



N° 18 - Février 2011

Sommaire

Travaux de Recherche

Colloques et séminaires

Publications et thèses

Actualité législative

Agenda

Rédaction : Amélie Delattre et Nathalie Wolff, chargées de recherche au GRIDAUH

Sous la direction du Professeur Jean-Pierre Lebreton, directeur scientifique du GRIDAUH.

TRAVAUX DE RECHERCHE

La réforme de la fiscalité de l'aménagement :

Le GRIDAUH a apporté son concours à la préparation de la réforme de la fiscalité de l'aménagement, notamment en organisant une concertation approfondie associant le MEDDAD, les élus locaux, les professionnels du droit de l'urbanisme et les universitaires. Cette réforme a été adoptée par la **loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010**, parue au JO du 30 décembre 2010. L'article 28 crée un chapitre premier « Fiscalité de l'aménagement » au début du Livre III du Titre III du code de l'urbanisme. La réforme poursuit trois objectifs :

- de simplification, notamment en remplaçant la taxe locale d'équipement et plusieurs taxes additionnelles par une taxe d'aménagement unique, comportant une part communale ou intercommunale, une part départementale, une part régionale (pour l'Ile-de-France) ;
- de facilitation de la mise en œuvre des politiques locales d'aménagement avec la possibilité pour les communes et EPCI, d'une part, de différencier le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe

d'aménagement suivant des secteurs géographiques, d'autre part, de porter le taux dans certains secteurs ayant des besoins caractérisés d'aménagement jusqu'à 20% ;

2

- d'incitation à la densification des terrains situés dans les zones urbaines et dans les zones à urbaniser, en donnant à la commune ou à l'EPCI chargé du PLU la possibilité d'instituer un versement pour sous densité, acquitté dans le cas où le projet de construction n'atteint pas le « seuil minimal de densité ».

Les travaux qui ont été réalisés dans le cadre des réflexions préalables à l'élaboration de la loi sont publiés sur le site du GRIDAUH. Un commentaire de la loi, article par article, sera prochainement publié sur le site.

Instrument foncier et Stratégies foncières publiques

Le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer a confié au GRIDAUH une mission d'évaluation des instruments fonciers au service des politiques publiques, devant en particulier permettre à l'Etat, d'une part, d'apprécier l'adéquation de ces instruments à la politique du logement social (loi portant engagement national pour le logement, loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) ainsi qu'à la mise en œuvre des lois du Grenelle de l'environnement (lutte contre l'étalement urbain, utilisation économe de l'espace, reconversion des sols pollués...) et, d'autre part, d'engager la modernisation des outils de l'Etat dans le domaine de l'action foncière, notamment des établissements publics fonciers (EPF).

Dans le cadre de l'étude des interventions des différents opérateurs, une journée d'études a été organisée par le GRIDAUH et le Ministère sur « Instruments fonciers et stratégies foncières publiques », le 30 septembre 2010 ; elle a permis de procéder à une étude comparée des différents opérateurs et de mesurer l'adéquation de leur statut à leurs missions ; elle a permis également de s'interroger sur les perspectives de l'action foncière renouvelées par les évolutions du droit de la concurrence et par les incidences de la réforme des collectivités territoriales et de la loi Grenelle 2. Le 8 octobre 2010 s'est tenu un séminaire de droit comparé sur l'action foncière en Belgique, en Suisse et au Portugal.

Le travail de recherche s'est par ailleurs poursuivi avec l'étude des modifications qui pourraient être apportées au statut des établissements publics fonciers par le projet d'ordonnance dont ils sont l'objet ainsi que celles qui intéressent le droit de préemption.

Sur le site du GRIDAUH, ont été mis en ligne, à ce jour, le compte rendu du séminaire de droit comparé, une note sur la notion d'aménagement et une étude de Soazic Marie « Faut-il de nouvelles institutions dédiées pour l'action foncière ? L'EPF entre l'Etat et les collectivités territoriales » (intervention au colloque de Rennes du 1^{er} juin 2010).

Droit au logement opposable

Entreprise depuis le mois de juin 2009, l'évaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO est en voie d'être achevée. Celle-ci a été menée par le réseau du GRIDAUH dans huit départements (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Nord, Paris, Rhône, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne), l'objectif étant d'identifier, à partir de l'analyse des principales décisions des commissions départementales de médiation et des jugements rendus par les tribunaux administratifs, les facteurs qui conduisent à des divergences d'interprétation à l'égard de situations identiques et les difficultés liées aux dispositions normatives propres au dispositif DALO.

Accès au droit, modalités de saisine et d'instruction, décisions et rôles des commissions, décisions du juge administratif et intervention de ce dernier dans la mise en œuvre des décisions des commissions, impact de la mise en œuvre de la loi DALO sur les politiques locales de l'habitat : tels sont les thèmes de réflexion à partir desquels chaque équipe membre du GRIDAUH a réalisé une monographie du département. A cette occasion, un séminaire a été organisé dans chacun des sites étudiés. Les responsables de monographie ont ensuite rédigé un rapport comparant dans les huit départements ces différents thèmes.

