d'études, d'association, d'enquête publique et d'approbation ; elle est résumée dans le schéma qui suit.

La loi ALUR prévoit le renforcement de la collaboration entre l'EPCI et les communes lors de l'élaboration d'un PLUi par l'organisation une fois par an d'un débat sur la politique locale de l'urbanisme.

Décision d'élaborer un PLU par délibération du conseil municipal ou syndical

Cette délibération définit les modalités de concertation devant associer les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (L300-2).

Affichage en mairie pendant un mois, et insertion de l'avis dans un journal diffusé dans le département.

Concertation avec les habitants, associations locales et autres personnes concernées Transmission de la délibération au Préfet	Transmission de la délibération aux présidents du conseil général, du conseil régional, de l'EPCI auteur du SCOT, de l'EPCI compétent en matière de Programme Local de l'Habitat, au représentant de l'organisme compétent pour organiser les transports urbains et aux chambres consulaires
Le Préfet porte à la connaissance de la collectivité les prescriptions, servitudes et PIG, ainsi que toute information utile -PAC-	
Études et élaboration concertée du PLU	<i>Dans les deux mois, les présidents font connaître leurs représentants s'ils souhaitent être associés, et les maires des communes voisines font savoir s'ils veulent être consultés</i>
Débat d'orientation sur le PADD au sein du conseil municipal, 2 mois au moins avant l'arrêt du projet de PLU	
Projet de PLU arrêté par le conseil municipal	
<i>Avis sous 3 mois sinon avis réputé favorable</i>	
Consultation des organismes et personnes publiques associées	
Enquête publique	<i>Le commissaire enquêteur est désigné par le président du tribunal administratif. Un arrêté du maire ou du président de l'EPCI précise les modalités de l'enquête (lieu, date...)</i>
<i>Affichage en mairie et insertion dans un journal diffusé dans le département</i>	
Approbation du PLU et mise à disposition du public	
Transmission au Préfet	En l'absence de SCOT, le PLU est exécutoire 1 mois après sa transmission
	En présence d'un SCOT sur le territoire communal, le PLU est exécutoire dès sa transmission

La décision d'approbation peut être contestée devant le juge administratif dans un délai de deux mois à compter de sa publicité

VI.3.2 Les procédures de modification : de droit commun et simplifiée (L. 123-13-1)

La modification permet une évolution partielle et limitée du PLU, elle ne peut cependant pas changer les orientations du PADD ni 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 ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisances.

Il y a deux types de modification qui s'appliquent lorsque le projet modifie le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou les programmes d'orientations et d'actions.

La modification de droit commun se met en place lorsque les modifications ont pour effet de majorer de plus de 20 % les possibilités de construire, ou de réduire la surface d'une zone U ou AU ou encore de diminuer les possibilités de construire.

La modification simplifiée peut être utilisée dans les autres cas ou si les modifications ont pour effet soit d'augmenter le gabarit pour l'habitation, pour les logements sociaux ou pour les constructions à haute performance énergétique. Elle peut aussi intervenir dans le cas d'une erreur matérielle (Article L123-13-3 Code de l'urbanisme).

La modification de droit commun impose la réalisation d'une enquête publique, alors que la modification simplifiée permet la simple mise à disposition du projet au public.

Initiative de mise en modification (du maire ou du président de l'EPCI)

Notification du projet de modification au Préfet, au président du conseil général, du conseil régional, de l'EPCI auteur du SCOT, de l'EPCI compétent en matière de PLH, au représentant de l'organisme compétent pour organiser les transports urbains et aux chambres consulaires

*Le commissaire enquêteur est désigné par le président du tribunal administratif.
Un arrêté du maire ou du président de l'EPCI précise les modalités de l'enquête (lieu, date, heure...)*

Enquête publique (arrêté du maire ou du président de l'EPCI)

La délibération est affichée en mairie et insérée dans un journal diffusé dans le département

Approbation de la modification (délibération du conseil municipal ou de l'EPCI)

VI.3.3 La procédure de révision (L123-13)

La procédure de révision est pratiquement alignée sur la procédure d'élaboration.

Le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable peut avoir lieu lors de la délibération du conseil municipal prescrivant la révision du PLU.

La révision allégée (avec réunion d'examen conjoint) remplace l'ancienne révision simplifiée.

La révision allégée ne peut être utilisée si elle porte atteinte aux orientations définies par le PADD. Cependant, elle peut réduire un espace boisé classé ; une zone agricole, une zone naturelle ou forestière, une protection liée aux risques de nuisance, à la qualité des sites, paysages ou milieux naturels (Article L123-13 II Code de l'urbanisme).

La procédure :

- délibération définissant aussi la concertation ;
- ouverture de la concertation ;
- le maire invite l'État et les personnes publiques associées à examiner conjointement le projet ;
- enquête publique portant sur le projet et sur la révision.

VI.3.4 - La mise en compatibilité (MEC ; L. 123-14)

Un PLU peut faire l'objet d'une mise en compatibilité avec :

- La réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement, présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général (L123-14-2). Il s'agit des procédures de déclaration d'utilité publique (DUP) et de déclaration de projet (DP) ;
- La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), la loi Montagne, un Projet d'Intérêt Général (PIG), un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), un schéma de secteur, un Programme Local de l'Habitat (PLH), un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) ou Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) (L123-14-1) dès lors que la collectivité refuse d'engager la procédure (R123-23) ;
- Une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP – L. 642-3 du code du patrimoine).

VI.3.5 La mise à jour (R.123-22)

Le PLU doit rassembler le maximum d'informations concernant le droit d'occuper ou d'utiliser le sol dans la commune; c'est pourquoi il doit périodiquement être mis à jour.

La procédure de mise à jour est un simple report au PLU, par arrêté du maire, d'une décision administrative autonome (servitude d'utilité publique, périmètre de zone d'aménagement concerté (ZAC), périmètre relatif au droit de préemption, périmètre d'étude...) qui ne modifie pas les objectifs du PLU mais a une incidence sur l'utilisation du sol.

Le préfet peut, après une mise en demeure du maire restée infructueuse, procéder d'office au report des servitudes d'utilité publique.

VI.4 Les effets du PLU

VI.4.1 Après la mise à l'étude ou la mise en révision

Dès qu'un PLU est prescrit ou mis en révision, l'autorité administrative peut surseoir à statuer sur les demandes d'occupation du sol, pour une durée de deux ans, si la délivrance du permis est de nature à rendre plus onéreuse la réalisation des objectifs du PLU ou si elle est de nature à compromettre ses orientations.

VI.4.2 Après l'approbation (article L422 et R422 du code de l'urbanisme)

Dès la publication de l'acte approuvant le PLU – et les mesures de publicité réalisées -, si la commune est couverte par un SCOT ou 1 mois après dans le cas contraire, ce document est opposable à toute personne publique ou privée, et les demandes de permis de construire sont instruites sur la base du règlement et des documents graphiques du PLU et non plus en application du RNU ou de l'ancien POS.

Le PLU transfère au maire de la commune de manière définitive la responsabilité des décisions concernant l'application du droit des sols. A partir de là les permis de construire et autres autorisations relatives au droit des sols sont délivrés au nom de la commune.

Toutefois continuent à être délivrés et établis au nom de l'État les autorisations et actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols concernant certains projets (articles L422-2, R 422-1 et R422-2 du code de l'urbanisme).

En cas d'annulation par voie juridictionnelle, le document précédent (éventuellement le RNU) redevient applicable.

VI.4.3 La périodicité du PLU

Une analyse des résultats de l'application du PLU devra être réalisée tous les 9 ans après l'approbation du document d'urbanisme (6 ans si le PLU tient lieu de PLH) et donnera lieu à une délibération sur l'opportunité à réviser.

CHAPITRE II • L'APPLICATION DU DROIT DES SOLS (ADS)

I Le champ d'application des permis de construire, d'aménager, de démolir et de la déclaration préalable

Les autorisations sont regroupées autour des trois opérations que l'urbanisme a en charge de réglementer : construire, aménager, démolir.

I.1 Les constructions

Le code de l'urbanisme opère une distinction selon qu'un projet consiste en une construction nouvelle ou concerne des travaux sur une construction existante.

I.1.1 - Les constructions nouvelles

L'article R. 421-1 pose le principe que toute construction nouvelle doit être précédée de la délivrance d'un permis de construire, les articles suivants distinguent les constructions nouvelles soumises à déclaration préalable et les constructions nouvelles dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme.

Par ce principe, toute construction nouvelle qui ne figure, ni dans la liste des exceptions ne relevant d'aucune autorisation établie par les articles R. 421-2 à R. 421-8-1, ni dans la liste des exceptions relevant de la déclaration préalable établie par les articles R. 421-9 à R. 421-12, nécessitera une demande de permis.

Par exemple, une construction nouvelle ayant pour effet de créer une surface de plancher et/ou une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures à 20 m² devra faire l'objet d'une déclaration préalable.

I.1.2 - Les travaux sur constructions existantes et les changements de destination

Lorsque le projet consiste en des travaux effectués sur des constructions existantes, le principe posé par l'article R. 421-13 est que ceux-ci sont dispensés de toute formalité.

Par exception à ce principe, les articles R. 421-14 à R. 421-16 mentionnent les travaux soumis à permis de construire et les articles R. 421-17 et R. 421-17-1 mentionnent les travaux soumis à déclaration préalable.

Le changement de destination se définit comme le changement entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9 soit, l'habitation, l'hébergement hôtelier, les bureaux, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'exploitation agricole ou forestière, la fonction d'entrepôt et les services publics ou d'intérêt collectif.

I.2 Les travaux, installations et aménagements

Le principe énoncé par l'article R. 421-18 est que les travaux, installations et aménagements, sont dispensés de toute autorisation.

Deux séries d'exceptions relèvent l'une du permis d'aménager, l'autre de la déclaration préalable.

