



## Rendez-vous juridique

### **Le volet urbanisme de la loi Liberté de création**

Compte rendu de la réunion téléphonique du 27 avril 2017

Cette réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, experte associée, et est présentée par Christophe Barbara et Myriam Hammani, juristes associés.

*La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

<b>Structures</b>	<b>Noms des structures</b>	<b>Départements</b>
Communauté de communes	Bayeux Intercom	14
Communauté de communes	Monts du Pilat	42
Communauté de communes	Cœur de Tarentaise	73
Communauté de communes	L'Est de la Somme	80
Communauté d'agglomération	Beaune Côte et Sud	21
Communauté d'agglomération	La Rochelle	17
Commune	Avallon	89
Commune	Chaville	92
Commune	Toulon	83
Commune	Anet	28
Commune	Les Arcs	83
Autre	AEF Habitat et urbanisme	75

## PRÉSENTATION

**CHRISTOPHE BARBARA, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS**

### **Introduction : éléments de cadrage sur la loi relative à la liberté de la Création, à l'Architecture et au Patrimoine (LCAP)**

L'objet de cette réunion est de faire le point sur le deuxième volet de la **loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la Création, à l'Architecture et au Patrimoine (LCAP)**. En effet, ce volet a une incidence directe sur le Code de l'Urbanisme et le Code du Patrimoine, et donc sur de nombreuses procédures d'aménagement et de construction qui impactent les collectivités. Nous nous attacherons aujourd'hui à aborder les principales mesures de la loi, notamment le renforcement de la protection du patrimoine de l'UNESCO. La gouvernance et les commissions relatives au patrimoine ont été refondues en profondeur. Un nouveau régime lié aux abords des monuments historiques a été instauré. De nombreuses communes seront impactées par ces évolutions. Nous évoquerons également la création et la transformation des Aires de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) et des Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) en Site Patrimonial Remarquable (SPR). Ensuite, nous aborderons les différents régimes de travaux dans les périmètres de protection des monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables. Il faut noter la création d'un label qui reconnaît la qualité architecturale de certaines constructions non protégées par les monuments historiques. Nous parlerons du recours obligatoire à l'architecte, dont la diminution du seuil aura des conséquences sur le droit du sol. Enfin, nous évoquerons les dérogations aux règles d'urbanisme, qui ont été introduites par la loi et qui s'adossent sur des dispositifs déjà existants.

**Concernant le patrimoine mondial de l'UNESCO**, les sites sont protégés par le droit international. La transposition en droit français était assez légère, notamment dans les dispositions de protection. Aujourd'hui, les notions de gestion et de mise en valeur ont remplacé la dimension de protection absolue, avec l'instauration d'une zone tampon. Dans cette zone, située entre le site classé patrimoine mondial de l'UNESCO et un environnement immédiat présentant des perspectives visuelles importantes et un lien fonctionnel avec le site classé, il convient de respecter certaines règles édictées dans un plan de gestion. Ce plan permet d'avoir des mesures de protection, de conservation et de mise en valeur. L'évolution apportée par la loi concerne bien la dimension de la mise en valeur et du développement durable, avec une logique de gestion. L'objectif premier reste la protection et la préservation du site, mais sans exclure l'homme et l'activité humaine. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre les activités, le développement et la protection du site. La zone tampon existante et le plan de gestion seront transmis à l'autorité compétente en matière de documents d'urbanisme au moment de leur élaboration ou révisions.

**En ce qui concerne la gouvernance**, la loi a apporté plusieurs évolutions fondamentales et surtout un réalignement qui suit les strates territoriales. La Commission Nationale du Patrimoine et de l'Architecture (CNPA) a été créée en remplacement de la Commission Nationale des Monuments Historiques (CNMH) et de la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés (CNSS). L'objectif est d'apporter une plus grande cohérence à travers les différents dispositifs existants. Désormais, une seule commission nationale est en charge de l'architecture, du patrimoine, de la protection et des dispositifs de préservation. Les prérogatives de cette commission sont élargies par rapport à la situation précédente. À l'instar du fonctionnement d'une commission locale AVAP, elle est composée de représentants de quatre collèges différenciés : l'État, les élus, les personnes qualifiées et les associations. Ainsi, l'ensemble des parties prenantes est impliqué dans le choix des dispositifs de protection et leur mise en œuvre. Tout ce qui relève des dispositifs de protection à mettre en place doit passer devant cette commission pour avis.

La Commission Régionale du Patrimoine et de l'Architecture (CRPA) a également été instaurée, avec des prérogatives plus élargies que celle de la commission régionale précédente, qui relevait du Patrimoine et des Sites. La CRPA intervient notamment dans les dispositifs dérogatoires des PLU, dans la création des sites patrimoniaux remarquables et dans la gestion des sites classés du territoire. La composition de cette instance régionale suit la même logique que la commission nationale, avec une représentation de différents corps. La CRPA est consultée plus souvent qu'auparavant, notamment sur les travaux dans les sites patrimoniaux remarquables, sur des monuments et leurs abords.

Les collectivités qui disposent sur leur territoire d'une ZPPAUP ou d'une AVAP seront impactées par la création de la Commission Locale du Site Patrimonial Remarquable (CLSPR). Les Commissions Locales de l'Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (CLAVAP) ainsi que les Commissions Locales des Secteurs Sauvegardés (CLSS) n'existent plus. La CLSPR englobe tous les dispositifs qui existaient précédemment ; l'objectif étant de rationaliser et d'acquiescer une dimension plus durable dans la gestion. Cette commission locale dispose des mêmes prérogatives que la CLAVAP et CLSS. Elle intervient tout au long de la procédure d'élaboration, de révision et de modification du site patrimonial remarquable. Elle est également consultée sur tout projet impactant le site. Le rôle de l'architecte des bâtiments de France (ABF) et des services de l'État est très important au sein de cette commission, pour garantir la préservation du patrimoine. L'objectif de la CLSPR est également de rééquilibrer les forces entre les prérogatives définies de l'ABF, des élus et des acteurs locaux. Toutefois, cet équilibre reste théorique ; il faudra, dans les faits, étudier comment chaque territoire s'approprie cette évolution.