Sur la base du rapport remis au Ministère du logement au mois de décembre dernier, **un colloque national sera organisé au mois de juin prochain**. Il donnera lieu à une publication au sein des *Cahiers du GRIDAUH* diffusés par la Documentation Française.

Les monographies sont disponibles sur le site du GRIDAUH

Le droit de l'urbanisme libanais

Le droit de l'urbanisme libanais repose, pour l'essentiel, sur un décret loi de 1983 dont un certain nombre de dispositions ne répondent pas aux objectifs du développement durable. C'est pourquoi **MAJAL, observatoire urbain académique, affilié à l'Institut d'urbanisme de l'Académie des Beaux-Arts de Beyrouth, a proposé au GRIDAUH un partenariat scientifique**, en vue de dresser un diagnostic de l'état du droit de l'urbanisme au Liban et d'envisager des pistes de réforme.

Après un travail d'investigation sur le droit de l'urbanisme du Liban, le partenariat s'est concrétisé par la tenue d'un séminaire organisé avec le soutien du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement et de l'Agence universitaire de la francophonie à Beyrouth, les 13 et 14 octobre 2010. Les travaux du séminaire se sont répartis entre quatre demi-journées, portant successivement sur les règles générales d'urbanisme et la planification, l'urbanisme opérationnel et le contentieux, la protection de l'environnement et le développement durable.

Un dossier des travaux du séminaire a été mis en ligne sur le site du GRIDAUH comprenant une présentation générale du droit de l'urbanisme du Liban par Sébastien Lamy, la traduction en français des principaux textes du droit de l'urbanisme du Liban, un rapport de synthèse, établi à l'issue de ces travaux par Etienne Fatôme, Yves Jégouzo et Jean-Pierre Lebreton, et qui a pour objet de présenter une vue d'ensemble du droit de l'urbanisme au Liban.

COLLOQUES

Journée d'études organisée par le GRIDAUH et l'Ordre des avocats de Paris

Actualité 2010 du droit de l'urbanisme

Cette journée d'études organisée le 16 novembre 2010 à l'Auditorium de la Maison du Barreau a été l'occasion de présenter un état des lieux de l'actualité du droit de l'urbanisme pour l'année écoulée. La matinée a eu pour thème : « L'urbanisme dans la loi Grenelle II ». Les travaux ont porté sur la réforme de l'enquête publique, la réforme du PLU et la prise en compte par le droit de l'urbanisme de la performance énergétique des bâtiments. L'après-midi a été consacré à l'actualité jurisprudentielle, avec pour thèmes « la question prioritaire de constitutionnalité » et « l'urbanisme et les risques » ; la journée s'est achevée par une

table ronde au cours de laquelle ont été présentés et discutés des arrêts marquants de l'année 2010 en droit de l'urbanisme.



Colloque organisé par le LERAD avec le soutien du GRIDAUH

Le bicentenaire de la loi sur l'expropriation

Le colloque national consacré au bicentenaire de la loi de 1810 sur l'expropriation organisé le 3 décembre 2010 par le Laboratoire d'études des réformes administratives et de la décentralisation (LERAD) de la Faculté de droit de Tours et l'AFDA et soutenu par le GRIDAUH, a été un réel succès.

Magistrats, universitaires, chercheurs ou avocats sont intervenus tout au long de la journée pour faire le point sur les évolutions récentes de cette loi et notamment sur les questions d'environnement et les droits de l'homme qui ont infléchi les textes d'origines.

PUBLICATIONS ET THESES

Performance urbaine et droit à la ville, Ali SEDJARI (dir.), L'Harmattan, 2010 498 pages.

Comparatif et prospectif, cet ouvrage regroupe les Actes d'un colloque à caractère pluridisciplinaire organisé avec l'appui du GRIDAUH à Rabat. Il rassemble de nombreuses contributions dont l'objectif est d'apporter des réponses aux questions et enjeux posés par le phénomène urbain. La première partie de l'ouvrage est consacrée aux « Politiques urbaines entre paradoxes et jeux de puissance » ; la deuxième partie s'intéresse à la « La ville entre légitimités anciennes et rationalités nouvelles » ; tandis que la troisième porte sur la « Performance urbaine et développement humain durable ».

Risques et urbanisme, Cahiers du GRIDAUH, n° 20/2011, La documentation Française, à paraître

Issu des travaux du colloque de l'Association Internationale de droit de l'urbanisme (AIDRU) organisé conjointement avec le Centre de droit Economique International et Européen de Thessalonique (CIEEL) et le GRIDAUH à Thessalonique les 18 et 19 septembre 2009, cet ouvrage est consacré à la prise en considération du risque par le droit de l'urbanisme dans 10 pays européens.