I.2.1 - Les travaux, installations et aménagements soumis à permis d'aménager

Les articles R. 421-19 à R. 421-22 énumèrent les travaux, installations et aménagements soumis à permis d'aménager parmi lesquels :

- les lotissements qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement ;
- les affouillements et les exhaussements de sols d'une superficie supérieure ou égale à deux hectares et d'une profondeur ou d'une hauteur supérieure à deux mètres.

1.2.2 - Les travaux, installations et aménagements soumis à déclaration préalable

Les articles R. 421-23 à R. 421-25 définissent les travaux, installations et aménagements soumis à une déclaration préalable.

C'est notamment le cas des lotissements qui ne prévoient pas la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement.

Dans les périmètres des secteurs sauvegardés dont le périmètre a été délimité, les sites classés et les réserves naturelles, le champ d'application est renforcé de façon à permettre un contrôle plus important, par exemple, l'installation de mobilier urbain ou d'œuvres d'art est soumise à déclaration préalable (R. 421-24).

1.3 Les démolitions

Les démolitions constituent une catégorie de travaux à part faisant l'objet d'un permis spécifique, qui n'est pas toujours obligatoire.

Les démolitions peuvent être autorisées par le permis de construire ou le permis d'aménager lorsqu'elles sont nécessaires pour la réalisation de l'opération.

Les articles R. 421-27 R. 421-28 définissent les cas dans lesquels le permis de démolir est obligatoirement requis comme, par exemple, les secteurs sauvegardés dont le périmètre a été délimité, les sites inscrits ou classés ou en instance de classement, etc...

L'exigibilité du permis de démolir peut également être décidée par une délibération de la commune sur tout ou partie de son territoire.

II La procédure d'instruction et de décision

II.1 Le dossier de demande de permis

La demande de permis doit être formulée via un CERFA ad hoc⁽¹⁾.

II.1.1 - Le contenu de la demande de permis de construire

La demande de permis de construire doit préciser (article R. 431-5) :

- l'identité du ou des demandeurs indispensable pour répondre au demandeur⁽²⁾;
- l'identité de l'architecte auteur du projet, sauf si ce projet n'implique pas le recours obligatoire à un architecte ;
- la localisation (adresse, situation cadastrale, etc...) et la superficie du terrain ;
- la nature des travaux (construction nouvelle, extension ou surélévation d'une construction existante, changement de destination, etc.) ;
- la destination des constructions, par référence aux destinations des constructions définies à l'article R. 123-9 ;
- la surface de plancher des constructions projetées, s'il y a lieu répartie selon les différentes destinations définies à l'article R. 123-9 ;
- la puissance électrique nécessaire au projet, lorsque la puissance électrique est supérieure à 12 kilovoltampères monophasé ou 36 kilovoltampères triphasé ;
- les éléments, fixés par arrêté, nécessaires au calcul des impositions.

(1) Ce CERFA comporte une liste exhaustive des pièces à joindre à la demande. En dehors de cette liste, aucune autre pièce ne peut être exigée.

(2) Devront impérativement être précisés la date et le lieu de naissance du pétitionnaire s'il s'agit d'une personne physique, et les nom/prénom du représentant et numéro SIRET s'il s'agit d'une personne morale.

II.1.2 - Les pièces jointes à la demande de permis de construire

Ces pièces sont précisées aux articles R. 431-7 et suivants. Elles comportent :

- un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune ;
- le projet architectural défini à l'article L. 431-2 et comprenant une notice, un plan de masse et un certain nombre d'autres pièces (plan des façades, plan de coupe, documents graphiques et photographiques, etc.). Le contenu de la notice du projet architectural est détaillé à l'article R. 431-8. Son caractère plus ou moins précis ou détaillé, dépendra bien évidemment de la taille et de la nature du projet ainsi que de la sensibilité de l'environnement dans lequel il est prévu qu'il s'implante. Le plan de masse compris dans le projet architectural doit faire apparaître des renseignements indispensables, et notamment les travaux extérieurs aux constructions, les plantations maintenues, supprimées ou créées et, le cas échéant, les constructions existantes dont le maintien est prévu, et les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages seront raccordés aux réseaux.

II.1.3 - Les pièces complémentaires exigibles en fonction de la situation ou de la nature du projet

Les articles R. 431-13 à R. 431-33-1 énumèrent les différentes hypothèses dans lesquelles, doivent être joint au dossier de demande de permis de construire un certain nombre de pièces pour tenir compte de la situation ou de la nature du projet envisagé.

Ces différentes hypothèses peuvent être différenciées selon :

- la localisation du projet et notamment de son terrain d'assiette ;
- la nécessité d'études exigées par une autre législation que celle de l'urbanisme ou par le code de l'urbanisme lui-même ;
- la nature du projet ;
- la nécessité d'une autorisation autre que le permis de construire ou d'une servitude ;
- les contributions d'urbanisme applicables au projet.

II.1.4 - Les informations en vue de l'établissement des statistiques

Ainsi qu'il est prévu à l'article R. 431-34, la demande précise, en vue de la collecte des informations statistiques :

- le nombre de logements créés ou démolis, répartis en fonction du nombre de pièces, du type de financement et de leur caractère individuel ou collectif ;
- l'utilisation principale envisagée pour les logements créés ;
- les types d'hébergement prévus ;
- les catégories de services collectifs ou d'entrepôts.

Ces éléments d'information ne sont pas à prendre en considération dans l'appréciation du caractère complet du dossier de demande de permis de construire.

II.1.5 - La demande de permis de démolir

Elle comporte l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions requises pour effectuer cette demande (intégrée au formulaire de demande).

II.1.6 - Le dossier joint à la demande de permis de démolir

Ce dossier comprend (articles R. 451-1 à R. 451-6) :

- un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune,
- un plan de masse des constructions à démolir ou, s'il y a lieu, à conserver,
- un document photographique faisant apparaître le ou les bâtiments dont la démolition est envisagée et leur insertion dans les lieux environnants.

Lorsque le bâtiment est inscrit au titre des monuments historiques, le dossier joint à la demande comprend en outre :

- une notice expliquant les raisons pour lesquelles la conservation du bâtiment ne peut plus être assurée bien que l'intérêt de celui-ci du point de vue de l'histoire, ou de l'art, ait été reconnu suffisant pour justifier sa préservation
- les photographies faisant apparaître l'ensemble des façades et toitures du bâtiment ainsi que ses dispositions intérieures
- dans le cas d'une démolition partielle, la description des moyens mis en oeuvre pour éviter toute atteinte aux parties conservées.

Lorsque le bâtiment est adossé à un immeuble classé au titre des monuments historiques :

- des photographies faisant apparaître l'ensemble des parties extérieures ou intérieures du bâtiment adossées à l'immeuble classé
- la description des moyens mis en oeuvre dans la démolition pour éviter toute atteinte à l'immeuble classé.

Lorsque le projet est susceptible d'affecter de manière significative un site NATURA 2000 :

- le dossier d'évaluation des incidences NATURA 2000.

II.1.7 - La demande de permis d'aménager

Doivent être mentionnées :

- l'identité du ou des demandeurs,
- la localisation du terrain à aménager,
- la nature des travaux,
- les éléments, fixés par arrêté, nécessaires au calcul des impositions.

La demande comprend l'attestation du ou des demandeur(s) qu'ils remplissent les conditions requises pour effectuer ce dépôt.

Outre un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune, le dossier joint comprend :

1 – Une notice

Celle-ci indique (R. 441-3) :

- l'état initial du terrain et de ses abords, avec, le cas échéant, les constructions, la végétation, et les éléments paysagers existants,
- les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages.

A ce titre, la notice doit faire apparaître :

- l'aménagement du terrain avec indication de ce qui est modifié ou supprimé,
- la composition et l'organisation du projet, la prise en compte des constructions ou des paysages avoisinants, le traitement minéral et végétal des voies et espaces publics et collectifs et les solutions retenues pour le stationnement des véhicules,
- l'organisation des accès,
- le traitement des parties du terrain situées en limite du projet,
- les équipements à usage collectif et notamment ceux liés à la collecte des déchets.

Dans les secteurs sauvegardés seulement et lorsque le projet porte sur des aménagements extérieurs, les matériaux utilisés et les modalités d'exécution des travaux sont précisés par la notice (R. 441-8).

Enfin, lorsque les travaux sont projetés dans un cœur de parc national, la notice mentionnée à l'article R. 441-3 indique également les matériaux utilisés et les modalités d'exécution des travaux et la demande comprend les pièces complémentaires mentionnées au II de l'article R. 331-19 du code de l'environnement (R. 441-8-1).

2 – Des plans

Il s'agit :

- d'un plan de l'état actuel du terrain à aménager et de ses abords faisant apparaître les constructions et plantations existantes, les équipements publics desservant le terrain, et, si la demande ne concerne pas la totalité de l'unité foncière, la partie de celle-ci qui n'est pas incluse dans le projet,
- d'un plan coté dans les trois dimensions faisant apparaître la composition d'ensemble du projet et les plantations à conserver ou à créer.

II.1.8 - La demande de permis d'aménager un lotissement

Pour un lotissement, la demande précise, en outre, le nombre maximal de lots et la surface de plancher maximale dont la construction est envisagée.

Le plan coté de composition d'ensemble fait apparaître la répartition prévue entre les terrains réservés à des équipements ou des usages collectifs et les terrains destinés à une utilisation privative.

Le projet architectural comporte, outre les pièces prévues par les articles R. 441-2 à R. 441-8 :

- deux vues et coupes faisant apparaître la situation du projet dans le profil du terrain naturel ;
- deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et lointain ;
- le programme et les plans des travaux d'équipement indiquant les caractéristiques des ouvrages à réaliser, le tracé des voies, l'emplacement des réseaux et les modalités de raccordement aux bâtiments qui seront édifiés par les acquéreurs de lots ainsi que les dispositions prises pour la collecte des déchets ;
- un document graphique faisant apparaître une ou plusieurs hypothèses d'implantation des bâtiments.