Les CLSPR interviennent dans cette nouvelle mouture des dispositifs de protection du patrimoine. La **loi Grenelle II** a obligé les collectivités à transformer les ZPPAUP en AVAP dans un délai de 5 ans à compter de sa publication. La loi ALUR a étendu ce délai à 6 ans fixant ainsi une date butoir au 16 juillet 2016. En effet, certaines ZPPAUP étaient beaucoup trop protectrices ; bloquant ainsi le développement de l'activité des centres-villes. Le bâti avait tendance à se détériorer, du fait des règles d'entretien trop contraignantes et trop coûteuses. Les activités économiques, telles que commerces et services, ne pouvaient pas s'implanter en raison des règles trop drastiques en termes de visuel et de publicité extérieure. L'aire de mise en valeur de l'AVAP était prévue pour assouplir ces règles et mieux répartir la dimension de protection.

### La création des sites patrimoniaux remarquables

La **loi LCAP** a tenté de rationaliser la situation. En effet, de nombreuses ZPPAUP perduraient ; les transformations en AVAP posaient beaucoup de questions, par ailleurs remontées au Parlement. En conséquence, les élus ont décidé de simplifier la situation, en mettant sous la même dénomination « sites patrimoniaux remarquables » les dispositifs ZPPAUP, AVAP et secteurs sauvegardés. Le SPR constitue une véritable fusion entre ces trois dispositifs. Au sein de ce périmètre, deux servitudes sont créées : le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP). Ce dernier est à mettre en place obligatoirement dans les sites patrimoniaux remarquables en l'absence de PSMV.

Même si le SPR dispose de nouvelles prérogatives, il reste une servitude d'utilité publique. Il s'impose donc à tout projet d'aménagement et de construction sur son périmètre d'intervention. Il est créé sur l'initiative de la CNPA, de la CRPA, de la commune concernée ou de l'EPCI. Le classement en sites patrimoniaux remarquables suit désormais une procédure clarifiée, avec les avis des commissions, l'accord de l'autorité chargée du PLU et une enquête publique obligatoire, qui rendra la décision exécutoire.

Les collectivités ont la possibilité, dans le site patrimonial remarquable, de mettre en place un PSMV. Ce dernier a été largement renforcé par rapport à son existence actuelle dans le cadre des secteurs sauvegardés. Aujourd'hui, le PSMV est considéré comme un document d'urbanisme à part entière. Sa procédure d'élaboration, qui comporte une étude préalable, un diagnostic complet, des orientations

d'aménagement et de programmation et un règlement, est régie par le Code de l'Urbanisme ; sa force juridique relève du document d'urbanisme. Au contraire, le PVAP reste une servitude, avec un zonage et un règlement spécifique.

Le PSMV est élaboré conjointement entre l'État et la collectivité en charge du dossier du site patrimonial remarquable. Toutefois, l'État a la faculté de confier la totalité de l'élaboration du plan de sauvegarde à l'autorité compétente qui a choisi de l'élaborer. Dans ces cas-là, le Code prévoit que l'État puisse intervenir avec un appui technique et financier. Pour l'instant, les modalités de cet appui technique et financier ne sont pas clairement définies par le Code. Nous attendons les circulaires.

Le PSMV se construit à l'identique de la logique d'un PLU. Après l'étude et le diagnostic, un rapport de présentation complet est rédigé. Il intègre un inventaire du patrimoine et un diagnostic territorial assez approfondi sur le périmètre concerné. Ensuite, les orientations d'aménagement et de programmation sont définies. Contrairement au PLU, ces orientations ne sont pas obligatoires, mais peuvent porter sur des éléments bâtis ou non bâtis inclus dans le périmètre. Elles doivent relever de la prérogative des sites patrimoniaux remarquables, c'est-à-dire qu'elles doivent viser la conservation, la préservation et la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti. Enfin, un règlement sera établi. Son contenu correspond au règlement du PVAP, qui va au-delà du PLU notamment en termes de matériaux. En effet, il réglementera non seulement les aspects, mais également les objets et les travaux intérieurs. Ces derniers doivent avoir été au préalable identifiés dans le rapport de présentation. Les règles ne sont pas absolues et devront permettre le développement des projets et activités tout en assurant la préservation du site remarquable.

Le PSMV peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable. Les endroits où le PSMV n'est pas établi ne sont pas considérés comme des zones blanches. La collectivité doit alors obligatoirement élaborer un PVAP. Ainsi, il est possible, sur un site patrimonial remarquable, de disposer de deux niveaux de réglementation. Par exemple, un centre-ville peut faire l'objet d'un PSMV, tandis que ses abords seront réglementés par un PVAP. Cependant, il est obligatoire de conserver une cohérence d'ensemble.

Le PSMV est très lié à l'élaboration du PLU ou PLUI, si la compétence a été transférée à l'intercommunalité. Il faut savoir que l'acte engageant l'élaboration d'un PSMV enclenche automatiquement la révision du PLU. Le PSMV doit être compatible avec le PLU. Toutefois, s'il ne l'est pas, il peut être approuvé avant le PLU. L'acte d'approbation entraîne alors la mise en compatibilité immédiate du PLU. La hiérarchie des normes s'en trouve un peu inversée. Cet élément, très important dans le choix de mise en œuvre d'un PSMV, pose énormément de questions, surtout dans la phase actuelle transitoire PLU/PLUI. Il convient de rester vigilant sur le périmètre des responsabilités.

