Barbara Rivoire
Avocat associé
SCP Sartorio – Lonqueue – Sagalovitsch & Associés

CT 2015-37-6

L'urbanisme, le volet moins connu de la loi Macron

Si la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, publiée au *Journal officiel* n° 0181 du 7 août 2015, est largement connue du grand public pour les mesures qu'elle contient sur le travail dominical ou sur la libéralisation du transport en autocar, le volet « urbanisme » de cette loi n'a pas provoqué le même intérêt...

Aucun des articles afférents n'a, par ailleurs, donné lieu à une contestation de sa conformité à la Constitution. La saisine du Conseil constitutionnel, le 15 juillet 2015, par les députés et les sénateurs a en effet été essentiellement dirigée contre les articles portant sur le commerce de détail, la libéralisation de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées, le pouvoir de l'Autorité de la concurrence, la procédure de redressement judiciaire et les conditions d'octroi d'une indemnité de licenciement devant le conseil de prud'hommes en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, n'a donc pas eu à se prononcer sur le volet consacré à l'urbanisme.

Le titre Ier de la loi Macron comporte pourtant un chapitre V dédié entièrement à l'urbanisme, par lequel elle introduit de nouvelles règles, comme celle limitant l'action en démolition diligentée sur le fondement de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme ou celle imposant d'indiquer l'intégralité des motifs justifiant une décision de rejet d'une demande d'autorisation d'urbanisme. Ce chapitre emporte par ailleurs, soit des corrections, soit des ajouts aux règles existantes. Le chapitre II du même titre, consacré au commerce, comporte également des dispositions relatives à l'urbanisme commercial. Enfin, le titre II étend les expérimentations d'autorisation unique et de certificat de projet rapprochant un peu plus le droit de l'urbanisme et celui de l'environnement en vue de « Faciliter les projets » (chapitre I, section 1).

MOTS CLÉS

Autorisation d'exploitation commerciale
Autorisation unique
Autorisations d'urbanisme
Certificat de projet
Droit de préemption
Plan local d'urbanisme

Ces différents apports de la loi peuvent être regroupés autour de cinq thèmes principaux : le droit de préemption (I), les autorisations d'urbanisme (II), le PLU (III), l'urbanisme commercial (IV) et le rapprochement avec le droit de l'environnement (V).

I. Le droit de préemption n'est pas fondamentalement amendé

Il s'agit plutôt pour la loi Macron d'apporter des correctifs à certaines dispositions introduites principalement par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, ou d'accroître l'efficacité du mécanisme de préemption en vue de favoriser la réalisation de logements et, notamment, de logements sociaux.

En premier lieu, la loi ALUR a soumis au droit de préemption les aliénations « à titre gratuit » d'immeubles ou d'ensembles de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf si la cession est effectuée entre des personnes ayant des liens de parenté jusqu'au sixième degré ou des liens issus d'un mariage ou d'un PACS. L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations a, par la suite, exclu en sus du champ d'application du droit de préemption celles consenties à « des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local » (art. 5). Dans son article 113, la loi Macron vient substituer au terme « aliénation à titre gratuit » celui de « donations entre vifs ». Le but de cette correction est d'exclure du champ d'application du droit de préemption les donations pour cause de mort.

Par ailleurs, la liste des personnes exemptées en cas de donation est peaufinée. Ainsi, sont

désormais exclues les donations consenties entre « ascendants et descendants », « collatéraux jusqu'au sixième degré », « époux ou partenaires d'un pacte civil de solidarité », « une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité, ou entre ces descendants » (art. 113 de la loi Macron). Philippe Dupuis relève le paradoxe dans la formulation de ces deux dernières exemptions, à savoir que les donations entre concubins ne bénéficient toujours pas de ce régime de faveur contrairement à celles consenties au bénéfice des descendants d'un conjoint ou d'un partenaire[1].

En deuxième lieu, la loi Macron élargit les hypothèses dans lesquelles le titulaire du droit de préemption peut déléguer ce droit. Jusqu'alors, il était prévu que, lorsque la commune faisait partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) y ayant vocation, elle pouvait, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences en la matière. De plus, la compétence d'un EPCI à fiscalité propre, ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme (PLU), emportait leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain. La loi Macron permet désormais une délégation de ce droit à une société d'économie mixte ou aux organismes d'habitations à loyer modéré ou encore à certains organismes agréés concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement.