Enfin, le dossier de demande est complété, en tant que de besoin, par les pièces suivantes :

- un projet de règlement du lotissement s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur ;
- une attestation de la garantie à fournir si le lotisseur entend être autorisé à vendre par anticipation sur la réalisation des travaux ou à différer les travaux en finition ;
- l'engagement du lotisseur que sera constituée une association syndicale des acquéreurs de lots.

II.2 Le dossier de déclaration préalable

La demande de déclaration doit être formulée via un CERFA ad hoc⁽³⁾.

II.2.1 - Le contenu de la déclaration préalable

La déclaration préalable est plus allégée qu'une demande de permis de construire. Conformément à l'article R. 431-35, elle précise :

- l'identité du ou des déclarant(s),⁽⁴⁾
- la localisation et la superficie du terrain,
- la nature des travaux ou du changement de destination,
- s'il y a lieu, la surface de plancher et la destination des constructions projetées,
- les éléments, fixés par arrêtés, nécessaires au calcul des impositions.

Elle comporte, en outre, l'attestation du ou des déclarant(s) qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R. 423-1, à savoir qu'ils soit le ou les propriétaire(s) du terrain, leur mandataire, ou qu'ils attestent être autorisés par eux à exécuter les travaux, soit co-indivisaires, ou ont la qualité pour exproprier.

II.2.2 - Le dossier joint à la déclaration préalable

Le dossier joint à la déclaration comprend (R. 431-36) :

- un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune,
- un plan de masse coté dans les trois dimensions, lorsque le projet a pour effet de créer une construction ou de modifier le volume d'une construction existante,
- une représentation de l'aspect extérieur de la construction faisant apparaître les modifications projetées si le projet a pour effet de modifier celui-ci.

Dans certains cas, et en fonction de la nature du projet, des pièces complémentaires peuvent être exigées.

⁽³⁾ Ce CERFA comporte une liste exhaustive des pièces à joindre à la demande. En dehors de cette liste, aucune autre pièce ne peut être exigée.

⁽⁴⁾ Devront impérativement être précisés la date et le lieu de naissance du pétitionnaire s'il s'agit d'une personne physique, et les nom/prénom du représentant et numéro SIRET s'il s'agit d'une personne morale.

II.2.3 - Le contenu de la déclaration préalable portant sur un projet d'aménagement

Elle est accompagnée de l'attestation du ou des déclarant(s) qu'il(s) rempli(ssen)t les conditions pour effectuer cette déclaration.

Le dossier joint à la demande comprend (R. 441-10) :

- un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune,
- un plan sommaire des lieux indiquant les bâtiments de toute nature existant sur le terrain,
- un croquis et un plan coté dans les trois dimensions de l'aménagement faisant apparaître, s'il y a lieu, la ou des divisions projetées.

Dans certains cas, et en fonction de la nature du projet, des pièces complémentaires peuvent être exigées.

II.3 Le dépôt de la demande ou de la déclaration

II.3.1 - Le nombre d'exemplaires

La demande ou la déclaration, et le dossier qui l'accompagne, doivent être établis (R. 423-2) :

- en deux exemplaires pour les déclarations préalables,
- en quatre exemplaires pour des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir.

Un exemplaire supplémentaire du dossier doit être fourni :

- lorsque les travaux sont soumis à l'autorisation du ministre chargé de la défense ou du ministre chargé des sites,
- lorsque la décision est subordonnée à l'accord de l'architecte des bâtiments de France (ABF).

Deux exemplaires supplémentaires du dossier doivent être fournis lorsque le projet est situé dans le cœur d'un parc national délimité en application de l'article L. 331-2 du code de l'environnement.

Un exemplaire supplémentaire du dossier doit être fourni lorsqu'une demande de dérogation prévue à l'article L. 111-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

En plus de la demande de permis de construire ou de la déclaration préalable et du dossier joint, le demandeur ou le déclarant doit fournir cinq exemplaires supplémentaires (A. 431-9) :

- du plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune,
- du plan de masse des constructions à édifier ou à modifier cotés dans les trois dimensions,
- le plan de coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au profil du terrain.

II.3.2 - Le récépissé du dépôt de la demande ou de la déclaration

Le dossier doit obligatoirement être déposé en mairie ou lieu du projet. Lors de son dépôt, le pétitionnaire se voit remettre 1 récépissé.

Ce récépissé contient (R. 423-4 et R. 423-5) :

- le numéro d'enregistrement de la demande ou de la déclaration,
- la date à partir de laquelle un permis tacite doit intervenir, en application du 1er alinéa de l'article L. 424-2, ou, dans le cas d'une déclaration, la date à partir de laquelle les travaux peuvent être entrepris.

Il doit également préciser que l'autorité compétente peut, dans le délai d'un mois à compter de la date du dépôt du dossier en mairie :

- soit notifier au demandeur que le dossier est incomplet ;
- soit notifier au demandeur un délai différent de celui figurant dans le récépissé, lorsque le projet entre dans les cas prévus aux articles R. 423-24 à R. 423-33.

Le récépissé doit enfin indiquer que le demandeur sera informé, toujours dans ce délai d'un mois à compter de la date du dépôt du dossier en mairie, si son projet se trouve dans une des situations énumérées aux articles R. 424-2 et R. 424-3, c'est-à-dire les cas dans lesquels il ne peut obtenir un permis tacite et où ce permis ne pourra être obtenu qu'en cas d'absence d'opposition ou de prescription de ABF.

II.3.3 - L'affichage et la transmission des demandes de permis et des déclarations préalables

La publicité ou affichage, obligatoire en vertu de l'article R. 423-6, doit être effectué par le maire dans les quinze jours suivant le dépôt de la demande ou de la déclaration.

II.4 Les délais d'instruction

II.4.1 - Les principes législatifs applicables aux délais d'instruction

Conformément à l'article L. 423-1, aucune prorogation du délai d'instruction n'est possible en dehors des cas et conditions prévus par décret.

Cela signifie que si le demandeur n'a pas été informé dans le délai d'un mois suivant le dépôt de la demande de permis ou de la déclaration préalable, que ce délai doit être majoré, parce que le projet est soumis à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévues par d'autres législations ou réglementations que le code de l'urbanisme, ce délai ne peut être modifié et notamment prorogé (R.423-24 et s.).

S'agissant des demandes de permis, ce délai ne peut être exceptionnellement prolongé que pour prendre en compte des obligations de procédure qui ne peuvent être connues dans le délai d'un mois suivant le dépôt de la demande (R. 423-18 c).

II.4.2 - Les délais d'instruction de droit commun

L'article R. 423-23 fixe les délais d'instruction de droit commun :

- un mois pour les déclarations préalables ;
- deux mois pour les demandes de permis de démolir et de permis de construire portant sur une maison individuelle ou ses annexes ;
- trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les permis d'aménager.

La modification du délai d'instruction de droit commun n'est possible que dans deux cas :

- une majoration de délai qui concerne selon les cas, les déclarations préalables ou les permis (R. 423-24 et R 423-25) ;
- une substitution de délai qui ne concerne que les demandes de permis (R. 423-26 et s.).

II.4.3 - Le point de départ des délais d'instruction

Le point de départ du délai d'instruction, que ce délai soit de droit commun ou qu'il fasse l'objet d'une majoration ou d'une prolongation exceptionnelle, est lié au caractère complet du dossier joint à la demande de permis ou à la déclaration préalable.

Ainsi qu'il est prévu à l'article R. 421-39, lorsque le dossier déposé en mairie ne comprend pas les pièces exigées, l'autorité compétente notifie au demandeur la liste des pièces manquantes en lui précisant que le délai d'instruction ne commencera à courir qu'à compter de la réception des pièces manquantes en mairie.

II.4.4 - La notification de la liste des pièces manquantes en cas de dossier incomplet

Les modalités relatives à cette notification sont définies aux articles R. 423-38 à R. 423-41-1).

Lorsque l'autorité compétente constate dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt en mairie que le dossier joint à la demande de permis ou de la déclaration préalable est incomplet, il doit notifier au demandeur ou à l'auteur de la déclaration la liste des pièces manquantes.

Les notifications doivent être adressées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Dans ce cas, l'intéressé est réputé en avoir reçu notification à la date de la première présentation du courrier (R. 423-46 et R. 423-47).

II.5 La consultation des personnes publiques, services et commissions intéressés

Dans bien des hypothèses, les opérations faisant l'objet d'un permis de construire, d'aménager, de démolir, ou d'une déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme peuvent être également soumises à un régime d'autorisation, ou à des prescriptions particulières prévues par une autre législation.

Le chapitre V du Livre IV du code de l'urbanisme (L. 425-1 et s.) recense la liste de ces opérations. Il dissocie, en outre :

- les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue par une autre législation ;
- les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable est subordonné à un accord prévu par une autre législation ;
- les opérations pour lesquelles l'autorisation prévue par une autre législation dispense de permis ou de déclaration ;
- les opérations pour lesquelles la délivrance d'un permis ou la réalisation de travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation.

Lorsque la décision est de la compétence de l'État, le maire adresse au chef du service de l'État dans le département chargé de l'instruction, à savoir le directeur départemental des territoires, son avis sur chaque demande de permis ou de déclaration.

Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu :

- soit dans un délai d'un mois à compter de la réception en mairie de la demande de permis ;
- soit dans un délai de quinze jours à compter de la réception en mairie de la déclaration préalable.

S'agissant des déclarations préalables, l'avis du maire est désormais encadré dans un délai extrêmement court de quinze jours, au-delà, son avis est réputé favorable.