**Pour résumer**, depuis le 8 juillet 2016, les dispositifs ZPPAUP, AVAP et secteurs sauvegardés ont disparu. Ils s'appellent désormais « site patrimonial remarquable ». Néanmoins, les dispositifs réglementaires existants sont maintenus jusqu'à la révision ou l'élaboration du PSMV et/ou du PVAP. La **loi LCAP** a un peu assoupli ce qui était prévu dans les **lois Grenelle**. En effet, ces dernières imposaient un délai de transformation des ZPPAUP en AVAP. Suite aux discussions avec les associations de représentants des élus, telles que l'AMF, le Parlement a renoncé à imposer des délais de transformation. Cette transformation se réalisera de gré à gré en fonction des projets et de l'évolution de la volonté des territoires. Cette possibilité pourrait poser quelques difficultés, notamment en termes de disposition transitoire. Il faut rappeler que le PSMV n'est pas obligatoire, même s'il présente l'avantage d'être construit de manière complète. En revanche, son inconvénient est que sa mise en place oblige à réviser et/ou à mettre en compatibilité le PLU, avec des impacts financiers et de gestion.

## Nouveau régime pour les monuments historiques

La **loi LCAP** a également essayé de simplifier les dispositifs de protection des monuments historiques. Les territoires doivent souvent traiter avec les avis de l'ABF dans le périmètre de 500 mètres ; la question de la définition de la co-visibilité ou de la conformité de l'avis se pose régulièrement. Face à ce constat et sur l'impulsion des élus, le Parlement a tenté de clarifier la situation. Depuis les **lois Grenelle**, et même auparavant, le préfet et l'ABF avaient la possibilité de redélimiter le périmètre des 500 mètres. Ces « périmètres adaptés », ou « périmètres modifiés », permettaient, sur chaque monument historique, de préciser le champ de covisibilité et de hors-visibilité. La loi demandait alors à l'État de piloter l'étude. Or, l'État, toujours assez frileux en termes de dépenses publiques, était enclin à déléguer ces prérogatives aux communes et intercommunalités. Il les incitait régulièrement, en cours de révision de leur PLU, à proposer les « périmètres adaptés », afin que la collectivité en supporte les coûts d'étude.

Avec la nouvelle **loi LCAP**, il existe :

- Les règles qui protègent le bâtiment ou le site reconnu au titre des monuments historiques. Ces règles n'ont pas bougé ; le monument reste protégé de manière absolue. Cette servitude est la plus forte ;
- Les règles qui protègent les abords. Avec la nouvelle loi, les périmètres adaptés ou modifiés n'existent plus ; ils sont remplacés par « les périmètres délimités des abords ».

Un périmètre délimité est défini par le Code du Patrimoine comme un ensemble cohérent, avec une relation de visibilité et potentiellement d'impact direct sur le monument. Ce périmètre est toujours défini sur proposition de l'ABF et constitue toujours une servitude d'utilité publique, annexée au PLUI/PLU. Si le périmètre est reconnu comme « périmètre délimité des abords », la notion de co-visibilité ne s'applique plus. La co-visibilité est actée, donc l'ABF doit systématiquement intervenir en donnant un avis conforme. Toutefois subsistent encore, sur certains territoires, des périmètres de 500 mètres qui coexistent avec des périmètres adaptés transformés en périmètres délimités. Il faut savoir qu'à terme les périmètres de 500 mètres n'existeront plus. Il relèvera de l'autorité compétente, à savoir l'État ou les collectivités, de faire en sorte que le périmètre de 500 mètres soit adapté et devienne un périmètre délimité.

Il est important de préciser que les périmètres adaptés et modifiés, qui existaient avant la **loi LCAP**, sont tous transformés en périmètres délimités des abords. En revanche, les périmètres des 500 mètres sont maintenus ; ils ne sont pas automatiquement transformés en périmètres délimités. Ainsi, un travail devra être mené dans les prochaines années pour créer des périmètres délimités des abords autour des monuments historiques.

## Travaux en abords des monuments historiques

Cette évolution vise à améliorer l'efficacité de l'intervention de l'ABF et à simplifier la relation entre les collectivités et l'ABF. Désormais, l'ABF n'interviendra que dans les cas réellement liés à la protection patrimoniale. Il n'interviendra plus sur des éléments hors champ de visibilité en donnant un avis certes simple, mais parfois incohérent avec la réalité du terrain dont les collectivités ne savent que faire et qui perturbe un peu la gestion des projets pour les élus locaux et la compréhension des administrés concernés.

Pendant la période transitoire, les deux dispositifs différenciés seront maintenus. Toutefois, le lien entre autorisation de l'ABF et permis de construire est préservé. Les services instructeurs devront toujours, au moment de la demande du permis de construire, de la déclaration préalable ou du permis d'aménager, recueillir l'avis de l'ABF. Si ce dernier est positif avec prescription, il vaudra également accord au titre du périmètre délimité des abords. Il faut savoir que la règle n'a pas changé. Les travaux susceptibles de porter atteinte à la conservation, à la mise en valeur et à la protection du patrimoine historique nécessitent une autorisation obligatoire de l'ABF. Si cette atteinte est

préjudiciable, le projet peut être refusé à ce titre. L'ABF a toujours obligation de justifier son refus. Le Code a rappelé que le périmètre délimité des abords conserve cette prérogative.

Le tableau ci-dessous présente, de façon synthétique, ces nouvelles dispositions.