Il s'est agi d'explorer la manière dont le droit de l'urbanisme prend en considération le risque à dimension spatiale, c'est-à-dire l'éventualité incertaine de survenance d'un dommage dans un espace défini. Pour structurer la réflexion, une démarche en trois étapes a été adoptée.

Il a fallu d'abord cadrer le champ des débats en déterminant les hypothèses de risque à prendre en considération.

Dans un deuxième mouvement, les débats ont porté sur la méthode, ou plus exactement les méthodes de prise en compte des risques par le droit de l'urbanisme : connaissance du risque, évaluation, application des principes de prévention et de précaution, mais aussi actions plus spécifiques à la prévention des risques. Les droits et devoirs des personnes exposées au risque ont été rappelés.

Les conséquences de la prise en considération du risque ont fait l'objet du troisième thème de réflexion. Une question cruciale est celle de la prise en charge de la prévention.



Le présent ouvrage ne prétend pas offrir de réponse définitive à ces délicates questions, mais cherche à enrichir la réflexion à partir des expériences comparées d'une dizaine de pays européens.

Le droit des risques naturels : comparaison franco-turque, Bige ACIMUZ, Thèse pour le Doctorat en Droit, 4 février 2011, Université Paris 1

Face à l'exigence accrue de sécurité, la gestion des risques naturels a conduit à un renouvellement des instruments juridiques. La thèse de Bige Açimuz révèle que les droits franco-turcs, similaires quant à leur conception du droit public, divergent sur le terrain de l'articulation de la prévention avec la réparation.

ACTUALITE LEGISLATIVE

Entrée en vigueur des SCOT et des PLU

Loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'UE, JO du 6 janvier 2011

Parmi les vingt articles de cette loi visant à adapter au droit de l'Union européenne diverses dispositions dans le domaine de l'environnement, de la santé publique, des activités réglementées ou encore des transports, les deux derniers articles, regroupés au sein des « dispositions diverses », intéressent le droit de l'urbanisme.

L'article 19 de la loi modifie les dispositions des articles L. 128-1 et L. 128-2 du code de l'urbanisme. La possibilité de dépasser les règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation résultant du PLU pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique ou alimentées à partir d'énergie renouvelable est étendue aux secteurs sauvegardés, aux sites inscrits ou classés. Néanmoins, **ce dépassement ne peut excéder 20%**.

L'article 20 organise une période transitoire pour l'application de l'article 17 de la loi ENE réformant les SCOT et de l'article 19 reformant les PLU.

Relance de la réforme du patrimoine monumental de l'Etat

Identifiée comme un cavalier budgétaire par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 2009 (Décision n° 2009-599), la question des transferts de monuments historiques de l'Etat aux collectivités territoriales est à nouveau à l'ordre du jour.

C'est ainsi que la proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'Etat enregistrée au Sénat le 27 octobre a été discutée en séance publique le 26 janvier dernier (voir le rapport n° 236 (2010-2011) du 19 janvier 2011) et adopté. Le texte prévoit la création d'une instance nationale - le Haut conseil du patrimoine - chargée d'identifier les monuments historiques devant rester propriété de l'Etat ; la proposition de loi définit également la notion « d'utilisation culturelle d'un monument » et détermine les règles encadrant la dévolution aux collectivités territoriales du patrimoine monumental étatique.

L'urbanisme commercial en discussion au Sénat

La proposition de loi relative à l'urbanisme commercial (Prop. L. n° 2490, P. Ollier, 3 mai 2010) a été adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale le 15 juin 2010. Elle est actuellement en cours d'examen par le Sénat ; la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat s'est prononcée sur le texte le 15 décembre dernier.

Cette proposition donne aux collectivités territoriales des outils nouveaux pour réguler les implantations commerciales en fonction d'exigences d'aménagement du territoire, telles que la revitalisation des centres-villes, le maintien du commerce de proximité ou la maîtrise des flux de transport.

L'encadrement du commerce est principalement l'affaire du document d'aménagement commercial, figurant normalement dans le SCOT. Ses fonctions essentielles sont de « délimiter », d'une part, les « centralités urbaines » à l'intérieur desquelles il ne peut fixer de conditions relatives aux autorisations d'implantations commerciales (la réglementation relevant du PLU) et, d'autre part, les secteurs où il subordonne, à des conditions qu'il fixe, l'autorisation de construire des implantations commerciales d'une SHON supérieures à 1000 m².

Exclusion de la réparation du préjudice moral en matière d'expropriation

Décision du Conseil constitutionnel - 21 janvier 2011, n° 2010-87 QPC (M. Jacques S.)

Saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cass. 3^{ème} civ., pourvoi n° 1348 du 21 octobre 2010), le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 13-13 du code de l'expropriation aux termes duquel les indemnités allouées à raison d'une expropriation pour cause d'utilité publique « doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ».

Le requérant soutenait qu'en excluant la réparation du préjudice moral résultant de l'expropriation, cette disposition méconnaîtrait le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Après avoir rappelé que l'article L. 13-13 met en œuvre le droit à la réparation intégrale du préjudice matériel subi et que l'intégralité de cette réparation implique la prise en compte de la valeur vénale du bien exproprié ainsi que les conséquences matérielles dommageables qui sont en relation directe avec l'expropriation, les juges constitutionnels estiment « qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que la collectivité expropriant, poursuivant un but d'utilité publique, soit tenue de réparer la douleur morale éprouvée par le propriétaire à raison de la perte des biens expropriés ». Par conséquent, « l'exclusion de la réparation du préjudice moral ne méconnaît pas la règle du caractère juste de l'indemnisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Conformité à la Constitution de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme relatif aux projets d'intérêt général (PIG)

Décision du Conseil constitutionnel - 28 janvier 2011, n° 2010-35 QPC (SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre).

Saisi par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité (CE, n° 340213 du 26 novembre 2010), le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 121-9 du code de

l'urbanisme relatif aux projets d'intérêt général dans sa rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000 (SRU).

Selon cet article, la détermination de la nature des projets d'intérêt général est renvoyée à un décret en Conseil d'Etat. Les requérants invoquent une incompétence négative du législateur affectant le principe de la libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution ainsi que le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel écarte le grief d'incompétence négative : en effet, « *s'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences ainsi que ceux du régime de la propriété, la fixation des modalités de mise en œuvre de ces principes a le caractère réglementaire en application de l'article 37 de la Constitution* ». Les juges constitutionnels en déduisent qu'en matière d'aménagement et d'urbanisme, il revient au seul législateur de répartir les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'imposer à ces dernières de tenir compte des projets d'intérêt général dans l'élaboration de leurs documents locaux d'urbanisme. Au vu de cette répartition des compétences, le Conseil constitutionnel considère que le renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour préciser la nature des PIG ne met pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, pas plus que ceux du droit de propriété.

AGENDA

2 février 2011 à Paris, séminaire *Ecriture du PLU*

La présentation des projets de décrets d'application de la loi ENE concernant les PLU, et en particulier les PLU intercommunaux

GRIDAUH, Université Paris 1, 12 place du Panthéon, 75005 Paris.

Renseignements : gridauh2@univ-paris1.fr

9 février 2011 à Paris séminaire *Concessions d'aménagement*

Les modalités de passation des concessions d'aménagement

GRIDAUH, Université Paris 1, 12 place du Panthéon, 75005 Paris.

Renseignements : gridauh2@univ-paris1.fr

10 et 11 février 2011 à Angers

Colloque organisé avec le soutien du GRIDAUH

Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : « des ZPPAUP aux AVAP de la loi Grenelle II ».

Campus Saint-Serge, Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion, 13 allée François Mitterrand, 49036 Angers

9 mars 2011 à Poitiers

La protection des terres agricoles en milieu péri-urbain (Lois des 12 et 27 juillet 2010)

Centre d'Etude et de Recherche sur les Territoires et l'Environnement (CERETE), Université de Poitiers

Renseignements et inscriptions : Mme Leclercq, 43 Place Charles de Gaulle, 86022 Poitiers, tél : 05-49-45-42-22, mël : sandrine.leclercq@univ-poitiers.fr

23 Mars 2011 à Paris

Séminaire Intercommunalité et séminaire écriture du PLU

PLU et urbanisme commercial

GRIDAUH, Université Paris 1, 12 place du Panthéon, 75005 Paris.

Renseignements : gridauh2@univ-paris1.fr



31 mars 2011 à Paris

Le Grand Paris

Journée organisée par la Chambre des Notaires et le GRIDAUH

Pavillon Gabriel, 5 avenue Gabriel, 75008 Paris

Renseignements et inscriptions : Mme Elise Erout, tél : 01-44-82-24-32, mél :

Elise.erout@paris.notaires.fr

1^{er} Avril 2011 au Mans

La question prioritaire de constitutionnalité et l'aménagement du territoire

Université de Maine, Avenue Olivier Messiaen, 72085 Le Mans

Renseignements et inscriptions : Mme Sandrine Rohée, tél : 02-43-83-31-07, mél : [perso-ecodroit@univ-](mailto:perso-ecodroit@univ-lemans.fr)

[lemans.fr](mailto:perso-ecodroit@univ-lemans.fr)

25-26 et 27 septembre 2011 à Coimbra (Portugal)

La place du contrat dans le droit de l'aménagement des pays européens

Colloque de l'Association internationale de droit de l'urbanisme (AIDRU)