II.6 Les règles applicables

L'article L. 421-8 du code de l'urbanisme énonce le principe général selon lequel même en l'absence de formalités d'urbanisme préalables à la réalisation d'un projet, les règles d'urbanisme doivent toujours être respectées.

II.6.1 - Les règles de fond opposables aux permis et déclarations préalables

Les permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager et décisions rendues sur les déclarations préalables doivent être conformes aux dispositions d'urbanisme, c'est-à-dire aux règles de fond définies :

- soit par les documents d'urbanisme, POS, PLU, cartes communales, plans de sauvegarde et de mise en valeur, voire pour certains de ces permis les orientations des schémas de cohérence territoriale (SCOT) ;
- soit par le RNU (articles R. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme), auquel il y a lieu d'ajouter notamment la règle de constructibilité limitée définie à l'article L. 111-1-2 ;
- soit par les servitudes d'utilité publique affectant l'occupation et l'utilisation des sols.

II.6.2 - Le respect des règles générales de construction

Conformément à l'article R. 431-2 dernier alinéa, la demande précise que le demandeur et, le cas échéant, l'architecte ont connaissance de l'existence de règles générales de construction prévues par le chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre 1^{er} du code de la construction et de l'habitation et notamment, lorsque la construction y est soumise, des règles d'accessibilité fixées en application de l'article L. 111-7 de ce code et de l'obligation de respecter ces règles.

Par exception, certaines règles de construction sont sanctionnées dans le cadre du permis de construire (mais pas de la déclaration préalable) en raison de l'importance des enjeux qu'ils peuvent représenter. Il en est ainsi des immeubles de grande hauteur et des établissements recevant du public. Si le permis de construire sanctionne les règles de construction, ce n'est pas, en revanche, l'autorité chargée de l'instruction qui en contrôle le respect.

II.6.3 - Le droit des tiers

Le permis de construire, comme le permis d'aménager, est délivré sous réserve du « droit des tiers ».

Il n'a pas à interférer avec les relations de voisinage, sous réserve de certaines exceptions comme la servitude de cour commune ou, lorsqu'ils sont prévus, les transferts possibilités de construire en zones naturelles et forestières dans les PLU.

II.7 La décision

Ainsi qu'il résulte des articles L. 424-3 et R. 424-5, lorsque la décision rejette la demande ou la déclaration préalable, elle doit être motivée.

Il en est de même si elle est assortie de prescriptions, s'il s'agit d'un sursis à statuer ou si une dérogation ou une adaptation mineure est accordée.

Cette règle relative à la motivation de la décision est applicable tant aux permis de construire et aux permis d'aménager qu'aux permis de démolir. Elle s'applique également aux décisions prises en matière de déclaration préalable.

La décision expresse doit contenir, par ailleurs, un certain nombre d'éléments d'information.

Elle doit :

- fixer le montant de la ou des contribution(s) d'urbanisme mentionnée(s) à l'article L. 332-28 du code de l'urbanisme mises à la charge du bénéficiaire du permis (R. 424-7) ;
- en cas de sursis à statuer, indiquer la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra, en application de l'article L. 111-8, confirmer sa demande, sachant qu'en l'absence d'une telle indication, aucun délai n'est opposable au demandeur ;
- indiquer les voies et délais de recours.

II.7.1 - La notification de la décision

La décision relative au permis de construire, d'aménager ou de démolir ou en matière de déclaration préalable est notifiée :

- soit par pli non recommandé, lorsque la décision accorde le permis sans prévoir de participation ni de prescription ; le cachet de la poste figurant sur l'enveloppe d'envoi faisant foi dans cette hypothèse ;
- soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postale, en cas de refus de permis ou d'opposition au projet ayant fait l'objet d'une déclaration, de sursis à statuer, d'autorisation ou de non-opposition assortie de prescriptions ou de participation ; dans une telle hypothèse, l'intéressé est réputé avoir reçu notification de cette décision à la date de la première présentation du courrier (R. 423-47).

La date de la notification de la décision n'est pas sans incidence. En effet, c'est cette date qui sert de point de départ :

- d'une part, à la date de péremption du permis de construire, d'aménager ou de démolir (R.424-17) ;
- d'autre part, aux délais de recours administratifs ou contentieux des demandeurs ou déclarants contre ces actes individuels.

II.7.2 - Les informations relatives au caractère exécutoire de la décision et à la date à laquelle elle a été transmise au préfet

Les articles R. 424-11 et R. 424-12 imposent à l'administration de préciser les conditions dans lesquelles la décision devient exécutoire.

Lorsque la décision est prise au nom de l'État, par le maire ou par le préfet, la décision devient exécutoire dès sa notification au demandeur ou à l'auteur de la déclaration.

Lorsqu'elle est prise par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de cet établissement, elle devient exécutoire dès sa réception en préfecture ou sous-préfecture et sa notification à l'intéressé (L. 424-7).

Dans cette dernière hypothèse, conformément à l'article R.424-12, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale informe le demandeur de la date à laquelle la décision et le dossier ont été transmis au préfet ou à son délégué dans les conditions définies à l'article L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant des permis tacites et des décisions de non-opposition à une déclaration préalable, il résulte de l'article L. 424-8 que ces permis ou décisions sont exécutoires à compter de la date à laquelle ils sont acquis, c'est-à-dire si aucune décision n'a été notifiée au demandeur, à l'issue du délai d'instruction.

II.7.3 - L'affichage sur le terrain

La mention du permis exprès, tacite, ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquis et pendant toute la durée du chantier (R. 424-15).

Les articles A.424-15 à A.424-19 déterminent les modalités, le contenu, et les formes de l'affichage, selon que le permis porte sur une construction, un lotissement, un terrain de camping, un parc résidentiel de loisirs ou une démolition.

Cet arrêté est applicable tant aux permis de construire, d'aménager que de démolir explicites que tacites et à l'affichage des déclarations préalables.

II.7.4 - L'affichage à la mairie

Un extrait du permis ou de la déclaration est publié par voie d'affichage à la mairie pendant deux mois dans les huit jours de la délivrance expresse ou tacite du permis ou de la décision de non-opposition à la déclaration préalable (R. 424-15).

L'exécution de cette formalité fait l'objet d'une mention au registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire prévu à l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales.

Mais cet affichage en mairie n'a pas d'incidence sur le délai de recours des tiers contre ces décisions.

III La mise en oeuvre des permis et déclarations

III.1 L'ouverture du chantier

Conformément à l'article R. 424-16, lors de l'ouverture du chantier, le bénéficiaire du permis de construire ou d'aménager adresse au maire de la commune une déclaration d'ouverture de chantier en trois exemplaires.

Cette formalité permet au maire de veiller au respect des mesures de sécurité prises par le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre concernant la protection de la sécurité publique aux abords des chantiers.

Elle permet, en outre, d'informer l'administration, en vue de l'établissement des statistiques concernant l'activité du bâtiment.

Elle peut constituer enfin pour le maître d'ouvrage une référence pour le déblocage des prêts.

Dès réception de la déclaration d'ouverture de chantier, le maire conserve un exemplaire de cette déclaration, en transmet un exemplaire à l'autorité qui a délivré le permis de construire, si elle est autre que le maire, et un exemplaire au préfet en vue de l'établissement des statistiques (R. 424-16).

III.2 La péremption de la décision

III.2.1 - Les règles applicables aux permis de construire, d'aménager ou de démolir et aux décisions de non-opposition portant sur une opération comportant des travaux

Le permis de construire, d'aménager ou de démolir ainsi que la décision de non-opposition portant sur une opération comportant des travaux sont périmés si les travaux ne sont pas entrepris dans un délai de deux ans à compter de la notification de la décision expresse autorisant les travaux ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue (R. 424-17).

Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année.

Conformément au décret 2014-1661 du 29 décembre 2014 portant dérogation aux articles R. 424-17 et R. 424-18 du code de l'urbanisme, le délai de validité des permis de construire, d'aménager ou de démolir et des décisions de non-opposition à une déclaration intervenus au plus tard le 31 décembre 2015 ou en cours de validité Au 30 décembre 2014, est porté à trois ans.

III.2.2 - Les règles applicables aux déclarations préalables portant sur un changement de destination ou sur une division de terrain sans travaux

Lorsque la déclaration porte sur un changement de destination ou sur une division sans travaux, la décision devient caduque si ces opérations n'ont pas eu lieu dans un délai de deux ans à compter de la notification de la décision ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue (R. 424-18).

III.2.3 - La suspension du délai de validité en cas de recours

L'article R. 424-19 prévoit qu'en cas de recours devant la juridiction administrative contre un permis ou une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou de recours devant la juridiction civile, le délai de validité prévu à l'article R. 424-17 est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle devenue définitive.

Il en va de même si le permis porte sur une installation classée pour la protection de l'environnement et que l'autorisation, l'enregistrement ou le récépissé de déclaration pris au titre du code de l'environnement est contesté.

III.3 La prorogation de la décision

La prorogation est possible pour une année et renouvelable sur demande de son bénéficiaire si les prescriptions d'urbanisme et les servitudes administratives de tous ordres auxquelles est soumis le projet n'ont pas évolué de façon défavorable à son égard (R. 424-21 à R. 424-23).

III.4 La déclaration d'achèvement des travaux

A l'achèvement des travaux, une déclaration d'achèvement doit être établie par le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition en cas de déclaration préalable (R. 462-1).

La déclaration doit être établie à l'achèvement de tous travaux autorisés par un permis de construire ou d'aménager ou encore par une non-opposition à déclaration préalable.

La déclaration peut être établie pour la totalité des travaux, ou pour une tranche de travaux (R. 462-2).

En matière de lotissement avec travaux de voies ou d'espaces communs, la déclaration peut être établie à l'achèvement des travaux autres que de finition si le différé des travaux de finition des voies a été autorisé, et la déclaration doit alors le préciser (R. 462-2).