Avis émis par l'ABF sur un projet soumis à la protection des abords	Nature de l'avis de l'ABF
LCAP- Abords MH (ou Rayon de 500 m - dans le champ de visibilité)	Avis conforme
LCAP- Rayon de 500 m hors champ de visibilité	Avis simple
Hors périmètre des abords	Acord ABF non obligatoire

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES DE BAYEUX INTERCOM

Nous sommes concernés par un PSMV, donc un secteur sauvegardé avec un plan de secteur et de mise en valeur. Vous dites que **le fait d'élaborer un PSMV entraîne une révision du PLU ou PLUI. L'inverse est-il vrai? En effet, nous sommes actuellement en procédure de PLUI et nous n'avons pas prévu de modifier le PSMV.**

#### CHRISTOPHE BARBARA

Le principe de base est que le PSMV doit être compatible avec les orientations du PADD. Aussi, si, avec le PLUI, le PSMV est toujours compatible avec les orientations du PADD, il n'est pas nécessaire de modifier le PSMV. Sachant que votre PSMV a été mis en place sous le dispositif des secteurs sauvegardés, la **loi LCAP** a étoffé son contenu et renforcé ses prérogatives internes en termes réglementaires et surtout en termes de projet. Selon l'esprit de la loi, la modification d'un document aussi important ayant une valeur de document d'urbanisme doit entraîner la révision du document d'urbanisme territorial. Nous verrons le positionnement de la jurisprudence en cas de conflit.

#### COMMUNE DE TOULON

**Vous dites que la création des sites patrimoniaux remarquables s'effectue sur proposition des commissions nationales et régionales, de la commune concernée et de l'EPCI. Le préfet peut-il proposer cette création ?**

#### CHRISTOPHE BARBARA

Le préfet peut intervenir à travers les commissions nationales et régionales ou par le biais de l'ABF, mais il peut aussi faire une proposition directe. Toutefois, le préfet seul ne peut disposer, par arrêté préfectoral, de cette prérogative. Nous sommes ici dans une logique décentralisée et non dans une logique unilatérale de l'État.

#### COMMUNE D'AVALLON

**Depuis le 8 juillet 2016, notre ZPPAUP, liée à notre centre historique, s'est transformée automatiquement en SPR. Devons-nous la mettre à jour au regard d'un futur PVAP? Si oui, quels sont les délais impartis pour la mise à jour du document ?**

### **CHRISTOPHE BARBARA**

Officiellement, la loi est assez floue sur ce sujet. Elle n'a fixé ni délai ni obligation de transformation. Elle a juste assoupli les dispositifs Grenelle qui obligeaient à transformer les ZPPAUP en AVAP avant le 16 juillet 2016.

### **COMMUNE D'AVALLON**

Nous avons effectivement été incités à transformer les ZPPAUP en AVAP, mais nous y avons renoncé du fait de l'arrivée de la nouvelle loi.

### **CHRISTOPHE BARBARA**

Cette nouvelle loi est née des difficultés du terrain, remontées par les représentants des élus, à procéder à cette transformation. La **loi LCAP** a apporté plus de souplesse aux territoires. Votre règlement de ZPPAUP continue à s'appliquer tant que vous ne prenez pas l'initiative de le transformer. Personne ne peut aujourd'hui vous obliger à transformer le règlement de votre ZPPAUP en plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine, ou d'élaborer un PSMV. En revanche, il existe quelques subtilités. Votre SPR doit être cohérent avec votre document d'urbanisme. Si votre règlement n'est plus cohérent avec l'intérêt général, vous serez amenés naturellement à modifier votre ZPPAUP. La loi et le Parlement vous laissent la liberté de procéder aux modifications au moment où vous en avez besoin.

### **COMMUNE D'AVALLON**

Nous nous inscrivons actuellement dans une démarche de revitalisation du centre-bourg et nous sommes, en parallèle, en train d'élaborer un PLUI. Certes, le document d'urbanisme présente peu d'empêchement, mais nous serons sans doute amenés à le faire évoluer.

### **CHRISTOPHE BARBARA**

Le législateur a souhaité ne pas brusquer les choses, sachant que la **loi ALUR** a déjà beaucoup impacté l'exercice de la compétence urbanisme à l'échelle communale et intercommunale. Les procédures sont longues et coûteuses. Aussi, l'évolution de la ZPPAUP n'interviendra qu'au moment opportun, sans qu'aucun délai ne soit imposé.

### **Un label pour le patrimoine non protégé**

La **loi LCAP** a rebattu les cartes des dispositifs existants, mais n'a rien créé de nouveau, excepté le PVAP qui a été instauré pour éviter les vides juridiques et les vides réels en droit des sols. En revanche, il existe un fossé entre les monuments et sites très protégés et les autres sites. Il était nécessaire de créer un dispositif intermédiaire, même s'il existe quelques règles dans le Code de l'Urbanisme qui permettent ponctuellement de protéger le patrimoine local. Rien ne reconnaissait la qualité architecturale d'un bâtiment si ce dernier n'était pas inscrit ou classé.

La loi a donc créé un label patrimonial qui permet de reconnaître un patrimoine spécifique. Il faut veiller à la sémantique, car il ne s'agit pas d'un classement, mais d'une reconnaissance. Deux conditions sont nécessaires pour que l'immeuble, l'ensemble architectural, l'ouvrage d'art ou l'aménagement obtiennent ce label :

- La réalisation doit dater de moins de cent ans. Au-delà de cent ans, le bâtiment relève de la **loi Patrimoine** et des dispositifs liés aux monuments historiques ;
- La conception doit présenter un intérêt architectural ou technique suffisant. La définition de cet « intérêt architectural ou technique suffisant » reste à obtenir.