Toutefois, les biens acquis par exercice du droit de préemption dans ce cadre ne peuvent, par dérogation à la règle communément applicable, être utilisés « qu'en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés [au vu des objectifs triennaux fixés en matière de réalisation de logements sociaux] » (art. 87 de la loi Macron). Les conditions dans lesquelles l'organe délibérant compétent pourra procéder à cette délégation restent soumises à une définition par décret en Conseil d'État.

En troisième et dernier lieu, la loi Macron indique que le droit de préemption n'est pas applicable, outre le cas déjà prévu des aliénations de biens et de droits immobiliers ayant donné lieu à une notification du droit de priorité de l'État et de certaines sociétés ou établissements publics, à l'aliénation de terrains au profit du preneur à bail à construction conclu à l'occasion d'une opération d'accession sociale à la propriété.

L'ensemble de ces mesures vise incontestablement à favoriser la production de logements et, notamment, de logements sociaux.

II. Deux dispositions relatives aux autorisations d'urbanisme sont d'importance

La loi Macron introduit deux nouveautés en matière d'autorisations d'urbanisme, qui méritent d'être soulignées.

D'une part, l'action en démolition est recentrée sur les zones sensibles. À cette fin, la loi Macron modifie les dispositions de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, qui était rédigé en ces termes : « Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire : [...] [son] propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ». La loi Macron ajoute une seconde condition tenant à la situation de la construction dans l'une des quinze zones de protection qu'elle liste de manière exhaustive. Parmi ces zones, peuvent être cités, à titre d'illustration, les parcs nationaux, les zones sensibles soumises à la loi littoral ou montagne, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP), les sites NATURA 2000, certaines zones figurant dans les plans de prévention des risques (PPR), etc. Le but est donc véritablement de limiter les possibilités d'action en démolition devant le juge judiciaire afin de sécuriser et de pérenniser les projets de construction.

D'autre part, la loi Macron renforce l'obligation de motivation fixée à l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme en imposant désormais l'indication de « l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires ». Cette obligation s'applique également aux décisions « assortie[s] de prescriptions, oppos[ant] un sursis à statuer ou

1 Voir Ph. Dupuis, « Loi Macron et droit de l'urbanisme », *JCPN*, 4 septembre 2015, n° 36, 1156.

comport[ant] une dérogation ou une adaptation mineure aux règles d'urbanisme applicables. » Le but est clairement d'éviter que l'administration ne s'oppose à une demande d'autorisation d'urbanisme de manière répétée et abusive.

Au surplus, un nouvel article L. 631-7-1 B a été inséré au code de la construction et de l'habitation (CCH) afin de donner la faculté, à l'organe délibérant de la collectivité territoriale compétente, de « définir un régime de déclaration préalable permettant d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation, pour une durée n'excédant pas quinze ans. » Cette mesure est applicable aux communes de plus de 200 000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Cet article précise que : « Jusqu'à l'expiration du délai [susmentionné], les locaux peuvent, par dérogation, retrouver leur usage antérieur. » Cette mesure s'inscrit également dans la lignée de celles tendant à favoriser la production de logements.

III. Les règles relatives au PLU sont modifiées à la marge pour favoriser la construction

En premier lieu, la loi Macron a inséré un nouvel article L. 127-2 dans le code de l'urbanisme. Il permet aux auteurs du PLU de prévoir dans le règlement la possibilité de « délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements [intermédiaires] [...] bénéficie d'une majoration du volume constructible qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration [...] ne peut excéder 30 % » pour chaque secteur et « ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements intermédiaires et le nombre total de logements de l'opération » pour chaque opération.