Le signataire, qu'il s'agisse du bénéficiaire de l'autorisation ou de la décision de non-opposition, ou de l'architecte doit attester, non seulement l'achèvement des travaux, mais également la conformité de ceux-ci au permis ou à la déclaration préalable.

Lorsque le permis ou la déclaration tient lieu de procédure de contrôle d'une disposition étrangère à la réglementation d'urbanisme (respect des réglementations thermique, parasismique...), doivent être jointes à la déclaration d'achèvement des attestations de respect des dites réglementations établies par des professionnels.

III.5 Le contrôle de la conformité

Le contrôle de conformité est applicable à l'ensemble des autorisations d'urbanisme qu'il s'agisse des permis de construire et d'aménager ainsi qu'aux décisions de non-oppositions à déclaration préalable. Seules les démolitions soumises à permis de démolir échappent à ce contrôle.

Le contrôle de la conformité est déclenché par la déclaration d'achèvement et attestation de conformité.

La réception en mairie de cette déclaration ouvre à l'autorité compétente un délai de trois mois ou, lorsqu'un récolement est obligatoire, de cinq mois.

Pendant ce délai, et en cas de non-conformité des travaux, l'autorité compétente peut mettre en demeure le maître d'ouvrage de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité.

Passé ce délai, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux. En cas de non-conformité des travaux au permis délivré elle conserve néanmoins la possibilité de dresser un procès verbal d'infraction au code de l'urbanisme dans les 3 ans suivant l'infraction.

Ce mécanisme de contrôle administratif de la conformité traduit une évidente responsabilisation des constructeurs et des architectes.

IV Le certificat d'urbanisme

Le certificat d'urbanisme est un acte administratif qui contient des informations sur les possibilités de construire sur un terrain déterminé (article R. 410-1 du code de l'urbanisme).

Il existe deux types de certificats d'urbanisme : le certificat de simple information dit CUa et le certificat opérationnel dit CUb.

La demande de certificat d'urbanisme peut être déposée en mairie par tout citoyen, même s'il n'a pas de droit sur le terrain.

La demande et le dossier qui l'accompagne sont établis en deux exemplaires pour un certificat d'urbanisme de simple information et en quatre exemplaires pour un certificat d'urbanisme opérationnel.

Elle est ensuite instruite par la personne publique compétente (commune ou État) dans un délai d'un mois pour le certificat d'urbanisme de simple information et deux mois pour le certificat d'urbanisme opérationnel.

Le certificat d'urbanisme indique :

- les dispositions d'urbanisme applicables au terrain ;
- les limitations administratives au droit de propriété ;
- le droit de préemption ;
- la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ;
- si un sursis à statuer serait opposable à une déclaration préalable ou à une demande de permis.

Le certificat opérationnel mentionne l'état des équipements publics desservant le terrain. Il ajoute, à la demande de l'administré, si le terrain peut ou non être utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée.

Le certificat opérationnel, et lui seul, peut ainsi être positif ou négatif.

Le certificat a une durée de validité de dix-huit mois.

Lorsqu'une demande de permis est déposée dans ce délai, les dispositions énoncées dans le certificat ne peuvent être remises en cause.

En cas de non réponse de l'autorité compétente, le demandeur, s'il dépose une demande de permis dans le délai de 18 mois suivant la date à laquelle l'autorité aurait dû répondre, bénéficie également du maintien des règles et participations applicables

CHAPITRE III • L'AMENAGEMENT

I Définition

Aménager, c'est transformer le foncier (matière première de l'aménagement) en développant un processus de « fabrication » (passer du terrain nu au terrain à bâtir) qui intègre deux préoccupations :

- financer les équipements ;
- choisir la bonne procédure.

L'aménagement est donc un processus de production à la disposition des communes et des EPCI.

Il peut consister à :

- mettre en oeuvre 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.

Les opérations d'aménagement devront toujours être réalisées dans le respect des principes du droit de l'urbanisme énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme.

II Le foncier, matière première de l'aménagement

II.1 Les enjeux

Le montage le mieux à même d'assurer un bon remplissage des terrains après leur aménagement consiste à proposer, outre une grande qualité des équipements, des prix de vente compatibles avec le marché.

Maîtriser les prix de ventes c'est d'abord maîtriser le prix de revient donc celui de la matière première : le foncier nu.

II.2 Les outils

II.2.1 Le droit de préemption urbain (DPU)

Préempter un immeuble, c'est en devenir acquéreur de façon prioritaire. Le conseil municipal peut instituer un droit de préemption urbain (DPU) sur une partie de son territoire.

Le DPU peut être mis en place :

- dans les zones U et AU des PLU (ou les zones NA des POS) ;
- dans les périmètres délimités par les cartes communales pour la réalisation d'une opération déterminée sur délibération du conseil municipal ;
- dans les secteurs sauvegardés.

Le droit de préemption représente un moyen pour la commune de connaître les mutations immobilières qui s'effectuent sur son territoire et donc d'acquérir un immeuble dont l'utilité est réelle pour le développement local.

II.2.2 - La zone d'aménagement différé (ZAD) – (L.212-1 à L.212-5 et R.212-1 à R.212-6)

La ZAD est un outil de préemption destiné à permettre la réalisation d'un projet d'aménagement dans un secteur soumis à une forte pression foncière.

Une ZAD ouvre un droit de préemption pendant une période de six ans renouvelable dans les zones urbaines, naturelles ou agricoles d'une commune, qu'elle dispose ou non d'un document d'urbanisme.

Les intercommunalités ont dorénavant la possibilité de se doter d'une ZAD.

La ZAD peut être créée :

- soit par décision motivée du préfet, sur proposition ou après avis de la commune et après avis de l'EPCI compétent.

En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI compétent, la ZAD ne peut être créée que par décret en Conseil d'État.

- soit par délibération motivée de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre compétent après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone. En cas d'avis défavorable d'une de ces communes, la ZAD ne peut être créée que par arrêté préfectoral.

L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.

Le droit de préemption en ZAD exclut la mise en œuvre du DPU sur les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un POS ou un PLU.

Pour le prix d'acquisition par voie de préemption, la date de référence est la date de publication de l'acte créant la ZAD – ou de l'acte délimitant un périmètre provisoire de ZAD le cas échéant – et dans tous les cas la date du dernier renouvellement de l'acte créant la ZAD.

Dans les ZAD, les communes bénéficient d'un droit de préemption sur les territoires y compris lorsqu'ils ne sont pas couverts par un PLU. Le périmètre de ZAD peut aussi être prescrit en dehors des zones U et AU du PLU.

II.2.3 Les autres droits de préemption

Un droit de préemption dans les espaces naturels sensibles peut être institué par le conseil général, après consultation des représentants des professions agricoles et forestières. Il peut arriver que des communes l'exercent par substitution.

Le conseil municipal peut également délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel les cessions de fonds ou de baux commerciaux sont soumises au droit de préemption.

II.2.4 La déclaration d'utilité publique (DUP)

Les communes (les personnes publiques plus généralement) peuvent exproprier afin de constituer des réserves foncières nécessaires à la réalisation d'une opération, sous réserve qu'elle soit d'utilité publique.

Il n'existe pas de définition légale de l'utilité publique, son appréciation relève donc de l'autorité administrative qui, sous le contrôle du juge administratif, examine si les atteintes à la propriété privée, le coût et les inconvénients que l'opération comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Il importe de pouvoir justifier à la date d'engagement de la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) d'un projet d'aménagement alors même que ses caractéristiques précises n'auraient pas été définies, et dans la mesure où le dossier d'enquête préalable à la DUP fait apparaître la nature de ce projet (Conseil d'État 21 mai 2014 Communauté d'agglomération de Montpellier, n°354804).

II.2.5 Le droit de délaissement

Lorsque des terrains privés sont grevés par des servitudes d'urbanisme (emplacements réservés des PLU, immeubles visés par une déclaration d'utilité publique...), leurs propriétaires ont le droit d'exiger leur acquisition par la collectivité qui a eu l'initiative du projet ou par celle qui en bénéficie : c'est le droit de délaissement.

II.2.6 L'acquisition amiable

Il ne faut pas omettre, enfin, la possibilité pour les communes d'acquérir à l'amiable les terrains nécessaires à la réalisation de leurs projets.

III Le processus de « fabrication » du terrain à bâtir

De même que, pour une production industrielle, il faut financer, gérer et contrôler la fabrication, il faut dans l'aménagement :

- 1 – Financer les équipements
- 2 – Choisir la bonne procédure.

III.1 Financer les équipements

III.1.1 Les taxes fiscales

La taxe d'aménagement est une recette non affectée établie sur les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments soumises à autorisation d'urbanisme.

Elle est composée d'une part communale, destinée au financement des équipements de la collectivité ; et d'une part départementale, destinée au financement des espaces naturels sensibles des départements et des Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement.

La taxe est assise sur la surface intérieure des constructions et sur certains aménagements. Sa base imposable peut être réduite par application, soit des mesures d'exonération de plein droit dont la liste varie selon qu'il s'agit de la part communale ou de la part départementale (articles L. 331-7 et L. 331-8 du code de l'urbanisme), soit des exonérations qui peuvent être accordées par les assemblées délibérantes (article L. 331-9 du code de l'urbanisme).

La part communale existe de plein droit au taux de 1% dans les communes dotées d'un document d'urbanisme ; et sur délibération facultative du conseil municipal dans les autres.

Les communes peuvent fixer des taux compris entre 1% et 5%, selon les aménagements à réaliser. Ce taux peut être porté jusqu'à 20%, sur délibération motivée du conseil municipal, dans les secteurs nécessitant la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux de superstructure. En cas de vote d'un taux supérieur à 5%, aucune autre contribution d'urbanisme ne peut être exigée du constructeur.