Le dispositif intermédiaire ne pouvait pas avoir les mêmes restrictions que le dispositif le plus contraignant. Aussi, l'attribution du label n'est pas soumise à l'avis de l'ABF. En revanche, elle est soumise à l'autorité administrative compétente en matière de document d'urbanisme, après avis de la commission régionale. Il est nécessaire d'informer l'autorité compétente en matière de droit des sols en cas de travaux. Ce marqueur de qualité ne fait pas l'objet de prescriptions particulières ; les règles classiques s'appliquent en cas de modification des façades ou d'aménagement paysager. Les

travaux imposent uniquement une déclaration en mairie et restent soumis au régime du permis de construire et de la déclaration préalable. Cette information obligatoire n'a pas d'impact sur la procédure d'instruction ADS.

Vous pouvez avoir le sentiment que ce label supplémentaire est inutile. Pourtant, dans un projet de PLUI/PLU, ce label qualitatif semble plus intéressant que les règles strictes émanant du Code de l'Urbanisme. Il permettra aux maisons de maître, par exemple, de gagner une certaine reconnaissance patrimoniale. Il se situe clairement sur le domaine de la valorisation du patrimoine, plutôt que sur le domaine de la protection ou de la conservation. Il conviendra de suivre l'évolution de ce label, qui, pour l'heure, n'a pas encore été attribué.

### **Recours obligatoire de l'architecte**

La **loi LCAP** constitue une réponse au lobby du corps des architectes qui voulait revenir au cœur des sujets d'aménagement et d'urbanisme. En effet, la prise en compte de la surface d'emprise au sol a été supprimée. Il ne reste aujourd'hui que la surface de plancher. En outre, le seuil des 170 m<sup>2</sup> a été abaissé à 150 m<sup>2</sup>. Il faut savoir que cette surface, pour toute nouvelle construction ou pour toute extension qui porterait la construction initiale au-delà de 150 m<sup>2</sup>, est très vite atteinte dans certains territoires. Potentiellement, les architectes devront donc apposer leur signature dans un nombre croissant de permis de construire. Certes, cette obligation s'applique depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017, mais souvent les architectes refusent d'apposer leur signature ou de dessiner des plans pour l'extension de 40 m<sup>2</sup> d'une maison individuelle. Un accompagnement devra donc être proposé aux administrés et aux architectes pour faire respecter cette obligation.

### **COMMUNE DE TOULON**

Le dernier paragraphe de **l'article R.431-2 du Code de l'urbanisme** stipule que « **les demandeurs d'un permis de construire sont tenus de recourir à un architecte pour les projets de travaux sur construction existante conduisant soit la surface de plancher soit l'emprise au sol à dépasser 150 m<sup>2</sup>** ». Nous estimons donc que, dans le cadre d'une extension, nous nous trouvons dans le régime de la surface de plancher et de l'emprise au sol.

### **CHRISTOPHE BARBARA**

Il faut bien veiller à la date de l'article que vous consultez sur Légifrance. En l'occurrence, il faut prendre la réglementation applicable au 1<sup>er</sup> mars 2017. L'article 1 du **décret du 14 décembre 2016**, a modifié la rédaction du **a) du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article R431-2 du Code de l'urbanisme** en supprimant explicitement la référence à l'emprise au sol. Constituant ainsi la principale évolution apportée par ce décret outre le seuil lui-même. Le dernier paragraphe de cet article constitue une règle générale valable pour tous les projets entrant dans le champ d'application des 3 seuils fixés par le R431-2. Ainsi, seul le seuil pour les constructions à usage autre qu'agricole ne prend plus comme référence que la seule surface de plancher, les autres seuils conservant la surface de plancher et l'emprise au sol.

Les règles en matière de recours à l'architecte et du type d'autorisation à demander sont synthétisées dans le tableau ci-dessous (application combinées des articles R421-14 et 17 et R431-2 CU) :

## Règles concernant les travaux sur constructions existantes

	Extension	En droit commun	En Zone U des POS/PLU (ou PSMV)	
			Extension d'une construction à usage autre qu'agricole ayant pour effet de porter la surface de plancher >150.m <sup>2</sup>	Extension d'une construction à usage autre qu'agricole n'ayant pas pour effet de porter la surface de plancher >150.m <sup>2</sup> .
	Une emprise au sol et une surface de plancher ≤ 5 m <sup>2</sup>	<b>Dispense</b> (article R.421-13)		
>5m <sup>2</sup>	Une emprise au sol ou une surface de plancher > 5 m <sup>2</sup> et Une emprise au sol ≤ 20 m <sup>2</sup> et Une surface de plancher ≤ 20 m <sup>2</sup>	<b>Déclaration préalable</b> (article R.421-17 f)		
>20m <sup>2</sup>	Une emprise au sol ou une surface de plancher > 20 m <sup>2</sup> et Une emprise au sol ≤ 40 m <sup>2</sup> et Une surface de plancher ≤ 40 m <sup>2</sup>	<b>Permis de construire</b> (article R.421-14 a)	<b>Recours obligatoire à un architecte</b>	<b>Déclaration préalable</b>
>40m <sup>2</sup>	Une emprise au sol ou une surface de plancher > 40 m <sup>2</sup>	<b>Permis de construire</b> (article 421-14)		

L'emprise au sol est supprimée dans la mesure où elle n'avait pas vraiment de sens en termes de constructibilité. Néanmoins, le **décret du 14 décembre 2016** fixe la surface de plancher comme unique critère valable pour le recours à l'architecte obligatoire pour les constructions à usage autre qu'agricole uniquement aussi bien pour les nouvelles édifications que pour les extensions.

Cette mesure ne s'applique pas pour les constructions à usage agricole. Pour ces dernières, la surface de plancher et d'emprise a été maintenue à 800 m<sup>2</sup> et à 2 000 m<sup>2</sup> pour les serres de production.

