

LA COMPÉTENCE

DES COMMUNES

EN MATIÈRE

D'HABITAT

Mémoire préparé par  
M. Bernard DESPORTES

Sous la direction de Monsieur le Professeur LANZA

Université de droit, d'économie et des sciences d'AIX EN PROVENCE III  
Faculté de droit et de science politique  
D.E.S.S. Droit Public, Collectivités et Urbanisme années 2002/2003

## **Introduction p 6**

A propos d'habitat

Quelques compétences du Département (p11) et de la Région (p14)

## **Première partie –**

### **L'habitat et les compétences des communes en matière foncière. p 18**

1. La gestion des biens : les locations
  - a. Baux d'habitation consentis par la commune
  - b. Location des presbytères
  - c. Location du logement de l'instituteur
  - d. Attribution des logements locatifs sociaux
    - Les conférences du logement
    - Les organismes d'HLM et la commune
  - e. Le bail à réhabilitation
  - f. La commune en qualité de preneur à bail
2. Des outils traditionnels d'acquisition (p 26) :
  - a. la déclaration d'utilité publique
  - b. le droit de préemption
3. Des moyens d'intervention (p 30) :
  - a. Subvention par la commune
  - b. Les aides au logement (OPAH et PIG)
  - c. Actions ou opérations d'aménagement conduites par la commune (EPFL, SEML, OPAC, SAHLM)
  - d. Les zones d'aménagement concerté
4. La politique contractuelle (p 38)
  - a. Le contrat de ville
  - b. Le contrat d'agglomération
  - c. Les Pays

## **Seconde partie –**

### **L'habitat et les compétences des communes en matière d'urbanisme. p 43**

1. Information, concertation et participation
  - a. Aménagement et concertation préalable
  - b. Commission consultative des services publics locaux
  - c. Participation des habitants à la vie locale
  - d. Mission d'information et d'évaluation
2. Les plans d'urbanisme de la commune et la protection de son patrimoine p 47
  - a. La carte communale
  - b. Le plan local d'urbanisme
  - c. La protection du patrimoine
    - Sites inscrits ou classés
    - les secteurs sauvegardés, le PSMV
    - la zone de protection du patrimoine architectural (ZPPAUP)
    - le périmètre de restauration immobilière

3. Programmes locaux de l'habitat et plans de déplacement urbain p 61
4. Le lotissement communal p 64
5. La commune et le logement social p 65
  - a. les quotas de logements sociaux
  - b. le droit de préemption social pour la commune
  - c. les immeubles vacants
  - d. l'habitat social
  - e. le souci des personnes défavorisées
6. les zones favorisées (zones franches urbaines etc) p 69

### **Troisième partie – Les communes face à d'autres aspects de l'habitat. p 70**

1. Les obligations communales d'accueil des nomades
2. Le droit de réquisition de logement en cas de crise grave du logement p 73
3. Pouvoirs du maire dans la lutte contre les immeubles péril et l'insalubrité p 74
4. Pouvoirs du maire pour l'assainissement des logements p 79
5. La prévention de divers risques et le maire. p 82
  - a. la commune face aux termites
  - b. la commune face aux risques naturels et technologiques
  - c. la commune face aux bruits

### **Conclusion p 84**

#### Notes finales

- Un peu de jurisprudence
- Extraits de quelques textes de loi

#### Bibliographie

Documents annexes p 100

Liste des sigles utilisés dans le texte

CAF	caisse d'allocations familiales
C. Cass	cour de cassation
CCH	code de la construction et de l'habitation
CDC	caisse des dépôts et consignations
CE	conseil d'état
CGCT	code général des collectivités territoriales
CSP	code de la santé publique
DOCUP	document unique de programmation
DDE	Direction départementale de l'équipement
DPU	Droit de préemption urbain
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
GIP	groupement d'intérêt public
GPV	grand projet de ville
LOV	loi d'orientation pour la ville
OPAH	opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORU	opération de renouvellement urbain
PLH	programme local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SEM	société d'économie mixte
SRU	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
ZAC	Zone d'aménagement concerté

# INTRODUCTION

L'objet du présent mémoire réside dans l'observation, au niveau de la collectivité la plus proche du citoyen qu'est la commune, des textes qui sont à sa disposition, des mesures qui relèvent de son champ de compétence et qu'elle peut prendre concernant l'habitat, ou le logement, sans vouloir limiter ce travail au seul "logement social".

Ces textes sont très nombreux et se trouvent éparpillées entre divers codes, et notamment le Code civil, le Code général des collectivités territoriales (CGCT), le Code de la construction et de l'habitation (CCH), le Code de l'urbanisme, ou encore le Code de l'environnement.

Il est utile de préciser d'abord la notion d'habitat.

## A PROPOS D'HABITAT

Dans les textes français de nature législative ou réglementaire, nous n'avons trouvé aucune définition précise de ce qu'il convient d'appeler habitat. Les termes de *logement* et *d'habitat*, étant utilisés à tour de rôle.

Les dictionnaires varient d'ailleurs dans leurs définitions. Généralement, l'habitat est défini comme " le lieu où l'on habite ; le domicile ; la demeure; le logement "; ce mot n'ayant en outre pas d'équivalent exact dans d'autres langues.

On citera par exemple celles du dictionnaire " Le Petit Robert " :

“ HABITAT : (1808 ; de habiter)

“ 1° Milieu géographique propre à la vie d'une espèce animale ou végétale

“ 2° (XXe) Mode d'organisation et de peuplement par l'homme du milieu où  
“il vit. Par extension : Ensemble des conditions d'habitation, de logement. ”

“ LOGEMENT : (1260, campement ; de loger)

“ 1° Action de loger ou de se loger

“ 2° Tout local à usage d'habitation ”

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil économique demanda à l'architecte Le Corbusier de faire une proposition pour une "charte d'habitat"; celui-ci préféra, pour son rapport, utiliser la notion "d'habitation".

L'habitat comprend davantage que le domicile et le logement, car il est toute l'aire que fréquente un individu, qu'il y circule, y travaille, s'y divertisse, y mange, s'y repose ou y dorme.

*"Au centre de la notion d'habitat se trouve l'homme lui-même et son toit-abri, ce qui amène continuellement à confondre l'habitation ou le groupe d'habitations avec l'habitat au sens le plus large du terme. [...] De plus en plus [...] l'habitat devient avant tout l'environnement où les hommes vivent."* précise encore l'Encyclopédia Universalis.

En ce sens, l'habitat concerne aussi bien l'urbanisme que l'aménagement du territoire ou que l'architecture.

A vrai dire, l'habitat semble être un des plus anciens concepts de l'humanité, un concept à peu près aussi important que celui de nourriture. L'appartement de nos immeubles modernes n'est qu'un maillon au bout d'une longue chaîne qui commence avant même que l'homme de l'âge de la pierre aménage sa grotte en édifiant des murs extérieurs et en cloisonnant et plafonnant l'intérieur de sa demeure à l'aide de peaux tendues. C'est à l'âge du bronze que l'homme exploite toutes les possibilités offertes par le bois. Il édifie des murs en colombage et commence à utiliser le mortier. Plus de 2 000 ans av. J.-C., la brique cuite fait son apparition dans les plaines de Mésopotamie. La mise en œuvre de ces matériaux est relativement simple tant que l'économie reste de chasse et de pêche, voire d'agriculture. Mais les besoins religieux, de prestige et d'agrément ainsi que les nécessités de la concentration urbaine donnent peu à peu un essor à la technique du bâtiment. Dans les villes romaines, ces exigences ont fait naître une maison de rapport dont la façade ressemble singulièrement à celle que nous avons l'habitude de voir aujourd'hui : au-dessus des boutiques du rez-de-chaussée s'élance un mur droit et décoré, aux fenêtres rectangulaires, distribuées avec symétrie et régularité.

La fin du Moyen Âge est une époque de construction intensive. Dès le XIII<sup>e</sup> siècle, les paysans français construisent des habitations aux murs de pierre, comprenant deux pièces avecâtre et cheminée. Il s'agit là d'un progrès considérable sur la hutte circulaire montée sur un soubassement en pierre avec un trou au milieu du toit pour laisser échapper la fumée, type d'habitat hérité des Gaulois et qui subsiste dans certaines régions jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle (hutte de charbonnier). En Europe du Nord, apparaissent au XIV<sup>e</sup> siècle des bâtiments en colombage, tandis que persistent dans les campagnes les constructions en argile crue. Concernant l'aménagement intérieur, ce sont les architectes français de la Renaissance qui effectuent les recherches les plus fructueuses. À une conception de l'agencement en hauteur, manifeste dans les maisons en tour, se substitue une conception de l'aménagement intérieur par plancher, l'idée directrice étant d'utiliser au mieux l'espace disponible. Parallèlement, se manifeste une certaine recherche de confort; on commence ainsi à construire dans certaines demeures ce que l'on appelle alors des " lieux d'aisances "

La révolution industrielle concentre des populations ouvrières dans des villes dont les proportions prennent une ampleur jusque-là inconnue. Tandis que la petite maison disparaît du paysage urbain, l'immeuble collectif commence à se faire de plus en plus massif. Les problèmes d'hygiène, à l'origine de terribles épidémies de choléra, exigent des mises de fonds toujours plus lourdes pour les collectivités publiques. Aux exigences du tout-à-l'égout, de l'eau potable et des sanitaires, s'ajoutent dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle celles du gaz et de l'électricité.