Afin de mieux accompagner leur politique d'urbanisation, les communes peuvent procéder à une différenciation géographique des taux permettant de mieux répartir entre les constructions le coût des équipements publics.

III.1.2 Les participations d'urbanisme

L'outil de la taxe d'aménagement peut être complété par des contributions des constructeurs aux dépenses d'équipements publics, les participations :

- la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels nécessités par la nature, la situation ou l'importance d'une installation à caractère industriel, agricole, commercial ou artisanal ;
- le projet urbain partenarial qui résulte d'une convention signée entre un aménageur et la collectivité dans le but de financer des équipements publics qui rendront possible des opérations d'urbanisme. Part communale de la taxe d'aménagement et projet urbain partenarial ne peuvent être cumulés.

Ces participations ne doivent pas être fixée forfaitairement mais doivent tenir compte du coût réel des équipements à réaliser.

Attention ! Si la commune ne réalise pas les équipements pour lesquels elle a perçu ces participations, l'administré peut engager une action devant le tribunal administratif (action en répétition de l'indu) afin d'obtenir le remboursement des sommes indûment versées à la collectivité.

L'action en répétition se prescrit par 5 ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées.

III.2 Choisir la bonne procédure

Différentes procédures opérationnelles peuvent être utilisées :

- le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) (aucun nouveau PAE ne peut être engagé depuis le 1^{er} mars 2012 mais les anciens PAE continuent de s'appliquer selon leur prescriptions) ;
- le lotissement ;
- le permis groupé ;
- la zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
- le regroupement de parcelles par le biais d'associations foncières urbaines (AFU).

Pour chaque situation, pour chaque problème d'aménagement, il conviendra de choisir parmi ces procédures celle qui paraîtra la mieux adaptée, sans oublier de tenir compte, pour le calcul des échéances, des procédures spéciales : loi sur l'eau (intégrée au code de l'environnement), loi sur l'archéologie préventive, autorisation au titre du contrôle des distributions d'énergie électrique, etc.

III.2.1 Le lotissement

Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis (article L. 442-1 du code de l'urbanisme).

Un règlement de lotissement peut fixer les règles d'urbanisme applicables au terrain. Le règlement du lotissement devient caduc à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir.

III.2.2 Le permis groupé

Le permis groupé ou permis « valant autorisation de division » permet de réaliser un ensemble de constructions sur un même terrain et de les vendre ensuite à différents acquéreurs (article R. 431-24 du code de l'urbanisme).

Il y a permis « valant autorisation de division » lorsque le terrain d'assiette du projet doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet.

III.2.3 La zone d'aménagement concerté

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une opération publique qui permet à une collectivité publique ou à un établissement public de réaliser ou faire réaliser une opération d'aménagement.

C'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.

Le périmètre de la ZAC est reporté sur les documents graphiques du PLU.

La ZAC doit être compatible avec le SCOT et, le cas échéant, la DTA.

Le règlement de la ZAC est celui du PLU mis à jour pour intégrer le projet retenu.

La collectivité peut réaliser l'opération :

- en régie directe, c'est-à-dire être elle-même l'aménageur et donc supporter le risque financier de l'opération et notamment de la commercialisation,
- sous forme d'une concession publique d'aménagement (CPA), c'est-à-dire confier l'aménagement et l'équipement de la ZAC à toute personne publique ou privée en mesure d'équiper un territoire et de produire du terrain à bâtir.

La ZAC permet de s'affranchir de la taxe d'aménagement et de lui substituer un régime de participation de l'aménageur (et éventuellement de propriétaires autres que l'aménageur) aux équipements publics nécessaires aux besoins des futurs habitants ou usagers du secteur.

III.2.4 En résumé...

Le choix pourra se faire entre différentes procédures d'aménagement parmi lesquelles les suivantes :

- réalisation en régie directe,
- ZAC en régie,
- ZAC avec concession publique d'aménagement (CPA),
- lotissement,
- permis groupé,
- association foncière urbaine (AFU).

Cette liste, quoique partielle, montre la complexité des procédures ; il est donc prudent de s'entourer d'un maximum de conseils avant d'en choisir une et de la mettre en oeuvre.

CHAPITRE IV • LE CONTENTIEUX

Il y a trois contentieux possibles concernant le droit de l'urbanisme, à ces contentieux peuvent s'appliquer différents droits : le droit civil, le droit administratif et le droit pénal.

Dans cette présentation succincte des différents contentieux nous écarterons dès à présent le contentieux civil, contentieux dans lequel l'administration ne prend pas part. Il s'agit ici d'un contentieux entre particuliers.

Le contentieux administratif

Variété du contentieux administratif de l'urbanisme :

Le rôle du juge administratif est de vérifier que les collectivités publiques compétentes respectent aussi bien les règles de procédure que les règles de fond qui régissent l'occupation et l'utilisation des sols. Différents contentieux peuvent donc être mis en place : le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux (ou de pleine juridiction).

Le recours pour excès de pouvoir :

Le REP est qualifié par Édouard Laferrière (Vice-Président du Conseil d'État de 1886 à 1898), de « procès fait à un acte ». Il permet au juge administratif de contrôler la légalité d'un acte administratif pris par une autorité compétente. Pour intenter un REP, le requérant doit avoir intérêt à agir. L'intérêt à agir est désormais circonscrit à la fois dans le temps : il s'apprécie à la situation du requérant à partir de la date d'affichage en mairie de la demande de permis de construire. Cet intérêt à agir est aussi circonscrit dans l'espace : une personne ne pourra déposer un recours que si la construction est de nature à affecter directement les conditions d'occupation ou d'utilisation de son bien. Le requérant doit avoir capacité et doit agir dans des délais précis. De plus pour faire un REP, il faut qu'il y ait un document administratif faisant grief à contester.

Différents moyens peuvent être invoqués devant le juge pour contester la légalité de l'acte. Les moyens susceptibles d'être invoqués à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir sont :

Moyens d'illégalité externe :

- incompétence de l'auteur de l'acte : moyen d'ordre public qui peut être soulevé d'office par le juge. L'incompétence peut être matérielle, territoriale ou temporelle ;
- vice de forme (dont le défaut de motivation) ;
- vice de procédure ;
- vice dans la composition d'un organisme dont l'avis à recueillir est obligatoire.

Moyens d'illégalité interne :

- violation directe de la règle de droit ;
- erreur de fait : pour qu'un acte soit légal, il faut que les faits sur lesquels il est fondé existent ;
- erreur sur la qualification juridique des faits ;
- erreur de droit ;
- détournement de procédure ou de pouvoir.

Certains moyens sont dits d'ordre public, ils peuvent être aussi bien de légalité externe que de légalité interne. Ces moyens peuvent être soulevés d'office par le juge (c'est-à-dire même si les requérants ne les invoquent pas) tels que l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Le recours de plein contentieux (RPC)

Le juge dispose de nombreux pouvoirs lors d'un recours en plein contentieux. Il peut annuler ou valider un acte administratif (comme dans le cadre du recours pour excès de pouvoir), mais également le réformer (modifier) voire lui en substituer un nouveau. Il statue alors en fonction du droit en vigueur à la date de sa propre décision. De même, il peut condamner l'administration à des dommages et intérêts (indemnités).

Bien que la majorité des cas dans le contentieux de l'urbanisme se règle par le moyen d'un REP, il est de plus en plus fréquent que le juge statue dans le cadre d'un RPC.

Le juge peut aussi être saisi directement par le préfet en cas de doute sur la légalité d'un acte administratif élaboré par une collectivité territoriale.

Le contrôle de la légalité de l'acte

Le contrôle de légalité est l'un des moyens permettant de faire respecter les « règles du jeu » de la décentralisation par les collectivités territoriales.

Il correspond en la transmission de décisions locales et décentralisées au représentant de l'État. En matière d'urbanisme, la plupart des décisions des autorités locales doivent être transmises au préfet en vue du contrôle de la légalité.

C'est le cas :

- des délibérations des assemblées locales (ex : concernant les SCOT, les PLU, la création des ZAC,...)
- des décisions individuelles d'utilisation du sol (permis de construire, de démolir, certificat d'urbanisme...).

Il convient de noter qu'un exemplaire des imprimés de demandes d'autorisation d'occupation des sols doit être transmis par le maire au préfet dès réception.

L'autorité chargée de la transmission est l'organe exécutif de la collectivité (le maire de la commune). La transmission doit comporter le texte intégral de l'acte et doit être accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le représentant de l'État à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte. Le refus de transmission d'un acte soumis à cette obligation peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le défaut de transmission n'affecte pas la légalité de l'acte mais empêche ce dernier de devenir exécutoire.

Les services préfectoraux examinent la régularité de l'acte (compétence de son auteur, procédure suivie, respect des lois et des règlements, absence de détournement de pouvoir, erreur manifeste d'appréciation) et non son opportunité.

Lorsque le représentant de l'État estime que l'acte est illégal, il peut adresser à l'autorité locale des observations ou demander le retrait de cet acte (recours gracieux).

À défaut, le préfet peut déférer directement l'acte au tribunal administratif.

Le déféré préfectoral

Pour déférer un acte, l'autorité préfectorale doit saisir le juge dans un délai de deux mois après la date de réception de l'acte en préfecture ou deux mois après la date de refus de son retrait par la collectivité.

Le préfet doit ensuite informer l'autorité locale de la saisine du tribunal en lui indiquant le motif.

Le déféré préfectoral peut, par ailleurs, être sollicité par toute personne qui s'estime lésée par une décision de collectivité locale.

Le référé suspension

Les recours ne suspendent pas l'exécution de la décision, donc des travaux.

Ainsi, si le préfet (comme tout administré) souhaite l'arrêt immédiat des travaux, il doit demander au juge des référés la suspension de l'exécution de l'acte contesté.