Il s'agit ici d'une autre mesure en faveur de la production de logements et, plus particulièrement, des logements intermédiaires. L'étude d'impact de la loi soulignait que : « Le développement d'un parc de logement locatif intermédiaire durable dans les zones les plus chères, aura pour effets » :
– un meilleur accès au logement des classes moyennes et une augmentation du reste à vivre pour ces ménages ;
– une meilleure fluidité des parcours résidentiels et la levée des freins à la mobilité des ménages ;
– une atténuation des effets de seuil entre le parc social et le marché libre [...] » (p. 133).

Curieusement, l'article L. 127-2 du code de l'urbanisme disposait que : « La partie de la construction en dépassement n'était pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité », alors même que ce dernier a été supprimé au 1er janvier 2015. L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme a abrogé cet article pour le recodifier aux articles L. 151-28-4° et L. 151-29 du code de l'urbanisme. Ce fut l'occasion de préciser que :
– l'application du 1° de l'article L. 151-28 (relatif aux « secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation ») « est exclusive » (art. L. 151-29), notamment de l'application du 4° (relatif aux logements intermédiaires) ;
– l'application combinée du 2° (relatif aux « secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux [...] bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol »), du 3° (relatif au « dépassement [possible] des règles relatives au gabarit [...] pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive » dans les zones urbaines ou à urbaniser) et du 4° de l'article L. 151-28 (relatif aux logements intermédiaires), « ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % du volume autorisé par le gabarit de la construction » (art. L. 151-29).

De même, la référence malencontreuse au plafond légal de densité (PLD) a été supprimée.

Ces dispositions issues de la recodification entreront en vigueur au 1er janvier 2016.

En deuxième lieu, la loi Macron atténue le principe de constructibilité limitée dans les zones agricoles ou naturelles, en dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL). En effet, désormais, les bâtiments d'habitation existants peuvent non seulement faire l'objet d'extensions mais également donner lieu à la construction d'annexes, dès lors qu'elles « ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site » (art. 80).

En troisième et dernier lieu, la loi Macron permet au règlement d'imposer aux construc-

tions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut prescrire une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci.

Ces deux articles ont également été abrogés par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 en vue de leur recodification respectivement aux articles L. 151-12 et L. 151-21 qui entreront en vigueur le 1er janvier 2016.

IV. La simplification de l'urbanisme commercial engagée par la loi PINEL est poursuivie

La loi Macron comporte des dispositions consacrées à l'urbanisme commercial dans le chapitre II du titre Ier, dédié au « Commerce ».

Tout d'abord, elle apporte des précisions sur les conséquences d'une modification substantielle d'un projet. La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite loi Pinel, a mis en place une procédure d'autorisation unique : « Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale [...], le permis de construire tient lieu d'autorisation ». Elle précisait, en outre, que : « Une nouvelle demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale est nécessaire dès lors qu'un projet subit une modification substantielle [...]. » La loi Macron vient confirmer que : « Une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles, du fait du pétitionnaire, au regard de l'un des critères énoncés [en matière d'aménagement du territoire, de développement durable ou de protection des consommateurs], ou dans la nature des surfaces de vente » [art. L. 752-15 du code de l'urbanisme].

Elle précise toutefois, dans son article 36, que : « Une modification du projet qui revêt un caractère substantiel [...] mais n'a pas d'effet sur la conformité des travaux projetés par rapport aux dispositions législatives et réglementaires [relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et en termes de compatibilité avec une déclaration d'utilité publique] nécessite une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation commerciale auprès de la commission départementale. » En d'autres termes, il est possible de modifier substantiellement son projet sans avoir besoin de solliciter un nouveau permis de construire si cette modification n'a pas d'effet sur la conformité des travaux initialement autorisés par un permis de construire ; dans cette hypothèse, seule une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale devra être sollicitée.

Ensuite, la loi Macron supprime le principe d'incessibilité et d'intransmissibilité du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale [PCVAEC]. Cette suppression peut s'expliquer par l'unification des procédures sachant que le permis de construire est délivré en fonction des règles opposables au projet de construction et non en fonction de la qualité du demandeur.

De même, la loi Macron vient compléter les dispositions transitoires prévues par la loi Pinel en indiquant que : « Pour tout projet nécessitant un permis de construire, l'autorisation d'exploitation commerciale, en cours de validité, dont la demande a été déposée avant le 15 février 2015 vaut avis favorable des commissions d'aménagement commercial » [art. 36].