Autre qu'agricole R 431-2 a)	Surface de plancher ≥ 150 m <sup>2</sup>	Par construction
À usage agricole R 431-2 b)	Surface plancher + emprise ≥ à 800 m <sup>2</sup>	
Serres de production R 431-2 c)	Surface plancher + emprise ≥ 2000 m <sup>2</sup> ou ≥ 4 m de hauteur	Constructions globales existantes + extension

Le **décret n°2017-252 du 27 février 2017** est venu préciser le seuil fixé par **l'article L441-4 du Code de l'urbanisme** qui stipule que « La demande de permis d'aménager concernant un lotissement ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation a fait appel aux compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage pour établir le projet architectural, paysager et environnemental dont, pour les lotissements de surface de terrain à aménager supérieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, celles d'un architecte au sens de l'article 9 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. ». Ainsi, les créations de lotissements

sont désormais soumises au recours obligatoire à un architecte au-delà de 2 500 m<sup>2</sup> de surface de terrain à aménager. Cette mesure concerne donc tous les lotissements soumis à permis d'aménager. Par ailleurs, la loi prévoit que le projet architectural, paysager et environnemental (PAPE) devra être élaboré par des personnes ayant les compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage. La mesure est assez contraignante pour les initiatives privées. En remettant l'architecte au centre des projets d'aménagement, la gestion s'en trouve complexifiée en termes de gouvernance et de mobilisation de compétences.

La loi permet de réduire les délais d'instruction du permis de construire en cas de recours à un architecte pour des projets de taille modeste alors que ce recours n'était pas obligatoire. La diminution des délais d'instruction est faite à la discrétion de l'autorité compétente et devra être mentionnée sur le récépissé de dépôt de permis de construire. Certes, la mesure en vigueur depuis le 9 juillet 2016 est incitative, mais, dans les faits, elle semble compliquée à gérer localement. En effet, les délais sont utiles pour que les élus puissent prendre connaissance du projet ou pour que les services consultés puissent intervenir. Une réduction des délais ne garantit pas la qualité du projet. Au contraire, elle oblige les acteurs à travailler vite, parfois dans des conditions dégradées. Les services instructeurs extérieurs, tels que les services d'électricité, d'assainissement ou d'eau potable, n'auront peut-être pas le temps de traiter tous les dossiers, qui seront alors acceptés tacitement. Les communes risquent ensuite de devoir gérer des problématiques de branchement ou de capacité de réseau, qui interviendraient postérieurement à l'autorisation de construction. Les élus doivent donc rester vigilants.

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES DES MONTS DU PILAT

**En cas de déclaration préalable, le recours à l'architecte n'est pas nécessaire, même si la surface de plancher du bâtiment excède 150 m<sup>2</sup> ?**

#### CHRISTOPHE BARBARA

Cette question est souvent débattue. Pour l'instant, le Code vise explicitement le permis de construire. Néanmoins, cette mesure peut créer une fragilité juridique dans la décision puisqu'il est désormais possible de procéder à une extension de 40 m<sup>2</sup> avec déclaration préalable. Les pratiques des services instructeurs sont assez diverses sur ce sujet. Si vous êtes susceptibles de passer au-delà du seuil de recours à l'architecte, le plus simple est de proposer un permis de construire avec recours à l'architecte obligatoire, afin d'éviter tout problème juridique ultérieur. Sinon, votre démarche pourrait éventuellement être considérée comme un moyen de se soustraire à cette obligation. De ce fait, le juge administratif peut statuer sur une erreur de procédure et annuler la déclaration préalable si les travaux relevaient finalement d'un permis de construire.

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES DES MONTS DU PILAT

Sur notre territoire, les services de l'État nous ont conseillé, en cas de déclaration préalable, de ne pas passer par le permis de construire.

#### CHRISTOPHE BARBARA

Je ne suis pas étonné car les délais d'instruction sont plus courts et les obligations de constitution du dossier moindres. De même, l'obligation de recours à un architecte fixée par **l'article L431-1 du Code de l'urbanisme** ne vise que les permis de construire. Toutefois, si le projet s'avère litigieux ou complexe, cette absence de permis de construire peut poser des problèmes au pétitionnaire. La sécurité juridique incite, dans ces cas-là, à obtenir l'autorisation la plus formelle même si celle-ci n'est pas obligatoire, en l'occurrence un permis de construire. La procédure nécessite un ou deux mois de délai supplémentaire. Il s'agit plus d'une solution à examiner au cas par cas en lien avec les élus, le pétitionnaire concerné et le service instructeur.

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES DES MONTS DU PILAT

**Si un bâtiment existant dépasse déjà le seuil des 150 m<sup>2</sup>, mais qu'il n'a jamais fait l'objet d'un recours à un architecte parce qu'il est inférieur à 170 m<sup>2</sup>, le permis de construire d'extension doit-il être soumis à un architecte ?**

## CHRISTOPHE BARBARA

Oui. Si vous intervenez sur un bâtiment qui entre dans le champ du recours obligatoire à un architecte, vous serez soumis à cette obligation pour tout projet d'extension avec l'exception cependant des travaux soumis à DP. Comme nous venons de le voir, l'obligation de recours à l'architecte ne porte que pour les projets soumis à permis de construire. Donc, même si je réitère ma plus grande prudence sur ce sujet, si les travaux d'extension relèvent du régime de la DP, le recours à l'architecte n'est pas obligatoire alors que si les travaux d'extension relèvent du permis de construire ce sera le cas systématiquement. D'ailleurs, si la demande de permis de construire n'est pas signée et tamponnée par un architecte, le service instructeur peut devra proposer un incomplet au Maire.