Le juge des référés (le président du tribunal administratif le plus souvent) se prononce sous un mois.

Pour que le référé soit admis, différentes conditions doivent être remplies. Il doit y avoir urgence à suspendre l'exécution (que le demandeur doit justifier), il doit y avoir un doute sérieux concernant la légalité de l'acte, et le demandeur doit avoir déposé une requête en annulation ou modification de la décision dont il réclame la suspension.

Le référé permet d'avoir une ordonnance du juge dans des délais très courts, afin d'éviter la poursuite de travaux qui pourrait avoir des conséquences trop lourdes.

Le contentieux administratif

Le rôle du droit pénal est de qualifier, classier, prévenir et sanctionner les infractions pénales commises par une personne, qu'elle soit physique ou morale. Le domaine pénal est défini comme étant une branche mixte du droit (regroupant à la fois le secteur public et le secteur privé juridique).

Le droit pénal de l'urbanisme est une branche du droit pénal qui vise à sanctionner, au nom de l'intérêt général, les atteintes aux règles d'aménagement et de constructions.

Les infractions

Le non respect de la réglementation d'urbanisme constitue un délit sanctionné par le juge pénal.

Il existe deux catégories d'infractions :

- les infractions de fond : dans le cas de la violation du droit d'occuper le sol tel qu'il est établi par le règlement national (RNU, Carte Communale) ou local (POS/PLU) ;
- les infractions de forme, qui concernent la violation des règles de procédure du droit de l'urbanisme.

En pratique, il s'agit le plus souvent de constructions sans autorisation ou non conformes à une autorisation accordée. Cette première infraction peut se cumuler avec une violation des règles d'urbanisme opposables sur la commune ou l'EPCI.

Les infractions au droit de l'urbanisme sont constatées par tous les officiers ou agents de police judiciaire (maires, adjoints, gendarmerie, police...) ainsi que par tous les agents de l'État et des collectivités publiques assermentés et commissionnés à cet effet. Par ailleurs, les procès verbaux de constatation d'infraction, quel qu'en soit l'auteur, sont dressés au nom de l'État et font foi jusqu'à preuve du contraire. Ils doivent être réalisés dans les 3 ans suivants la fin des travaux illégaux.

L'établissement du PV permet donc d'interrompre la prescription de l'action publique, d'assurer l'égalité de traitement des citoyens devant la loi et d'éviter la mise en jeu de la responsabilité du citoyen, de la commune et de l'État. En effet, comme dans toute législation, l'efficacité de la prévention (élaboration de document d'urbanisme, instruction des autorisations du droit des sols...) ne peut s'affranchir de la répression.

Par ailleurs, l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme institue pour l'autorité administrative (État, maires, agents chargés de constater les infractions) une obligation de dresser procès-verbal dès qu'elle a connaissance d'une infraction (par elle-même ou par un tiers : voisin, association...). On parle de compétence liée.

On peut relever 4 outils de détection des infractions à la législation de l'urbanisme :

- L'organisation de tournées régulières ;
- L'utilisation d'informations provenant des tiers ;
- La vérifications des travaux effectués ;
- L'utilisation du droit de visite.

Il est nécessaire que le PV soit dressé dans les plus brefs délais. L'intervention rapide de l'administration puis de l'autorité judiciaire, peut permettre d'obtenir la régularisation, c'est là un des enjeux du contentieux pénal : la régularisation.

Le fait de dresser un PV n'entraîne donc pas forcément des poursuites pénales mais peut au contraire permettre à l'intéressé de régulariser sa situation en déposant une déclaration préalable ou un permis de construire modificatif ou bien encore en remettant les lieux en état.

Le droit de visite est prévu par l'article L 461-1 du code de l'urbanisme et permet de détecter une éventuelle infraction.

Ainsi, "le représentant de l'État dans le département, le maire ou ses délégués ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés peuvent à tout moment visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans".

Le droit de visite doit s'exercer dans le respect du domicile privé de la personne. Si l'occupant s'oppose au droit de visite, l'agent doit le constater par procès-verbal et transmettre celui-ci au Parquet.

L'obstacle au droit de visite est réprimé par l'article L 480-12 du code de l'urbanisme et peut être sanctionné par une amende, voire même une peine d'emprisonnement.

Cependant, la violation de domicile est réprimée (article 432-8 du nouveau code pénal) et, avant de pénétrer dans le domicile, l'agent verbalisateur doit rechercher l'accord (de préférence écrit) de l'occupant et le mentionner dans son procès-verbal.

Lorsque l'occupant s'oppose au droit de visite, l'agent ne doit pas insister. Il établit un procès verbal puis peut faire appel au service de la gendarmerie ou de la police nationale. Ces derniers demanderont à leur tour l'autorisation de pénétrer sur la propriété. Si l'occupant persiste dans son refus, l'Officier de Police Judiciaire informera le procureur de la République, qui saisira le juge d'instruction. Le juge d'instruction peut ordonner une visite domiciliaire en délivrant une commission rogatoire.

Le procès verbal doit être transmis sans délai au procureur de la République qui décide de « l'opportunité des poursuites ». La DDT s'est associée avec les parquets des TGI du département du Rhône grâce à un protocole. La DDT suit donc l'affaire avec le procureur. Depuis cette politique, les procédures bien que longues aboutissent souvent à une condamnation notamment de remise en état des lieux sous astreintes.

La décision de justice rendue par le tribunal correctionnel est susceptible de recours devant la cour d'appel dans un premier temps (suspension de la décision du tribunal), puis devant la Cour de cassation dans un deuxième temps (suspension de la décision de la cour d'appel).

Si le pourvoi est accepté, l'arrêt de la cour d'appel est « cassé » et l'affaire est renvoyée devant une autre cour d'appel.

Le procès verbal est essentiel à la prise éventuelle d'un arrêté interruptif de travaux (AIT).

L'AIT est une mesure conservatoire pour s'assurer que les travaux illégalement entrepris cessent.

Par principe, elle doit respecter le principe du contradictoire, soit l'envoi d'un courrier informant le pétitionnaire de l'intention du maire de prendre un AIT.

L'AIT doit être motivé et comporter les mentions suivantes :

- Viser le PV d'infraction et reprendre en détail les infractions commises ;
- Rappeler les dispositions législatives ou réglementaires violées ;
- Expliquer les préjudices qui résulteraient de la poursuite des travaux ;
- Indiquer les voies et délais de recours (R. 421-5 du CJA) ;

L'AIT ne peut être ordonné que sous trois conditions cumulatives : les travaux ne doivent pas être achevés, un PV doit avoir été préalablement dressé et l'autorité judiciaire ne doit pas s'être encore prononcée sur le fond de l'affaire.

Pour être opposable aux contrevenants, l'AIT doit être notifié par lettre recommandée avec avis de réception. Une copie de l'AIT doit être transmis au parquet, il peut être intéressant de lui transmettre aussi des photographies. L'AIT est un acte pris au nom de l'Etat, son caractère exécutoire n'est donc pas soumis au contrôle de légalité (CE, 1er octobre 1993, Marchal, req. 129861). En tant que tel, il relève néanmoins du contrôle hiérarchique du préfet, à qui il doit être transmis sans délai dans les situations les plus tendues.

DEUXIEME PARTIE
NOTIONS COMPLEMENTAIRES



I Les directives territoriales d'aménagement (DTA)

Les directives territoriales d'aménagement (DTA) ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire. Seules sont concernées les parties du territoire présentant des enjeux majeurs en matière de développement, d'aménagement, de protection et de mise en valeur.

C'est notamment le cas de l'aire métropolitaine lyonnaise qui est couverte par une DTA depuis 2007.

I.1 Objectifs

Les directives territoriales d'aménagement visent deux objectifs.

I.1.1 Objectifs d'orientation

Les directives territoriales d'aménagement peuvent fixer les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement des territoires et d'équilibre entre leurs perspectives de développement, de protection et de mise en valeur.

Elles indiquent les principaux objectifs de l'État concernant :

- la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements structurants ;
- le développement de l'habitat et de la solidarité entre les villes ;
- la préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

I.1.2 Objectifs de réglementation

Les directives territoriales d'aménagement peuvent préciser, pour les territoires concernés, les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral adaptées aux particularités géographiques locales.

I.2 Élaboration

L'élaboration de la DTA se déroule en plusieurs phases :

- initiative du gouvernement ou sur demande d'une région après consultation du Conseil économique, social et environnemental ;
- association avec les collectivités locales (régions, départements, communes de plus de 20 000 habitants, chefs-lieux d'arrondissement, groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme et comités de massif) ;
- préparation par le préfet de région concerné ;
- enquête publique ;
- approbation par décret en Conseil d'État.

I.3 Effets

Les SCOT et en leur absence, les PLU et les cartes communales, doivent être compatibles avec la DTA, qui s'impose à eux en tant que document de rang supérieur.

II La gestion des eaux

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) constitue un instrument de planification ayant vocation à mettre en oeuvre les principes posés par la loi sur l'eau (intégrée au code de l'environnement). Il délimite le périmètre des sous-bassins correspondant à une unité géographique, il fixe les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et il définit les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre. C'est un acte réglementaire approuvé par le préfet coordonnateur de bassin.

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est un document de planification élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il doit être compatible avec le SDAGE.

Le périmètre et le délai dans lequel il est élaboré sont déterminés par le SDAGE ; à défaut, ils sont arrêtés par le ou les préfets, le cas échéant sur proposition des collectivités territoriales intéressées.

Le SAGE est établi par une commission locale de l'eau représentant les divers acteurs du territoire, soumis à enquête publique et est approuvé par le préfet.

Il est doté d'une portée juridique : le règlement et ses documents cartographiques sont opposables aux tiers et les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau.

Les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et carte communale) doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par le SAGE.

Le schéma départemental des carrières doit être compatible avec les dispositions du SAGE.