Il semblerait à première vue qu'il doive exister une certaine forme de correspondance entre la qualité de l'habitat et le niveau de vie des habitants. Mais les choses ne sont pas toujours aussi simples. Des forces d'inertie peuvent jouer selon les époques, les lieux, les habitudes, les modes, les circonstances économiques. Il faut aussi compter

avec la politique d'urbanisme, qui peut agir à la fois sur le parc immobilier (taxes, volonté de rénovation ou de conservation) et sur les candidats au logement (aides, indemnités, fixation autoritaire des prix ou des variations de prix de loyer). Généralement, les tissus urbains anciens offrent une plus grande variété de types d'habitats, car les conditions changent avec le temps ; les tissus plus récents sont plus homogènes et dépendent en partie de la nature du programme social, moyen ou luxueux, qui a présidé à leur aménagement. Malgré ces réserves, on peut tout de même tenter d'esquisser, à l'intérieur d'une ville, une typologie des quartiers de résidence, en se fondant à la fois sur la qualité des constructions et sur le niveau de vie des habitants.

#### Les quartiers défavorisés –

Presque toutes les villes renferment des quartiers défavorisés. Mais la misère a bien des visages, et l'on peut distinguer les taudis qui résultent de la dégradation de quartiers antérieurement plus favorisés de ceux qui se créent chaque jour. On note toutefois dans les pays occidentaux un vaste mouvement d'assainissement et de reconquête de ces quartiers. La politique de la ville en France est née, dès le début des années 1980, de la prise de conscience de cette situation pour des quartiers en périphérie des grandes villes. On parlera souvent à leur propos de "logement social".

Les populations à faibles revenus s'implantent souvent à la périphérie extrême des agglomérations. C'est par exemple le cas dans un très grand nombre de villes du tiers-monde ; c'est aussi en bordure de la ville de Lyon qu'ont, récemment, trouvé refuge de nombreuses personnes originaires de l'Europe de l'est (roumains, yougoslaves etc.). À Mexico, 42 p. 100 de la population habiteraient dans ces quartiers; à Bogota et à Kinshasa, cette proportion s'élèverait à plus de 60 p. 100.

Ces implantations le plus souvent anarchiques se font généralement sur des espaces où les conditions naturelles sont mauvaises (relief abrupt des favelas de Rio de Janeiro ou pentes rapides autour des bassins et des vallées de Caracas, villages de jonques en Asie du Sud-Est...). Dans ces bidonvilles, les équipements sont inexistantes, les conditions sanitaires désastreuses, les emplois rares et peu rémunérateurs.

#### Les zones de résidence modestes –

Ces zones sont fréquemment monotones. Les matériaux bon marché y prédominent, surtout la brique et le béton ; l'espace y est étrié, qu'il s'agisse de la largeur des rues ou de la taille des pièces. L'absence de fantaisie dans les plans de façades traduit un souci d'économie, comme c'est le cas au Royaume-Uni ou en Allemagne. Souvent ces quartiers ont été construits à la même époque suivant des directives homogènes. On peut y englober les cités minières du nord de la France (corons) ou celles qui ont été construites pour abriter les ouvriers : cités métallurgiques en Lorraine, Michelin à Clermont-Ferrand, Solvay à Tavaux... L'absence ou le faible développement de la classe moyenne dans les pays du tiers-monde les moins avancés se traduit par la quasi-absence de quartiers moyens qui sont, à l'inverse, en plein essor dans les pays dont le développement économique est plus avancé, comme au Mexique, au Brésil ou en Afrique du Nord.

#### Les zones de résidence aisées –

Elles vont de l'habitat bourgeois moyen à la catégorie la plus luxueuse qui occupe les secteurs les plus favorisés. Ainsi à Paris, ce sont les arrondissements de l'ouest qui forment les "beaux quartiers", tout comme à Londres ou à Berlin. De ces zones disparaissent complètement les bâtiments industriels ; le commerce, quand il subsiste, prend une forme beaucoup plus sophistiquée : en dehors des magasins indispensables à la vie quotidienne, se multiplient les boutiques de luxe. Dans les pays en développement, les zones de résidence aisées sont souvent les quartiers européens

décolonisés, devenus le domaine des expatriés occidentaux et de la nouvelle classe dirigeante. Les habitations y sont particulièrement spacieuses, bien équipées, confortables : elles occupent les sites les plus agréables, notamment pour le microclimat, les facilités de circulation et le dégagement de la vue.

S'il semble qu'il n'existe pas encore de véritable politique du logement à l'échelle mondiale (pourrait-il en être autrement ?) l'Union Européenne semble ne pas s'en désintéresser<sup>1</sup> et la Commission européenne finance des actions, dans son programme pour les années 2000/2006, qui peuvent indirectement concerner l'habitat. On notera les programmes d'initiative communautaire URBAN (contribuer à la régénération économique et sociale des villes et quartiers en crise) et LEADER (démarche de "développement urbain durable") ou encore les programmes des politiques structurelles européennes, octroyant 14,39 milliards d'euros pour la France dans ses objectifs 1 (développement et ajustement structurel des régions en retard; il sera ainsi possible de financer des actions de réhabilitation urbaine dans les départements d'outre-mer), 2 (soutien à la reconversion économique et sociale des zones urbaines en difficultés structurelles et zones rurales en déclin; il sera possible de financer des travaux d'amélioration du cadre de vie et donc de l'habitat) et 3 (politique de l'emploi). Pour la France, ces fonds participeront aux démarches mises en œuvre avec les grands projets de ville, les opérations de renouvellement urbain par exemple<sup>2</sup>.

Les gouvernements européens ont également cherché à confronter leurs expériences à l'initiative de la présidence néerlandaise en 1997. Un programme de travaux a vu le jour pour une coopération sur plusieurs années, approuvé lors de la présidence française à Lille en novembre 2000, définissant neuf priorités, et notamment une meilleure reconnaissance du rôle des villes dans l'aménagement du territoire, un soutien à la participation des habitants des quartiers défavorisés, le renforcement du partenariat entre secteurs publics et privés. L'année suivante, la conférence des ministres approuvait les conclusions des travaux de la présidence belge. Ceci constitue-t-il peut-être les prémices d'une politique de l'habitat au niveau européen ?

Cependant, la plupart des réglementations sont émises par les autorités nationales. Ainsi, les gouvernements occidentaux ont mis en place un système favorisant les emprunts à taux réduits ou nuls afin de financer la construction immobilière (En France, prêts à l'accession sociale et prêts à taux zéro pour lesquels 85 % des ménages sont éligibles). Elles ont aussi encouragé le développement des villes nouvelles. Rien qu'autour de Paris, plus de dix villes nouvelles ont vu le jour à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. L'ex-URSS et ses pays satellites ont été des pionniers dans le développement de villes nouvelles, fréquemment implantées aux environs d'immenses complexes industriels (Bratsk en Sibérie par ex.).

Aux États-Unis, l'État intervient peu et 70 % de la population vit dans des maisons individuelles, dont la plupart ont été réalisées par de petits entrepreneurs privés.

L'habitat traduit une vision politique, bien plus souvent celle de l'Etat (celle initiée par le baron Haussmann sous le second Empire, par exemple) que celle des acteurs locaux.

---

<sup>1</sup> L'article 34 § 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne adoptée lors du Conseil européen de Nice du 07 décembre 2000, consacre la reconnaissance par l'Union du droit à une "aide au logement" en vue d'assurer "une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes".

<sup>2</sup> Cf. Tableau récapitulatif figurant en annexe

Dans les pays en voie de développement, l'habitat est de qualité et de taille souvent médiocres comparé à celui des pays développés et les efforts des gouvernements pour l'améliorer sont limités par le manque de moyens financiers et les problèmes politiques; ces pays ont de grandes difficultés à éradiquer les bidonvilles (qui ne sont d'ailleurs pas absents des pays développés).

Le rapport "Habitat" établi par le Centre des Nations Unies pour les Établissements humains suggère un renforcement de l'initiative individuelle afin de pallier les carences de l'État. Le programme de projets collectifs mis en place au Sri Lanka par l'Office national de l'habitation repose sur une approche qui favorise la réfection des logements et où les habitants prennent en charge l'infrastructure physique de leur quartier. Ils ajoutent des trottoirs, des canalisations d'égout, des puits, des installations sanitaires, transformant ainsi des zones délabrées en quartiers plus agréables. L'entretien et les réparations sont régulièrement effectués, les personnes qui en ont la charge en étant aussi les bénéficiaires. Toujours selon ce rapport, seule une modification du rôle des autorités permettra de répondre aux besoins de la population urbaine, et surtout des plus démunis.