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BEAUNE COTE ET SUD

**Vous dites que le recours à l'architecte est obligatoire pour les lotissements de plus de 2 500 m<sup>2</sup> de surface de plancher. Or, il me semblait que ce seuil concernait la surface de terrain à aménager.**

## CHRISTOPHE BARBARA, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Oui, c'était une confusion, **je vous confirme qu'il s'agit bien de la surface à aménager**. Dans le cadre de cette loi, les architectes veulent être seuls garants de la qualité architecturale et paysagère. En conséquence, pour tous les projets d'aménagement d'envergure, il est nécessaire que l'architecte soit présent. Il s'agit là d'un renforcement de la **loi de 1977** relative à la place de l'architecte.

## Les règles dérogatoires aux règles d'urbanisme.

Il existe une ambiguïté du point de vue de la politique publique de l'urbanisme. En effet, d'un côté il faut réglementer, mais de l'autre, les règles ne doivent pas être trop strictes pour ne pas trop contraindre les projets. Ainsi, il convient, de mettre en place des règles dérogatoires afin de ne pas avoir à engager des procédures de révision ou de modification des documents d'urbanisme.

L'État, à travers la **loi LCAP**, a fixé des règles expérimentales, d'une durée maximale de sept ans, de dérogations aux règles d'urbanisme pour les équipements publics et les logements sociaux dans les périmètres définis. Seuls l'État, les collectivités et leur groupement peuvent bénéficier de cette dérogation pour un projet de maîtrise d'ouvrage public. Un opérateur privé ne peut en bénéficier. Les règles dérogatoires portent essentiellement sur le gabarit, de hauteur, de surface de plancher, de retrait ou d'implantation. Il est possible de déverrouiller des règles dans certaines conditions, pour permettre l'installation d'équipements publics, qui ne serait pas permise par le document d'urbanisme existant, et/ou la création de logements sociaux pour répondre aux obligations de la **loi SRU** et de la **loi ALUR**.

Il existe d'autres dérogations aux règles d'urbanisme qui permettent, pour les projets dont la réalisation présente un intérêt public du point de vue « *de la qualité, ainsi que de l'innovation ou de la création architecturale* », d'obtenir une dérogation. La jurisprudence devra sans doute intervenir pour définir la notion d'intérêt public ou le niveau de la qualité, puisque ces notions ne sont pas vraiment explicitées dans le Code. Dans ces cas-là, les aménageurs, les constructeurs, les opérateurs peuvent bénéficier d'une majoration supplémentaire, dans la limite de 5 % du volume constructible ou des règles relatives au gabarit. En fait, ces dérogations existent déjà. Le Code de l'Urbanisme prévoit déjà des dérogations pour les projets de densification en zone tendue, les projets de logements sociaux, les projets liés à la performance énergétique, notamment les projets d'isolation thermique, ainsi que les projets en faveur du logement intermédiaire. Ce dernier concerne, dans le cadre de la **loi ALUR**, les nouvelles typologies d'habitat pour répondre aux obligations de logement. Ces dispositifs existent; ils n'ont pas été modifiés. Pour le logement social et la performance énergétique, la majoration intervient sur les règles relatives à la volumétrie constructible. Pour la majoration du logement intermédiaire, les dérogations peuvent être liées à l'emprise au sol ou à la hauteur. Il est important de comprendre que les 5 % de gabarit et les règles de constructibilité sont à différencier en fonction du dispositif existant sur lequel la collectivité s'adosse. Il est possible de cumuler les bonus de constructibilité si le projet présente un intérêt architectural particulier. Les

pages 27 et 28 du diaporama présentent les règles d'urbanisme applicables selon le dispositif existant : gabarit, surface, emprise au sol ou volumétrie.

Il faut savoir qu'une demande de dérogation doit obligatoirement être justifiée. Le dossier de permis de construire doit comporter des pièces supplémentaires, ainsi qu'un exemplaire supplémentaire du dossier puisqu'un avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture sera rendu auprès du préfet de région. Ce dernier, en lien avec la DRAC et le corps des ABF, décidera ensuite de la pertinence du projet au titre de la qualité et de l'intérêt architectural. Si ce projet est jugé valable, le préfet octroiera la dérogation. Il est important de souligner que cette dérogation au titre de l'intérêt architectural n'est pas une prérogative du maire.

La dérogation ne pourra pas être accordée pour les immeubles classés ou inscrits aux monuments historiques ; pour les immeubles protégés au titre des abords ; pour les immeubles situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable et pour les immeubles identifiés au PLU au titre de **l'article L151-19**. La dérogation ne sera donc pas octroyée pour les bâtiments déjà soumis à des servitudes ou des contraintes.

#### COMMUNE D'AVALLON

**Concernant les dérogations aux règles d'urbanisme, vous dites que les règles expérimentales concernent uniquement l'État et les collectivités. Sont exclus les opérateurs privés. Qu'en est-il des bailleurs sociaux qui fonctionnent sur un système juridique privé ?**

#### CHRISTOPHE BARBARA

Tout dépend du statut de l'organisme en question.

#### COMMUNE D'AVALLON

Prenons l'exemple d'un organisme qui fonctionne sous la forme d'une société anonyme, dont l'État fait partie du conseil d'administration.

#### CHRISTOPHE BARBARA

**L'article 88 de la loi LCAP** prévoit bien que les organismes HLM, dont la liste est limitativement énumérée à **l'article L411-2 du Code de la Construction et de l'Habitation** peuvent bénéficier de cette dérogation, à partir du moment où leur objet est de créer du logement social et que cette règle dérogatoire permet de répondre aux obligations de logement social. Une exception est ainsi accordée aux opérateurs privés si leur motif est d'intérêt général. En l'occurrence, le projet sur lequel s'applique la dérogation ne doit porter que sur du logement social.