La loi sur l'eau impose aux communes de définir, après enquête publique, un zonage d'assainissement (zones d'assainissement collectif, zones d'assainissement non collectif, zonage pluvial).

Le schéma d'assainissement d'une agglomération est formé de l'ensemble des plans et textes qui décrivent, sur la base des zonages d'assainissement, l'organisation physique des équipements d'assainissement d'une collectivité (réseaux et stations).

III Le bruit

Dans chaque département, le préfet est chargé de recenser et de classer les infrastructures de transports terrestres en cinq catégories en fonction de leurs caractéristiques sonores et du trafic. De part et d'autres des infrastructures classées, sont déterminés des secteurs dont la distance à la voie de circulation varie entre 10 et 300 mètres, selon leur catégorie sonore.

Les périmètres des secteurs affectés par le bruit, ainsi que les prescriptions d'isolement acoustique, doivent être annexés au Plan local d'urbanisme (PLU) mis à la disposition du public en mairie.

Sans qu'il s'agisse d'une obligation, il est recommandé aux maires d'intégrer cette cartographie et ces informations en annexe de la carte communale.

Les bâtiments d'habitation, les établissements d'enseignement et de santé, ainsi que les hôtels venant s'édifier dans ces secteurs devront présenter des isolements acoustiques compris entre 30 et 45 dB(A) de manière que les niveaux de bruit résiduels intérieurs ne dépassent pas 35dB(A) de jour et 30 dB(A) de nuit.

IV Le plan des déplacements urbains (PDU)

Le PDU, élaboré par l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transport urbain. Il doit notamment être compatible avec le SCOT « intégrateur ».

V Le programme local de l'habitat (PLH)

Le PLH est un document de prévision et de programmation de la réhabilitation et de la construction de logements sur un territoire déterminé. Il sert de référence pour la programmation des aides au logement, à l'échelle d'une communauté de communes.

VI Le schéma de développement commercial (SDEC)

Le SDEC est un document qui définit les objectifs d'évolution des équipements commerciaux sur un territoire déterminé et élabore des orientations cohérentes formant cadre de référence pour les commissions d'équipement commercial et pour la politique de revitalisation.

VII Les projets d'intérêt général (PIG) (L.121-9 – R.121-4)

VII.1 Définition

Peut être qualifié de projet d'intérêt général (PIG) tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection :

- présentant un caractère d'utilité publique
- et répondant aux deux conditions suivantes :

1- 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 personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;

2 - avoir fait l'objet :

- soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier,
- soit d'une inscription dans un document de planification .

VII.2 Effets

Dès qu'une commune ou un EPCI décide d'élaborer (ou de réviser) un PLU ou un SCOT, le préfet doit porter à la connaissance de l'autorité territoriale les PIG concernant le territoire.

Si la commune est dotée d'un PLU, le préfet va demander au maire d'intégrer le PIG au PLU par la voie de la modification ou de la révision.

Le préfet engage lui-même la modification ou la révision du PLU, après avis du conseil municipal et enquête publique :

- au bout d'un mois si la commune n'a pas répondu ou a répondu négativement
- au bout de six mois si la commune n'a pas approuvé la modification ou la révision, alors qu'elle avait répondu positivement.

VIII Les servitudes administratives

VIII.1 Définition

Les servitudes sont des obligations pesant sur des immeubles, par l'effet d'un usage, d'une convention, d'un texte législatif ou réglementaire.

On distingue :

- les servitudes privées, qui impliquent un fond servant et un fond dominant ; elles sont régies par le droit privé ;
- les servitudes administratives, qui limitent le droit de propriété et régissent l'utilisation du droit du sol au nom de l'intérêt général.

Ces dernières incluent :

- les servitudes d'utilité publique ;
- les servitudes d'urbanisme.

VIII.2 Distinction et portée

VIII.2.1 Les servitudes d'utilité publique (SUP)

Les servitudes d'utilité publique sont créées par un texte spécifique n'entrant en général pas dans le domaine du droit de l'urbanisme. Elles s'imposent aux communes.

- 1^{re} conséquence : dès qu'il est informé qu'une collectivité va élaborer ou réviser un document d'urbanisme, le préfet porte à la connaissance de celle-ci les servitudes qui s'appliquent sur son territoire.
- 2^e conséquence : le PLU ou la Carte Communale doit comporter en annexe la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Les servitudes non annexées au PLU un an après son approbation ne sont plus opposables aux demandes d'autorisation des sols.
- 3^e conséquence : si une nouvelle servitude d'utilité publique est instituée, le maire doit mettre à jour l'annexe du PLU.

Elles ouvrent droit à indemnisation en cas de préjudice direct, certain, grave et matériel, sauf disposition législative contraire.

Les servitudes d'utilité publique sont nombreuses : on en recense plus de soixante-dix. L'annexe de l'article R.126-1 du code de l'urbanisme dresse la liste des servitudes affectant l'utilisation du sol.

Elles sont classées en quatre catégories :

- servitudes relatives à la conservation du patrimoine naturel ou culturel ;
- servitudes relatives à l'utilisation des ressources et des équipements : énergie, mines et carrières, canalisations, communications...;
- servitudes relatives à la défense nationale ;
- servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publiques.

Exemples :

- Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN). Le PPRN est un outil de maîtrise et de gestion des sols établi par l'État, qui définit, en association avec les parties concernées, des zones d'interdiction et des zones de prescription vis-à-vis des constructions, aménagements, ouvrages. Il peut imposer d'agir sur l'existant afin de réduire la vulnérabilité des biens. Il définit également des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.
- Plan de Prévention des Risques Miniers (PPRM). Le PPRM est un outil de maîtrise et de gestion des sols établi par l'État, qui définit, en association avec les parties concernées, des règles d'utilisation des sols influencés par les anciennes exploitations minières. Il peut interdire toute nouvelle construction dans l'ensemble des zones soumises à risque résiduel, limiter ou interdire certaines activités professionnelles ou prescrire des normes constructives afin de garantir la sécurité des personnes et l'intégrité des biens.
- Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT). Le PPRT est un outil réglementaire de maîtrise et de gestion des sols établi par l'État qui définit, en association avec les parties concernées, des règles d'utilisation des zones urbaines pour les rendre compatibles avec les activités industrielles, les projets de développement locaux et les intérêts des riverains. Le PPRT s'accompagne de mesures pour résorber le passé (expropriation, délaissement) et préserver l'avenir (limitation de constructions).
- Périmètres de protection des puits de captage d'eau potable...

VIII.2.2 Les servitudes d'urbanisme

Elles découlent des dispositions des documents d'urbanisme (hauteur des bâtiments, distance entre les constructions, implantations des constructions par rapport aux voies publiques, emplacements réservés, zonage...) Elles ont leur source dans le code de l'urbanisme.

Elles ne sont pas indemnisables.

IX Le sursis à statuer

IX.1 Définition

Le sursis à statuer est le moyen donné à l'administration de différer sa décision en matière d'autorisation ou de refus de construire ou d'occuper le sol. Chaque sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans. Ce délai peut être prolongé d'un an pour un motif différent du motif initial.

Au terme du sursis, l'administration est tenue de prendre une décision dans un délai de deux mois sur simple confirmation par l'intéressé du maintien de sa demande.

Si la notification de la décision de l'administration n'intervient pas dans ce délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes dans lesquels elle avait été demandée.

IX.2 Champ d'application

Le sursis à statuer peut être opposé :

- au cours de l'élaboration ou de la révision d'un PLU, pour des constructions, des installations ou des opérations qui seraient de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ;
- à l'occasion d'une opération, dès l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, lorsque les demandes d'autorisations concernent des travaux, des constructions ou des installations à l'intérieur de cette opération ;
- lorsque la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés à ce projet ont été délimités, si des travaux de construction ou des installations sont susceptibles de compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ces travaux publics (« périmètres d'études ») ;
- lorsqu'une opération d'aménagement a été prise en considération par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent, si des travaux de construction ou des installations sont susceptibles de compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de l'opération ;
- à l'intérieur d'un secteur sauvegardé.

ABF	Architecte des bâtiments de France
ADS	Application du droit des sols
AFUP	Association foncière urbaine de projets
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové
AOTU	Autorité organisatrice de transports urbains
AVAP	Aire de valorisation de l'Architecture et du Patrimoine
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CDPENAF	Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CES	Coefficient d'emprise au sol
COS	Coefficient d'occupation des sols
CPA	Concession publique d'aménagement
DDT	Direction départementale des territoires
DPU	Droit de préemption urbain
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EBC	Espace boisé classé
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
LAAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PDU	Plan des déplacements urbains
PEB	Plan d'exposition au bruit
PEP	Programme des équipements publics dans une ZAC
PIG	Projet d'intérêt général
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
POA	Programme d'orientations et d'actions
POS	Plan d'occupation des sols
PPRM	Plan de prévention des risques miniers
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PVR	Participation pour voiries et réseaux
RNU	Règlement national d'urbanisme
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAP	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SDEC	Schéma de développement commercial
SHOB	Surface hors oeuvre brute
SHON	Surface hors oeuvre nette
SPIC	Service public industriel et commercial
SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi)
STECAL	Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées
SUP	Servitudes d'utilité publique
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé

Article L.110

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 transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et 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. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

Article L.121-1

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- d) Les besoins en matière de mobilité.

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.



FONDAMENTAUX de l'URBANISME & de l'AMENAGEMENT

- Publication : DDT du Rhône/Service Planification Aménagement Risques/ Secrétariat Général
- Rédacteurs : F. Béverd - B. Guetat - V. Avinain - C.L. Oudin - S. Delfau - A. Magnard
- Mise en page : SG/UGQC
- Photo de couverture : Chessy les Mines/RUCH MP/Agence d'Urbanisme de Lyon
- Avril 2015