La Commission européenne, de son côté, souhaite promouvoir la "gouvernance urbaine" c'est-à-dire une participation accrue des habitants à la conception et à la réalisation des projets qui les concernent et renforcer ainsi la capacité locale à agir. Une part du budget du Fonds Social Européen (F.S.E) y est affectée.

La plupart des pays, d'une façon ou d'une autre, continuent de classer le logement parmi leurs priorités, en vue de loger dans les meilleures conditions possibles tous les groupes socio-économiques qui constituent leur population. Dès 1984, 184 conventions de "développement social des quartiers" ont ainsi été conclues en France pour l'amélioration de l'habitat urbain dégradé.

La croissance démographique s'accompagne souvent d'une urbanisation rapide. À la fin du siècle dernier, près des trois quarts des habitants des pays industrialisés et des pays d'Amérique latine et des Caraïbes vivaient dans des zones urbaines. Ils ne sont encore qu'un tiers en Afrique et en Asie. Mais, d'ici quelques années, la moitié de la population mondiale vivra en ville. Et la taille des agglomérations ne cesse de croître : en 1994, on comptait 14 mégapoles de plus de 10 millions d'habitants ; elles seront probablement le double en 2015. Or, l'urbanisation n'est pas partout le produit d'un développement économique et social. Dans les pays en développement, elle traduit davantage les difficultés du monde agricole et rural et la fin des sociétés traditionnelles; et les bidonvilles concentrent la pauvreté.

Accompagnant le mouvement de la décentralisation de l'Etat français, la loi n° 82-526 du 22 Juin 1982 (dite Quilliot) institua dès son premier article le principe du "**droit à l'habitat**", supposant pour toute personne une liberté de choix de son mode d'habitat et de sa localisation. Plus tard, le Conseil constitutionnel va énoncer pour principe que "*la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle*".<sup>3</sup> Ces principes législatifs et constitutionnels concernent tous les acteurs de la vie politique et en premier chef la Commune et son maire.

---

<sup>3</sup> Conseil Constitutionnel décision n° 90-274 DC du 29 Mai 1990

Pour compléter ce propos d'introduction, nous présenterons succinctement certaines des compétences du département et de la région, avec lesquels la commune doit souvent agir de concert. La loi prévoit en effet que "*Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions définissent, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat*".<sup>4</sup> Compétences qui évoluent au fil des réformes, dont la plus récente résultera de la loi relative aux "responsabilités locales"<sup>5</sup> dont le projet déclare que "*Les communes qui constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui doivent être exercées localement. Elles sont associées à l'élaboration des schémas ou des plans établis par la région ou le département. A leur demande ou à l'initiative de la région et du département, elles peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité de l'une ou de l'autre de ces collectivités territoriales. Cette participation fait l'objet d'une convention qui en définit le contenu, les modalités et les conditions financières.*"

## LES COMPETENCES DU DEPARTEMENT

Peu à peu, le champ d'attributions du Conseil général s'est précisé. Il doit de plus en plus assumer la majeure partie des actions sociales et sanitaires et certaines en matière d'éducation. Le projet de loi "Responsabilités locales" lui retire la compétence du Conseil départemental de l'habitat pour la confier à la région.

a) Certaines sont obligatoires :

### **- Le plan départemental d'action pour les personnes défavorisées :**

Dans le cadre de la mise en œuvre du "droit au logement", la loi n° 90-449 du 31 mars 1990 (JO 2 juin 90)<sup>6</sup> a prévu que l'État et le département élaborent et appliquent un plan d'action pour les personnes défavorisées, en y associant les autres collectivités et des associations.

Ce plan départemental d'action pour les personnes défavorisées<sup>7</sup> est élaboré conjointement par le préfet et le président du Conseil général, avec l'ensemble des intervenants du logement et de l'action sociale. Il comprend notamment un fonds de solidarité, financé par les deux partenaires et destiné à accorder des aides telles que cautions, prêts, garanties et subventions. Lorsque le représentant de l'État et le président du Conseil général ne parvenaient pas à un accord, le plan départemental

<sup>4</sup> Article L. 301-4 du Code de la Construction et de l'Habitation, voir le commentaire sous cet article au Code Dalloz édition 2004.

<sup>5</sup> Le projet a été adopté par le Sénat 15 novembre 2003 et transmis à l'Assemblée Nationale le 17 suivant (son entrée en vigueur interviendrait le 1er janvier 2005); l'adoption définitive n'étant pas encore faite au moment de notre rédaction.

<sup>6</sup> Et décret n° 99-897 du 22.10.1999 relatif aux plans départementaux du logement pour les personnes défavorisées suite à la loi du 29 juillet 1998 relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions.

<sup>7</sup> Le projet de loi "responsabilités locales" modifie la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 sur plusieurs points. Désormais il est élaboré par le Département seul, sans le représentant de l'Etat (Art. 3, al 1), il n'a donc plus à être éventuellement établi par les ministres concernés. Il est alors rendu public par le président du conseil général. Celui-ci rend compte annuellement au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées du bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement (Art. 4, al 6 & 7).

devait être arrêté par une décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales du logement et des affaires sociales.

Selon les besoins, le plan développe une offre de logement diversifiée et adaptée, avec une action de solvabilisation et d'accompagnement social des ménages. La solvabilisation passe par exemple par l'intervention du fonds solidarité logement (FSL) - auquel participe le département<sup>8</sup> - qui finance sous forme de prêts et de secours le soutien à l'accès à un nouveau logement ou le maintien dans les lieux en refinançant les retards de paiement de loyers.

Citons pour exemple le plan signé par les partenaires concernés dans le département du Jura, dès le 13 juillet 1990, puis mis à jour au cours de l'année 2000 pour tenir compte des évolutions législatives.

Mais, le département ne dispose pas d'une compétence exclusive en la matière comme en témoigne l'espèce suivante : par délibération de son conseil municipal en date du 2 décembre 1994 la commune de Mons en Baroeul a décidé la mise en place d'une "allocation municipale d'habitation" sous "forme de secours ou de subventions individuelles, sous condition de domicile et de revenus et affectés en priorité à l'apurement des sommes dues aux divers organismes publics ou concessionnaires intervenant en matière d'habitation dans la commune". Le préfet a déféré cette décision devant le tribunal administratif de Lille qui l'a annulé par son jugement du 13 novembre 1995. La Cour d'appel de Nancy, le 13 novembre 1997, a rejeté l'appel et confirmé la décision. Saisi de cette affaire, par arrêt rendu le 29 juin 2001<sup>9</sup>, le Conseil d'Etat a annulé ces décisions et estimé au contraire "*que la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui institue un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, [...], ne réserve pas à l'Etat l'initiative des mesures permettant aux personnes éprouvant des difficultés particulières d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir ; que, par suite, le préfet du Nord n'est pas fondé à soutenir que le conseil municipal de Mons-en-Baroeul n'était pas compétent pour créer l'allocation municipale d'habitation, en dehors du cadre créé par cette dernière loi*". Le Conseil d'Etat reconnaît clairement aux communes, sur le fondement de la clause générale de compétence, une réelle capacité à répondre aux besoins de leur population, même si sa décision du 29 juin 2001 peut susciter des interrogations sur la répartition des compétences entre collectivités et sur la coordination des dispositifs d'intervention.

#### **- Le plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri :**

Institué par la loi n° 94-624 du 21 Juillet 1994 relative à l'habitat (JO 24 juill. 1994), il est élaboré par le préfet en association avec les collectivités territoriales, et leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement; ce plan d'urgence pour le logement des plus démunis devait être établi dans chaque département au plus tard le 31 décembre 1994. Dès 1995, le plan départemental du Jura permit de compléter les 72 places déjà utilisées par les associations par 33 places supplémentaires dans 16 logements anciens répartis dans les quatre villes les plus importantes du département. D'autres projets ont été financés les deux années suivantes.

<sup>8</sup> Le même projet de loi ajoute à l'article 7 : Le conseil général peut créer des fonds locaux pour l'octroi de tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement et en confier la gestion, par convention, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande.