#### COMMUNE DE TOULON

**Existe-t-il une jurisprudence qui irait dans le sens d'un passage sous permis de construire pour un dossier de déclaration préalable en cas de recours à l'architecte ?**

#### CHRISTOPHE BARBARA

Le principe de base est le suivant : lorsque des travaux sont soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire n'ont fait l'objet que d'une simple Déclaration Préalable, le Maire (dans le cas où il est l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme) est tenu de s'opposer aux travaux déclarés et d'inviter le pétitionnaire à présenter une demande de permis de construire. (**CE 9 juillet 2014 commune de Chelles n°373295**). Ainsi, si les travaux entrent dans le champ d'application du permis de construire et de surcroît dans le cadre du recours obligatoire à un architecte, ils ne peuvent faire l'objet d'une déclaration préalable sous peine d'illégalité. En règle générale, il est préférable de désamorcer la situation avant d'en arriver au contentieux.

#### COMMUNE DE TOULON

Pouvez-vous **me communiquer le CERFA associé aux autorisations spéciales de travaux non soumis au Code de l'Urbanisme et au Code de l'Environnement**, en l'occurrence les anciennes autorisations spéciales de travaux prévus par le Code du Patrimoine ? Ces autorisations de travaux étaient prévues dans les cadres des AVAP et ZPPAUP. Elles sont aujourd'hui nécessaires dans les sites

*Les rendez-vous juridiques | Compte rendu du 27 avril 2017 sur le volet urbanisme de la loi Liberté de création*

*- Territoires Conseils Caisse des Dépôts -*

*Téléchargeable sur [www.caisseedesdepotsdesterritoires.fr](http://www.caisseedesdepotsdesterritoires.fr) Rubrique Informer/Base documentaire*

patrimoniaux remarquables et également dans les périmètres délimités des abords. Il serait également intéressant de connaître la procédure liée à ces dispositifs.

### **CHRISTOPHE BARBARA**

Il s'agit du **Cerfa n°14433\*02** disponible en téléchargement sur le site [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr). La prérogative des autorisations spéciales qui ne relèvent pas du Code de l'Urbanisme revient généralement au préfet. Il y a une vigilance à avoir sur l'application du cadre réglementaire relatif à ces autorisations spéciales. Au 1<sup>er</sup> avril 2017 ce sont bien les nouvelles dispositions issues du **Décret n°2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables** qui s'appliquent puisque la loi LCAP a transformé automatiquement depuis le 8 juillet 2016 les ZPPAU, AVAP et SS en Site patrimonial remarquable.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BEAUNE COTE ET SUD**

**Notre territoire est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Les plans de gestion vont être portés à la connaissance des SCoT et présentés lors de l'élaboration des PLU. Comment ces éléments seront-ils pris en compte ? Par un rapport de compatibilité ? Ces éléments seront-ils obligatoires ? En effet, les plans de gestion ne sont pas toujours très précis.**

### **CHRISTOPHE BARBARA**

Le rapport de cohérence sera obligatoire. Il faudra voir comment les services de l'État écriront ce plan de gestion sous cette mouture. Néanmoins, ce qui relève de l'usage devra être distingué de ce qui relève de la règle d'urbanisme. Normalement, les éventuelles prescriptions relevant de la règle d'urbanisme devront être intégrées dans le document de planification. Il convient de rester vigilant sur le degré de précision. Cette intégration ne devrait pas remettre en question la portée juridique du SCoT ou du PLUI. En effet, les prérogatives du SCoT et du PLUI sont définies dans le Code de l'Urbanisme. Par exemple, le PLUI ne peut réglementer que les aspects, implantations et gabarits ; il ne peut pas réglementer les matériaux ou les éléments de gestion. Donc, si le plan de gestion ne porte que sur ces éléments, le rapport de cohérence sera plutôt intégré dans la présentation des éléments de diagnostic. Quelques objectifs en cohérence pourront éventuellement être repris dans le PADD. En tout état de cause, la traduction réglementaire restera limitée.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BEAUNE COTE ET SUD**

Je suppose que les services de l'État devraient d'ores et déjà réaliser des Porter à connaissance complémentaires, afin de communiquer aux communes les plans de gestion.

### **CHRISTOPHE BARBARA**

Sachez que le Porter à connaissance de l'État est possible, mais non obligatoire. L'État n'est pas non plus obligé de le fournir en début de procédure. Les usages sont assez disparates et dépendent de l'action publique locale en la matière. Logiquement, le plan de gestion est porté à la connaissance de l'autorité compétente à travers le Porter à connaissance. Si un Porter à connaissance a déjà été réalisé pour les procédures liées au PLUI ou au SCoT, alors un Porter à connaissance complémentaire sera proposé. Il sera nécessaire s'il intervient pendant l'élaboration du PLUI. Pourtant, je conseille de ne pas attendre ce Porter à connaissance complémentaire, qui risque d'arriver un peu tardivement dans la procédure. Il conviendrait, dans le cadre des réunions PPA, de poser directement la question aux services de l'État et d'obtenir les documents du plan de gestion directement.

**En conclusion**, la **loi LCAP** de 2016 vise à apporter une clarification et, en théorie, une simplification des dispositifs existants. Les dispositifs des territoires ne sont pas énormément impactés ; ils sont juste transformés et étoffés. Il convient d'adopter une certaine vigilance en termes de transition, dans la mesure où la transformation n'est pas obligatoire. Ainsi, pendant une période transitoire, plusieurs dispositifs peuvent cohabiter. Il faudra donc veiller au cadre juridique de l'application de ces dispositifs. La vigilance sera également de mise vis-à-vis des administrés et des acteurs, afin qu'ils comprennent la cohabitation des dispositifs et leur différence. Globalement, cette loi démontrera son efficacité et ses problématiques, à l'usage quotidien. Les grands objectifs nationaux ne sont pas toujours très bien traduits sur les territoires. L'ensemble des collectivités et

des acteurs vont être amenés à expérimenter ces nouveaux dispositifs et à identifier leur pertinence et leur limite.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet [www.caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr) en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.