Enfin, elle introduit une distinction entre « l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet » et « l'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial » présentant les mêmes caractéristiques. En effet, la commission départementale d'aménagement commercial ne prendra plus en considération la qualité environnementale et l'insertion paysagère et architecturale des bâtiments existants des projets d'extension d'un ensemble commercial de ce type. Le but de cette mesure est vraisemblablement de remédier aux difficultés rencontrées en présence de plusieurs bâtiments appartenant à des propriétaires différents dans un ensemble commercial.

V. Le rapprochement du droit de l'urbanisme avec le droit de l'environnement est renforcé

Ce renforcement du lien entre urbanisme et environnement est opéré dans la section 1 du chapitre Ier du titre II, intitulée « Faciliter les projets ».

En premier lieu, la loi Macron étend l'expérimentation de l'autorisation unique en matière d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), mise en place sur le territoire des régions Champagne-Ardenne et Franche-Comté par l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014, à l'ensemble des autres régions, pour trois ans. Cette extension est toutefois limitée aux « projets d'installations soumises à autorisation [...] présentant un intérêt majeur pour l'activité économique » (art. 103 de la loi). Ce dernier découle du « caractère stratégique de l'opération concernée, de la valeur ajoutée qu'elle produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'elle permet ou du développement du territoire qu'elle rend possible » (article précité). La loi habilite, par suite, le Gouvernement à agir par voie d'ordonnance pour la mise en place de cette généralisation du dispositif de l'autorisation unique.

En deuxième lieu, l'expérimentation des certificats de projet, mise en place par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 pour trois ans, fait également l'objet d'une extension. Cette expérimentation a été instituée pour permettre à un opérateur qui n'est pas certain du cadre juridique applicable à son projet de demander à l'administration de lui apporter préalablement les informations dont il a besoin. Il bénéficie, par la même occasion, d'un guichet unique. Elle a été initialement mise en place dans quatre régions, à savoir en Aquitaine, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Bretagne.

Dans son article 105, la loi Macron étend cette expérimentation à la région Île-de-France pour « les projets de création ou d'extension de locaux ou d'installations [...] lorsqu'ils présentent un intérêt majeur » et à la région Rhône-Alpes pour les projets présentant « un intérêt régional majeur pour le développement des transports ferroviaires ou lorsqu'ils sont liés à une telle opération. » L'extension des expérimentations d'autorisation unique ou de certificat de projet reste donc limitée aux projets d'une certaine envergure. Elle sera bénéfique pour le porteur du projet qui pourra mettre en œuvre ce dernier dans un cadre juridique plus clair et plus stable.

En troisième et dernier lieu, la loi Macron habilite le Gouvernement à édicter par voie d'ordonnance, afin de :

1° Accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement, notamment ceux favorisant la transition écologique, et favoriser leur réalisation [...] ;

2° Modifier les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes [...] ;

3° Réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions [...] ;

4° Accélérer le règlement des litiges relatifs aux projets, notamment ceux favorisant la transition énergétique, susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et assurer [...] l'efficacité et la proportionnalité de l'intervention du juge [...] (art. 106 de la loi).

En conclusion, la loi Macron comporte plusieurs mesures relatives à l'urbanisme, soit dans le chapitre spécifiquement dédié à ce sujet, soit à travers des dispositions relatives au commerce ou à une mise en œuvre plus fluide des projets. Le point commun de l'ensemble de ces mesures est de viser une simplification des règles et une sécurisation des procédures, afin de faciliter la concrétisation des projets, qu'ils tendent à la réalisation de logements, notamment sociaux, ou qu'ils comportent des enjeux commerciaux ou environnementaux.

Références

- Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
- Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
- Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme.
- Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.
- Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.
- Ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet.
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.
- Ph. Dupuis, « Loi Macron et droit de l'urbanisme », *JCPN*, 4 septembre 2015, n° 36, 1156.
- Assemblée nationale, « Projet de loi pour la croissance et l'activité. Étude d'impact. Tome 1 », 10 décembre 2014.