<sup>9</sup> Conseil d'Etat, 29 juin 2001 (requête n° 193716), Commune de Mons-en-Baroeul

**- Le schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage**

Instaurée par une circulaire du 16 mars 1992 (JO du 3 avril p 4995), l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage a été renforcée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000 (relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage). Le président du Conseil général et le préfet en ont la charge, mais dans le cadre d'une large concertation avec divers acteurs réunis en commission dont la composition est prévue par le décret du 25 juin 2001 (n° 2001-540). Ce schéma veille à prévoir des capacités d'accueil suffisantes pour répondre aux besoins par secteur géographique. Il en découle un droit au stationnement pour les gens du voyage, et non un droit de résidence, compte tenu de leur type particulier d'habitat nomade. La mise en œuvre des objectifs du schéma départemental relève de la compétence communale, et il en sera question dans les développements qui suivent.

b) D'autres sont facultatives :

- En matière de logement, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 n'apporta guère aux départements de compétences nouvelles : elle ne leur avait attribué qu'un rôle mal défini et d'ailleurs partagé avec les régions et les communes. Le conseil général a été simplement invité à définir ses "priorités" en ce domaine. Pour l'aider, le **conseil départemental de l'habitat** (C.D.H)<sup>10</sup> procède à toutes concertations propres à permettre de répondre aux besoins en matière d'habitat et à assurer une meilleure répartition des aides dans le département". Il est présidé par le représentant de l'État, et comprend 36 membres, dont des conseillers généraux des représentants de divers organismes, associations, et professionnels tels que les notaires. Il est donc appelé à formuler des avis sur les moyens permettant de répondre aux besoins et d'améliorer l'efficacité des aides publiques au logement, distribuées par l'État.<sup>11</sup>

- Lorsque la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées, après consultations, le préfet délimite des **bassins d'habitat** qui représentent des territoires cohérents d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisme, constitués par le territoire de plusieurs communes contiguës, dont l'une au moins comprend une ou plusieurs zones urbaines sensibles ou a plus de 5 000 habitants et comporte un parc de logements locatifs sociaux représentant plus de 20 % des résidences principales. Ils peuvent également être constitués, à la demande de la majorité des maires concernés, par le territoire des communes agglomérées sur lequel existent d'importants déséquilibres de peuplement.<sup>12</sup> Un observatoire du logement, au niveau de la DDE, est mis en place pour améliorer la connaissance du marché du logement dans le département, pour mieux adapter la programmation des aides au logement à la réalité des besoins et mieux orienter les actions. Cet observatoire permet d'élaborer ainsi une programmation annuelle des aides par bassin d'habitat, ou encore d'aider à définir les priorités en matière de programmation des OPAH.

<sup>10</sup> Articles R 362-1 et suivants du CCH, issus du décret n° 84-702, 30 juin 1984

<sup>11</sup> Le projet de loi "Responsabilités locales" modifie ce conseil qui devient "comité", transféré à l'échelon régional : "il est créé, auprès du représentant de l'Etat dans la région, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un **comité régional de l'habitat** chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales. "

<sup>12</sup> Article L. 441-1-4 (Créé, L. n° 98-657, 29 juill. 1998, art. 56-I) du Code de la Construction et de l'Habitation

Pour l'année 2001, l'observatoire du Jura analysait un besoin de logements HLM compris entre 130 et 250 (soit 1 à 1,5 % du parc HLM) selon le point de vue optimiste ou pessimiste, répartis ensuite entre les 9 bassins d'habitat départementaux.

- Le département est également chargé d'établir un programme d'aide à l'équipement rural<sup>13</sup>. Dans ce but, les communes font connaître leurs propositions au Conseil Général qui doit tenir compte de leurs priorités, qui peuvent être inscrites dans des chartes intercommunales. Ces aides ne sont pas soumises à la règle de la priorité régionale : elles peuvent prendre la forme d'une prise en charge de travaux ou d'une subvention et par exemple aider à la réhabilitation de logements communaux. Un département a pu apporter son concours financier à une commune rurale pour la construction d'un ensemble hôtelier<sup>14</sup>.

- Les départements supportent souvent une charge considérable, bien qu'étant facultative, en apportant leur aide aux organismes constructeurs ou en créant leur propre instrument : les offices départementaux d'HLM. Ils peuvent s'associer avec des collectivités (Communes, autres départements, régions), établissements publics ou organismes consulaires, au sein de syndicats mixtes, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.<sup>15</sup> Ils peuvent également créer, avec des communes et des établissements publics intercommunaux, une agence départementale, chargée de leur apporter une assistance technique, juridique ou financière (CGCT, art. L. 5511-1). On peut citer la présence dans chaque département des services pour le développement rural (CDHR<sup>16</sup>), l'amélioration du logement (CAL – PACT<sup>17</sup>) ou encore le service immobilier rural (SIREs), qui accompagnent les petites communes dans les projets d'habitat, la gestion de logements, etc. Le CDHR va par exemple assister la commune pour la mise en œuvre d'une opération d'amélioration de l'habitat, tandis que le CAL pourra intervenir dans un bail à réhabilitation. Le mouvement de la décentralisation et d'allègement des services de l'Etat rend d'ailleurs plus importants ces services départementaux pour les communes n'en n'ayant pas les moyens, et tout particulièrement pour les quelques 10.600 communes de moins de 200 habitants représentant 1,2 millions de personnes.

## LES COMPETENCES DE LA REGION

Les lois de décentralisation ont notamment attribué au Conseil régional la compétence d'aménagement du territoire. La dernière réforme constitutionnelle confère à la région un statut qu'elle n'avait pas encore, et le projet de loi "Responsabilités locales" lui confie des compétences telles que le Comité Régional de l'Habitat (Cf. supra), le développement économique, le rôle de chef de file dans la distribution des aides financières de l'Etat et de l'Europe, et la formation professionnelle.

La région définit, tout comme les départements et les communes, des priorités en matière d'habitat (art. L 301-5 du Code de la construction et de l'habitation - CCH -) "*pour promouvoir le développement économique et social et l'aménagement de son territoire*", assistée par le Conseil économique et social régional.

<sup>13</sup> Art. L. 3232-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

<sup>14</sup> CE 11 juill. 1991, Préfet, Département de Haute-Saône : AJDA 1991, p. 822, obs. Cl. Devès

<sup>15</sup> Art. L. 5721-1 et s. Code général des collectivités territoriales

<sup>16</sup> Centre départemental de l'habitat rural de type association loi 1901 (dans le Jura, présent depuis 1952)

<sup>17</sup> Centre d'amélioration du logement de type association loi 1901 (dans le Jura, présent depuis 1966)

Un partenariat avec l'Etat s'exerce au travers des contrats de plan Etat/Région. La région a la faculté d'engager, seule ou par voie contractuelle, notamment avec l'Etat, un programme d'aides destinées à favoriser le logement<sup>18</sup>. Le projet de loi "Responsabilités Locales" semble reprendre la proposition faite par la commission pour l'avenir de la décentralisation de transfert aux régions de la gestion des aides au logement localisables, dont les aides aux bailleurs sociaux.<sup>19</sup>

Lorsque le préfet de région répartit les crédits dans chaque département, il doit "*prendre en considération les priorités régionales*" (art L 301-3 CCH, modifié par le projet de loi susvisé). La région peut compléter l'aide de l'Etat par diverses formes d'aides financières et accorder des subventions notamment aux organismes d'HLM, faire des apports de terrains ou de constructions (art L 431-4 CCH).

L'exemple de la région Franche-Comté<sup>20</sup> :

Le Conseil régional de Franche Comté a défini ses orientations en matière d'habitat pour la période 2000/2006 dans un rapport approuvé par son assemblée plénière tenue le 23 juin 2000, complété par un autre du 10 novembre suivant. Il y précise, par exemple, que "l'offre de logement représente un des facteurs principaux de l'attractivité des territoires; c'est à ce titre, et sans avoir de compétence particulière en la matière, que la région envisage de poursuivre de manière volontariste ses grands types d'intervention, afin de contribuer au renforcement et à l'aménagement du territoire, d'accompagner les collectivités dans leurs projets et de susciter de nouveaux modes d'adaptation et de valorisation de l'habitat. [...] L'action régionale pourra se traduire par l'aide au "portage du foncier" et au montage de nouveaux projets dans les quartiers d'habitat social, en constituant des réserves foncières sur des sites majeurs de requalification pour les collectivités." Elle agit par suite en faveur de l'habitat franc-comtois et accompagne les collectivités et les organismes logeurs dans leurs projets d'adaptation de l'habitat aux nouveaux besoins en milieu rural, urbain et périurbain. Il s'agit pour lui d'anticiper, de diversifier, de renouveler l'offre de logements en Franche-Comté.

Le Conseil régional, depuis 1996, aide des projets de réhabilitation en finançant des études prospectives, des études de mise en œuvre d'un PLH par exemple, mais aussi en soutenant financièrement la réalisation de travaux de réhabilitation d'immeubles ou de bâtiments conformément à la loi du 31 mai 1990 relative au bail à réhabilitation (en liaison avec la création d'une agence immobilière à vocation sociale), ou dans le cadre d'un bail emphytéotique d'une durée de 18 ans minimum, ou encore pour des OPAH intercommunales.

La région est aussi l'intermédiaire privilégié pour la mise en place des aides européennes<sup>21</sup> (subvention du FEDER *fonds européen pour le développement de l'espace rural* et du FSE *fonds social européen*). Le préfet de région élabore le document unique de programmation (DOCUP) qui sera présenté pour approbation à la Commission européenne. Les mesures qui figureront dans ce document doivent prendre en compte les priorités locales et respecter les orientations définies aux niveaux national et européen.

Le préfet validera et aidera (ou refusera) ensuite les projets qui lui seront soumis par les collectivités. La programmation européenne pour les années 2000 à 2006 vise les trois types d'objectifs énoncés plus haut, et en matière de politique de la ville, les

<sup>18</sup> Cf. en annexe "Logement : la Bourgogne à l'aide des communes rurales".

<sup>19</sup> Proposition n° 46, Refonder l'action publique locale, rapport remis au Premier ministre p 58.

<sup>20</sup> Cf. les fiches techniques en annexe.

<sup>21</sup> Le projet de loi susvisé prévoit qu'"à titre expérimental, et dans le cadre d'une convention, l'Etat peut confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse si elles en font la demande ou, si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne."

Fonds structurels cherchent à promouvoir des actions territoriales intégrées de réhabilitation urbaine.

\*\*\*\*\*

La Commune, tout comme le Département et la Région, a la personnalité morale<sup>22</sup>, et se trouve ainsi un sujet de droits et d'obligations distinct de l'État et des autres collectivités publiques. Elle est constituée par une population fixée sur un territoire délimité et dotée d'une organisation. Elle est la proche des demandes des citoyens; celle dont ils attendent donc le plus. *"Les gens ne portent pas un grand intérêt à l'architecture, au design. L'idée d'innovation dans l'habitat n'est ni leur priorité ni leur tasse de thé. Ils se montrent bien plus sensibles à la proximité des services tels que l'école, les petits commerces, les transports, la poste, etc."*<sup>23</sup> Ce comportement se trouve confirmé par un sondage qui place désormais ce critère en tête des attentes, devant la qualité de l'environnement ou la recherche d'un logement plus spacieux<sup>24</sup>. Comment la commune peut-elle y parvenir ? La loi d'orientation pour la ville dite "LOV"<sup>25</sup> définit les grands principes : pour mettre en *"œuvre le droit à la ville, les communes [...] assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales"*. La commune doit alors, en fonction de ses compétences, *"prendre toutes mesures tendant à diversifier [...] les types de logement, d'équipements et de services nécessaires :- au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité;- à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif;- aux transports; - à la sécurité des biens et des personnes."*

Le Code général des collectivités territoriales répartit les compétences de la commune entre l'assemblée délibérante que constitue le conseil municipal, et son représentant qui est le maire, de la manière suivante :

- Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (article L. 2121-29 al 1) ce qui a pour effet de lui donner compétence, en principe, pour statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal qui ne sont pas dévolues à une autre autorité centrale ou locale. Il est ainsi habilité à prendre des décisions produisant des effets de droit et à formuler des règles de droit. Le conseil municipal exerce alors son pouvoir de délibération sur de nombreuses matières dans le cadre territorial de la commune et en fonction des besoins des habitants de celle-ci.

- le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints (article L. 2122-18)

<sup>22</sup> Des sections de communes sont parfois instituées par arrêté préfectoral, avec personnalité juridique, et assurent la gestion de leurs biens et droits.

<sup>23</sup> M. Rochefort, directeur du CREDOC : centre de recherches, d'études, de documentation et observations de vie – cit. in "Habitat(s)" éd. De l'Aube

<sup>24</sup> Sondage BVA (nov 2001) sur le marché de l'Immobilier pour le Figaro Magazine et la Chambre des notaires

<sup>25</sup> Loi d'orientation pour la ville - n° 91-662 du 13 juillet 1991 (J.O. du 19 juill. 1991)

La loi distingue alors:

- d'une part, les compétences exercées par le maire au nom de la commune "*sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif*" du préfet (telles que le pouvoir de conserver et administrer les biens de la commune ou encore passer des baux), celles exercées "*par délégation du conseil municipal*" (Art. L 2122-21, L 2122-22), et l'exercice des pouvoirs de police dont le maire est chargé sous le contrôle administratif du préfet (Art. L 2122-24).

- d'autre part, les compétences exercées par le maire au nom de l'Etat (Art. L 2122-27).

L'élu local qui a fort à faire pour satisfaire ses électeurs, dans des domaines très étendus, doit en plus faire usage des textes exacts qui l'autorisent à agir et ne pas méconnaître le domaine réservé à son conseil municipal ni, le cas échéant, celui transféré à un établissement public de coopération intercommunale dont sa commune est membre.

Nous allons maintenant tenter d'appréhender le champ des compétences de la "commune" (entendue comme étant le maire et son conseil municipal), en matière d'habitat, tantôt dans le domaine "foncier" (Partie 1), tantôt dans le domaine plus spécialisé de "l'urbanisme" (Partie 2), mais aussi dans d'autres domaines particuliers (Partie 3).

# 1

## L'habitat et les compétences des communes en matière foncière

Il ne sera pas ici question de la vente d'immeuble consentie par la commune, ou de l'acquisition de gré à gré qu'elle peut faire, s'agissant pour autant de questions relatives à la compétence communale dans le domaine foncier. Il nous a semblé que ces questions se trouvaient éloignées du thème particulier de l'habitat. Nous avons réservé, sur la question des acquisitions faites par la commune, le problème particulier de l'exercice d'un droit de préemption.

Les communes n'ont pas attendu les lois de décentralisation pour exercer de nombreuses compétences en matière de location et prise à bail (1), de droit de préemption (2) et pour intervenir de diverses manières (3), mais le mouvement de décentralisation a amélioré les procédures et considérablement accru leurs pouvoirs et leurs capacités. Désormais, elles se trouvent au centre de la politique contractuelle menée avec l'Etat (4).

### **I. Les locations**

Les biens immobiliers du domaine privé communal, non affectés à des services publics, peuvent être mis à la disposition des particuliers soit par un acte unilatéral, soit, le plus souvent, par un contrat.

C'est le maire qui signera les contrats, en vertu de ses compétences propres résultant de l'article L 2122-21 du CGCT; il agit alors sous le contrôle de son conseil municipal.

Si parfois les loyers sont encadrés par la loi, c'est en raison de l'intervention de l'Etat, et non de celle de la collectivité. Ainsi, alors que la commune aura attribué une aide à une société d'HLM, lui faisant bénéficier de réservation de logements, le loyer

des logements sera encadré en raison du conventionnement avec les APL (aides personnalisées au logement).

#### A. Les baux de locaux à usage d'habitation consentis par la commune

Les communes gèrent, dans leur patrimoine privé, des locaux à usage d'habitation. Leur location relève des règles du droit privé, et le bail est conclu par le maire en exécution d'une décision prise par son conseil municipal.

Le statut des baux d'habitation est partiellement applicable aux locations consenties à titre exceptionnel et transitoire. En effet, l'article 40 V de la loi du 6 juillet 1989 (dite Loi Mermaz) prévoit que "*les dispositions de l'article 10, de l'article 15 à l'exception des deuxième, troisième et quatrième alinéas du paragraphe 1 et des paragraphes b et c de l'article 17 ne sont pas applicables aux logements donnés en location à titre exceptionnel et transitoire par les collectivités locales*". Solution prévue dès la loi du 22 juin 1982. Ces dispositions ont été votées, notamment, pour permettre aux communes disposant de logements d'instituteurs, de louer ceux-ci à titre précaire à des tiers sans qu'il en résulte une gêne pour le service de l'enseignement.

En pratique, l'application partielle du statut est appliquée fréquemment aux locations d'anciens presbytères ou de logements d'instituteurs inoccupés.

Sinon le surplus du statut légal des baux d'habitation s'applique et, compte tenu de sa qualité de bailleur personne morale, la durée des locations consenties par une commune sera de six années. Toutefois, la commune ne pourra pas exercer le droit de reprise en cours de bail ou au moment du renouvellement, ce droit étant en effet réservé au bailleur personne physique seul susceptible "d'habiter".

Une place à part doit être faite aux logements dits "de fonction" qui sont attribués non par contrat de location, mais par un acte unilatéral de "concession de logement" obéissant au régime particulier prévu par le décret n° 60-191 du 24 février 1960, relatif à l'occupation des logements par les fonctionnaires de l'Etat dans des immeubles détenus par des collectivités locales. Il en sera ainsi lorsque l'occupation répond à une nécessité absolue ou à une utilité de service, cas du fonctionnaire qui ne peut normalement accomplir son service sans être logé sur place.

#### B. la location des presbytères

Le contrat de location d'un immeuble communal utilisé en tant que presbytère est régi par les dispositions de la loi susvisée; le "desservant" habitant à titre principal ce bâtiment d'habitation compris dans le domaine privé communal.

Depuis la loi du 02 janvier 1907, les communes ont la libre disposition des presbytères qui sont devenus leur propriété et dont la jouissance n'a pas été réclamée par une association culturelle. Les communes peuvent alors louer à un tiers le presbytère inutilisé, dans les conditions du droit commun des locaux d'habitation rappelées ci-dessus. Il en est de même des archevêchés, des évêchés et des séminaires.

Sur ces questions, la jurisprudence confirme la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire (T.C. 14 mai 1990 Commune de Bouyon C/Battini – Gaz. Pal. 1990 p 2).

### C. La location des logements d'instituteurs<sup>26</sup>

En application des lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889, les communes (depuis un décret de 1924 pour l'Alsace-Moselle) sont obligées de fournir aux instituteurs des écoles publiques communales un logement convenable. Actuellement, le logement de l'instituteur est souvent vacant, soit du fait de l'absence d'instituteur et d'école ouverte dans la commune, soit que l'instituteur préfère habiter ailleurs. Dans ce cas, lorsqu'il est compris dans le domaine privé de la commune, il peut faire l'objet d'une location à une tierce personne, conformément aux dispositions de l'article 40 V de la loi du 06 juillet 1989. La jurisprudence, par exemple, considère que ce sera le cas si ce logement est matériellement indépendant du groupe scolaire<sup>27</sup>.

Mais ce logement est plus souvent inclus dans le domaine public communal. Il en est ainsi quand le logement est dans l'enceinte scolaire ; peu importe qu'il ait un accès indépendant sur la voie publique. Il a été en effet jugé que les logements situés dans les immeubles affectés au service public de l'enseignement font partie du domaine public de la collectivité propriétaire et non pas de son domaine privé<sup>28</sup>. L'application de la loi dite "Mermaz-Malandain" est alors exclue. Une réponse ministérielle a d'ailleurs précisé : *"Le logement étant situé dans la mairie fait partie du domaine public de la commune. Dans ce cas, le contrat de location ne peut revêtir que la forme d'un contrat administratif d'occupation du domaine public à titre précaire et révocable"*.<sup>29</sup>

De la décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme le 18 février 1999 (Larkos c/ Chypre n° 29515/95), il résulte, toutefois, que lorsque le contrat de bail ressort non d'un contrat de droit public qui a pour objectif de préserver l'intérêt de la collectivité, mais d'un contrat de droit privé, *"le locataire est fondé à se prétendre dans une situation comparable à celle d'autres particuliers locataires de biens appartenant à des propriétaires privés et dont le logement se situe dans un secteur réglementé"*.

La loi du 30 octobre 1886 a imposé aux communes, à défaut de fournir un "logement convenable" aux instituteurs, de leur verser dans certaines conditions une indemnité représentative qui fait l'objet d'une dotation spéciale prévue aux articles L 2334-26 et suivants et R 2334-13 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Lorsque l'instituteur refuse un logement convenable, il est déchu du droit à obtenir une indemnité représentative. Mais une modification de sa situation professionnelle ou familiale justifiera une nouvelle demande de logement ou, à défaut, d'indemnité, même après avoir antérieurement perdu ce droit<sup>30</sup>.

En pratique, la commune peut avoir des difficultés à libérer le logement qu'elle avait loué, alors que l'instituteur en a désormais le besoin. C'est ce qui peut l'inciter à préférer le laisser vacant. Pourtant, les occupants sans titre du domaine public peuvent faire l'objet d'une expulsion (la juridiction administrative est alors compétente), et si

<sup>26</sup> Les communes bénéficient d'aides financières de l'Etat prévues aux articles L 2334-26 et S. du CGCT.

<sup>27</sup> Cour de Cassation, Civ 1<sup>ère</sup>, 10 mai 1987 – Gazette du Palais 1987, 2, p 201

<sup>28</sup> Tribunal des conflits, 7 juill. 1975, Debans : Rec. CE, p. 797.

<sup>29</sup> JO du 20 août 1990, Déb. Ass. nat., Questions et réponses, p. 3961

<sup>30</sup> CE 17 octobre 1997 Préfet de la Creuse – Dr. Adm. 1997 n° 386

l'urgence est établie, le maire pourra demander au juge administratif des référés de prononcer l'expulsion de l'occupant du logement de l'instituteur. Le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer dans ce sens le 2 mars 1990<sup>31</sup> à propos des locaux occupés par Mme Peugnez en qualité de gardienne de l'école maternelle d'Ivry-sur-Seine, qu'une ordonnance lui demandait de libérer, dans les 8 jours de sa notification.

A ce sujet, on peut signaler que le juge considère que les compétences (en matière d'habitat ou autres) de la commune ne lui permettent pas d'interdire les expulsions locatives et les saisies immobilières sur son territoire<sup>32</sup>. A ainsi été considérée comme " inexistante ", et non pas seulement entachée de nullité, la délibération du conseil municipal interdisant, de façon générale et absolue, les expulsions locatives et les saisies immobilières sur le territoire communal, en vertu d'un "droit au logement".<sup>33</sup>

#### D. L'attribution de logements locatifs sociaux

Les résidents dans une commune n'hésitent pas à contacter la mairie pour se faire aider dans leur recherche de logement. Or, la commune dispose, dans certaines situations, de pouvoirs d'attribution de logements locatifs sociaux, soit du fait de sa participation à une conférence du logement, soit par sa présence dans un office d'habitation à loyer modéré (HLM).

##### 1) *Les conférences intercommunales ou communales du logement*<sup>34</sup>

Les conférences intercommunales du logement (CIL) ont été créées pour rechercher une plus grande harmonisation des politiques d'attribution de logement. Ces instances, qui n'ont pas la personnalité juridique, sont obligatoires pour les communes et les organismes d'HLM dans le périmètre des bassins d'habitat<sup>35</sup> instaurés par le préfet, après consultations, "lorsque la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées".

Elles doivent être cohérentes pour une intervention en matière de logement et d'urbanisme, et s'étendre sur des communes pouvant comprendre des zones urbaines sensibles ou disposant d'un parc de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % des résidences principales.

Elles peuvent être constituées à la demande de la majorité des maires des communes d'un territoire où existent d'importants déséquilibres de peuplement. Ces communes du bassin d'habitat doivent alors créer une conférence intercommunale du logement dans un délai d'un an, comprenant les maires, des représentants du conseil général, de l'Etat

<sup>31</sup> CE 02 mars 1990 (sect. Contentieux), Mme Peugnez, req. n. 91687, Cf. infra, considérant dans les notes finales.

<sup>32</sup> TA Rouen, 2e ch., 12 mai 1992, Ch. rég. huissiers de justice Seine-et-Marne, req. n° 91476 : Juris-Data n° 048216

<sup>33</sup> TA Clermont-Ferrand, 24 avr. 1990, Préfet du Puy-de-Dôme c/ Cne de Cendre : JCP1992GIV, 45 ; Gaz. Pal. 1990, 2, p. 617, note J.-P. Briseul

<sup>34</sup> Art. L 441-1-4 du Code de la construction et de l'habitation (Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions n° 98-65 du 29 juillet 1998) – Et circulaire UHC/OC/5 n° 99-17 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux, à la définition des bassins d'habitat et à la mise en œuvre des conférences intercommunales du logement.

<sup>35</sup> Le bassin d'habitat correspond à des territoires cohérents en matière de politique du logement et d'urbanisme. L'INSEE identifie aussi des "bassins de vie" à une échelle plus petite.

dans le département, des établissements publics de coopération intercommunale existant sur ce bassin et compétents en matière de programme local de l'habitat (PLH), des bailleurs, des associations de locataires. En région d'Île-de-France, toute commune comptant un nombre de logements locatifs sociaux (tels que définis à l'article L. 302-5) supérieur à 20 % du total des résidences principales peut créer une conférence *communale* du logement. Sa composition est identique à celle des conférences intercommunales.

La CIL du bassin dolois<sup>36</sup> (Jura) est chargée du suivi et de la coordination du programme local de l'habitat (PLH) et de son programme d'actions, et élabore une charte locale d'attribution intégrant la définition de parcours résidentiels et de procédures devant favoriser la mixité sociale.

La conférence intercommunale est en principe présidée par le représentant des maires des communes intéressées désigné par ceux-ci. Elle se réunit au moins une fois par an et délibère à la majorité de ses membres.

Organisme de consultation, pour la préparation de l'accord collectif départemental négocié entre préfet et sociétés d'HLM, la conférence du logement a pour mission d'élaborer une charte (soumise à agrément du préfet) qui répartit dans les communes, par bailleur, *les objectifs quantitatifs d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat*. Elle n'est pas compétente pour mettre en place un programme local pour l'habitat, mais elle l'est pour les engagements annuels d'attribution des logements sociaux entre les communes - et non entre les organismes - définissant "*compte tenu des autres demandes de logement social, les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées*".

Chaque commune se voit attribuer un pourcentage de logements, avec un minimum de 20 % des logements réservés, grâce auquel le maire peut alors favoriser des demandes de résidents de sa commune.

Certes le préfet conserve un pouvoir de contrôle, mais ces chartes favorisent l'émergence de véritables politiques locales de l'habitat<sup>37</sup>. Une commission de médiation, présidée par le préfet et composée de représentants des OPHLM et des associations de locataires ou du logement, est chargée d'étudier les requêtes des demandeurs qui n'ont pu obtenir d'offre de logement dans des délais raisonnables, qui peut être saisie directement.

Chaque année, la conférence évalue les besoins, les demandes insatisfaites au regard des conditions prévues par la charte intercommunale. Les conférences communales du logement élaborent également une charte communale du logement en vue d'harmoniser les politiques d'attribution de logements sociaux des bailleurs disposant d'un parc locatif sur leur territoire. La charte communale est communiquée au représentant de l'État dans le département ainsi qu'au président de la conférence intercommunale lorsque la commune est membre d'une telle conférence.

<sup>36</sup> La commune de Dole, sous-préfecture du Jura, est la plus peuplée du département avec environ 30.000 hbs.

<sup>37</sup> JP Brouant, "Commune et logement social : la consécration d'un pouvoir réglementaire", Petites Affiches, 12 mai 1999 p 25.

## 2) *Les offices d'HLM et la Commune.*

Les offices d'HLM sont créés par décret en Conseil d'État, à la demande, soit d'un conseil municipal, soit de l'organe délibérant d'une autre collectivité.

Une dotation est indispensable pour que la création d'un office soit autorisée, en numéraire, et/ou en nature avec l'apport de terrains nécessaires à la réalisation des premières opérations prévues.

Si aux termes de l'article L. 421-4 du Code de la construction et de l'habitation, les offices publics d'habitations à loyer modéré constituent des établissements publics créés pour la gestion d'un service public, les contrats de location qu'ils concluent par les particuliers constituent pourtant des contrats de droit privé<sup>38</sup>.

Les offices ont vocation, en vue de la location ou de l'accession à la propriété, d'acquérir, construire, aménager ou restaurer des habitations collectives ou individuelles. Aux termes de l'article L. 432-1 du Code de la construction et de l'habitation, les offices publics d'HLM ont aussi la possibilité de construire, pour le compte de la commune, des habitations pour familles nombreuses répondant aux conditions prévues à l'article L. 411-1 du code.

La participation du maire au conseil d'administration de l'office d'HLM est essentielle. C'est ce conseil qui définit les modalités d'attribution de logements et qui édicte le règlement de la commission d'attribution. Le pouvoir d'attribution appartient à celle-ci; le maire de la commune d'implantation en est membre de droit et il y participe avec voix délibérative<sup>39</sup>. Le préfet assiste à ces réunions.

L'office d'HLM constitue un outil d'intervention pour la commune, également en raison de l'existence d'un contingent de logements sociaux réservés à la commune, lors de la réalisation d'un programme pour lequel la commune va accorder sa garantie financière<sup>40</sup> aux emprunts souscrits par cet office. Toutefois, la commune partage ses droits de réservation avec le préfet, d'autres collectivités locales ou EPCI et diverses instances. Des conventions de réservation sont conclues avec l'office d'HLM qui déterminent le délai pendant lequel la commune pourra *proposer* des candidats au logement. L'attribution au candidat proposé, ou le rejet, dépendra ensuite du choix opéré par la commission. Le Conseil d'État a jugé<sup>41</sup> qu'une commune peut définir des critères de priorité pour inscrire des candidats sur la liste des personnes qu'elle propose à l'organisme d'HLM au titre de son contingent réservé.

Ce droit de réservation oblige la commune à transmettre à l'office d'HLM toutes les demandes qui lui sont faites par les personnes remplissant les critères requis.

## E. Le bail à réhabilitation

Dans le cadre de la politique du logement social, et notamment du logement des personnes et des familles les plus défavorisées, la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a institué le bail à réhabilitation de logements privés.

<sup>38</sup> Tribunal des conflits, arrêt du 15 déc. 1980, Jaouen

<sup>39</sup> Obligation rappelée par l'arrêt rendu par la CAA de Paris le 30.12.1999 OPHLM Hauts de Seine, AJDI 10 nov 2000 p 949; le juge administratif étant compétent en cette matière

<sup>40</sup> Art. L 441-1 et R 431-57 et s. du Code de la construction et de l'habitation, spécialement R 449-1

<sup>41</sup> CE 5 octobre 1998, n° 172597, Commune de Longjumeau, Rec. Lebon

Comme le précise désormais l'article L. 252-1 du Code de la construction et de l'habitation, ce dispositif juridique permet à une commune<sup>42</sup> de se substituer à un propriétaire privé pour réhabiliter et louer un logement vacant nécessitant des travaux d'amélioration que ce propriétaire ne pouvait réaliser lui-même. Il peut également concerner un bâtiment de son patrimoine que la commune va confier à un opérateur privé (par exemple le réseau Habitat & Logement) ou à un office public d'HLM.

La commune s'engage donc, en plus des travaux d'amélioration de l'immeuble qu'elle doit réaliser, à conserver le bien en bon état et à le louer à usage d'habitation, pendant la durée du bail à réhabilitation, à des familles ou des personnes dont le niveau de ressources n'excède pas les plafonds prévus pour les logements conventionnés.

Au terme du bail, dont la durée minimale a été fixée à douze ans par la loi, la commune, preneur, est tenu de restituer l'immeuble à son propriétaire en bon état d'entretien. Celui-ci bénéficie alors des améliorations réalisées sur son immeuble sans indemnisation, et reste libre de poursuivre le bail d'habitation en cours ou, au contraire, de demander la restitution de son bien libre d'occupation.

Afin d'inciter les bailleurs privés et les collectivités ou organismes contribuant au logement social à utiliser les baux à réhabilitation, des mesures fiscales favorables aux deux parties ont été instituées par la loi de finances rectificative pour 1990. Des aides sont également accessibles, en fonction de la nature publique ou privée de l'opérateur, pour les travaux d'amélioration telles que la PALULOS<sup>43</sup> qui peut être complétée par un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations (d'un montant en général de 50 % du coût de l'opération), ou de subventions ANAH.

Une action spécifique a ainsi été mise en place par le Conseil Régional de Bourgogne à partir de 1999 pour aider les petites communes de moins de 3500 habitants à réhabiliter des logements anciens en milieu rural, mener des opérations de ravalement de façades et même d'accueil d'activités dans la commune.<sup>44</sup>

En vertu de cette convention passée avec le bailleur, la Commune bénéficie d'un droit réel sur son immeuble l'autorisant :

- à gérer l'immeuble pour son propre compte pendant la durée du bail, sans être soumis aux dispositions de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 (loi Hoguet) ;
- à passer des contrats de location des logements de l'immeuble pris à bail ;
- à hypothéquer le droit réel qu'elle détient sur l'immeuble ;
- à percevoir les loyers ;
- à passer les contrats nécessaires au financement et à l'exécution des travaux prévus par le bail ;
- à céder son droit réel à un organisme habilité, sous réserve que cette cession soit totale et avec l'accord du propriétaire. Dans ce cas, le preneur reste garant de l'exécution du bail par le cessionnaire.

Les obligations qui résultent de sa qualité de preneur sont triples :

- vis-à-vis du bailleur, la commune est tenue de réaliser les travaux d'amélioration prévus dans le bail, les travaux d'entretien courant et de réparation de l'immeuble. Elle doit également payer le prix du bail s'il en a été convenu ainsi et remettre l'immeuble en bon état à l'issue du contrat :

<sup>42</sup> Mais aussi toute autre collectivité territoriale, tout organisme d'H.L.M., ou encore tout organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées

<sup>43</sup> Prime d'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale, subvention d'Etat

<sup>44</sup> Aménagement urbain, Conseil Régional de Bourgogne, Septembre 2001

- vis-à-vis de l'État, elle est tenue de conclure avec le préfet une convention - ouvrant droit à l'APL pour l'occupant - conforme à l'article L. 351-2 du CCH, dont la durée est identique à celle du bail à réhabilitation, et de louer l'immeuble en vue de l'habitation aux personnes dont les revenus n'excèdent pas les plafonds de ressources fixés par les règles générales du conventionnement; le preneur peut alors solliciter la subvention PALULOS (en général 10 % des travaux dans la limite d'une dépense de 13000 à 20000 € par logement).
- vis-à-vis des locataires, elle est tenue de passer des contrats de location conformes aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux logements conventionnés.

#### F. La Commune ayant qualité de preneur à bail

Les locations consenties aux communes, quoique moins nombreuses que celles qu'elles consentent elles-mêmes, sont assez fréquentes pour leurs besoins de logement du personnel ou l'installation de leurs services. De même que les baux consentis par les collectivités aux particuliers, et pour les mêmes raisons, les baux consentis à la commune par les particuliers sont en principe régis par les règles du droit privé.

1- S'agissant des contrats conclus en vue du logement du personnel, ils sont en principe soumis aux dispositions du droit commun du louage d'immeuble (article 1713 et S. du Code civil). Il ne s'agira pas en effet de baux soumis à la loi du 6 juillet 1989, car la commune, personne morale, n'habite pas elle-même et n'a donc pas vocation à bénéficier des dispositions de la loi susvisée. Elle ne pourra pas non plus bénéficier du droit de préemption en cas de vente, droit réservé aux personnes physiques au titre de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 en cas de vente après division. Les locaux ainsi loués seront ensuite mis à la disposition du personnel dans le cadre de "concession de logement".

2 – En ce qui concerne les baux de locaux abritant des services publics, ils seront soumis au décret du 30 septembre 1953, en application des dispositions de son article 2-2°. Le texte ne précisant pas selon que le service public est administratif, industriel ou commercial. Ce texte ne vise que les communes.

3- Les communes rencontrent fréquemment des difficultés pour obtenir une maîtrise des terrains en vue d'y réaliser leurs projets, notamment pour la construction de logements. Une solution consiste à obtenir des propriétaires de terrains - soit soucieux de conserver leurs terrains soit désireux d'obtenir de la collectivité un prix trop élevé - un bail emphytéotique de l'emprise foncière.

## II. Des outils traditionnels d'acquisition :

### a. la déclaration d'utilité publique

La commune peut utiliser la procédure de déclaration d'utilité publique qui lui permet d'acquérir par voie d'expropriation, notamment dans les secteurs d'aménagement, des immeubles ayant fait l'objet d'une interdiction d'habiter (Art. L 1331-28 du CSP) ou de la déclaration d'insalubrité (L 1331-23 dudit code).

Cette procédure d'expropriation - par arrêté préfectoral - résulte de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 dite "loi Vivien" qui se différencie de l'expropriation normale en ce qu'elle permet une expropriation accélérée en dispensant la collectivité de l'obligation d'enquête publique. Elle pourra être utilisée dans le cadre de la lutte contre l'habitat dégradé, pour l'acquisition d'immeubles dont l'insalubrité est irrémédiable (Cf. infra).

### b. le droit de préemption urbain

Si généralement, chaque année, les communes procèdent à de nombreuses acquisitions de gré à gré pour leurs besoins immobiliers (logements ou autres), elles sont souvent amenées à exercer le droit de préemption urbain prévu par les articles L 211-1 et L 213-1 et suivants du Code de l'urbanisme pour acquérir un bien qui leur est nécessaire pour mener leur politique.

Ce droit consiste en la possibilité donnée à une personne publique, dans un secteur prédéterminé, de se substituer à "l'acquéreur"<sup>45</sup> pressenti d'un bien immobilier. Il permet à la commune de se porter acquéreur prioritaire d'un logement (notamment) en vue de la réalisation d'une action d'intérêt général. La loi SRU<sup>46</sup> a étendu l'exercice de ce droit "*lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat, la décision de préemption peut se référer aux dispositions de cette délibération*" (Art. L 210-1 du Code de l'urbanisme).

Le Code de l'urbanisme distingue un droit de préemption "urbain" (DPU) et un droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD), avec des règles communes à ces deux situations (L 213-1 et s. du Code de l'urbanisme) et des règles spécifiques pour chacune. Nous n'évoquerons pas le droit de préemption dans les ZAD qui diffère peu du DPU, ces zones relevant plus de la politique nationale que communale.

Cette prérogative, bien connue même des administrés, est un des principaux outils permettant à la commune de s'assurer une certaine maîtrise du foncier, de se rendre propriétaire de terrains ou de bâtiments selon une procédure politiquement plus "correcte" que celle de l'expropriation. En outre, construire coûte souvent plus cher que l'achat d'un bien existant, et il peut être plus rapide pour la commune d'exercer ce droit pour répondre à un besoin pressant d'aménagement, ou tenter de favoriser la "mixité sociale" voulue par le législateur sur son territoire, ou pour lutter contre l'habitat indigne ou insalubre.

Dans les communes rurales dépourvues de plan d'urbanisme ou de ZAD, les sociétés d'aménagement foncier rural (SAFER) peuvent, dans certains cas très limités, en application de l'article L. 143-2 du Code rural, elles-mêmes préempter pour ensuite

<sup>45</sup> Il s'agira le plus souvent de l'acquéreur, mais ce droit s'appliquant à toutes les aliénations à titre onéreux, il pourra aussi s'agir d'un indivisaire, d'un adjudicataire, d'un apporteur ou d'un échangiste.

<sup>46</sup> Loi solidarité et renouvellement urbain n° 2000-1208 du 13.12.2000 dite "SRU"

rétrocéder le bien à la commune afin de répondre aux besoins de celle-ci (par ex. pour lutter contre la spéculation foncière).

#### A - Communes concernées par le DPU – L 211-1

- Communes dotées d'un POS/PLU, ou d'un PSMV

Depuis la loi d'aménagement du 18 juillet 1985<sup>47</sup>, les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, et désormais celles dotées d'un plan local d'urbanisme, peuvent instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par ces plans, et le cas échéant dans les zones couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Les communes, selon leurs projets ou leurs besoins, ont toute liberté d'instituer ou non ce droit, à moins que l'Etat ne les y contraigne dans un périmètre d'opération nationale par exemple.

Au cours de l'année 2001 à Paris, seuls 600 logements ont été acquis par préemption, sur 4400 dont l'acquisition a été débattue au conseil municipal. Une grande partie, dans cette ville, correspond à des cessions réalisées par des institutionnels et des sociétés foncières ; ces dernières "sont en train de réaliser une partie de leur patrimoine pour se positionner sur le bureau aujourd'hui plus rémunérateur" constatait alors Jean-François Gueulette directeur général de l'OPAC à Paris.

- Communes dotées d'une Carte communale

Jusqu'à la récente loi "Urbanisme et Habitat" n° 2003-590 du 2 juillet 2003 - publiée J.O n° 152 du 3 juillet 2003 page 11176, ci-après dite loi "UH" - les communes ne disposant ni d'un plan d'occupation des sols ou plan local d'urbanisme, ni de ZAD, étaient dépourvues de droit de préemption.

Cette loi, par son article 41 qui complète l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme<sup>48</sup>, instaure désormais un droit de préemption au bénéfice des communes dotées d'une carte communale, qui ne correspond pas entièrement au droit de préemption des communes dotées du POS/PLU en ne leur permettant pas par exemple de constituer des réserves foncières.

#### B - Objet du DPU

- Tout exercice du DPU doit en préciser l'objet (L 210-1 CU susvisé).

La loi limite le droit de préemption (si POS/PLU ou ZAD) aux opérations d'aménagement visées par l'article L 310-1 du Code de l'urbanisme et notamment, pour ce qui concerne l'objet du présent mémoire, la mise en œuvre d'un projet urbain ou d'une politique locale de l'habitat, la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine, la lutte contre l'insalubrité, pour lesquels des réserves foncières peuvent être créées.

C'est à ce titre que la commune pourra exercer le DPU pour mener à bien son programme local pour l'habitat (PLH), et pourra préempter par seule référence à sa délibération initiale définissant le cadre des actions à entreprendre pour ce PLH, alors que dans les autres situations elle doit rappeler l'objet de son action au cas par cas.

La recherche de la mixité sociale ne constitue pas à elle seule une motivation suffisante des décisions de préemption de la commune, pour atteindre le quota légal de

<sup>47</sup> Antérieurement, existait déjà le droit de préemption des ZIF dans les zones urbaines des POS

<sup>48</sup> 2<sup>ème</sup> alinéa : « Les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un **droit de préemption** dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée. »

20 % de logements sociaux.

L'objet du droit de préemption conféré aux communes dotées d'une carte communale est plus limité. La loi "UH" institue ce droit "*en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement*", dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte communale. La commune va devoir prévoir dès le départ ses besoins et les immeubles qui en permettront la réalisation. Il lui sera toujours possible de modifier sa carte communale pour créer un nouveau périmètre de préemption. Mais pourra-t-elle préempter la vente d'un appartement dans un immeuble collectif pour assurer le logement de l'instituteur par exemple? A première vue, le texte de l'article L 211-1 alinéa 2 vise plutôt des immeubles entiers que des parties d'immeubles telles qu'un lot de copropriété, et le logement de l'instituteur ne correspond probablement pas à la notion "d'équipement" utile ou nécessaire pour la commune. Pourtant le dispositif de l'article L 211-4 n'a pas été modifié par la loi "UH" et il prévoit le cas d'exercice du droit de préemption sur un lot d'une copropriété dont le règlement a été publié au bureau des hypothèques depuis moins de dix ans, alors que l'immeuble est achevé depuis plus de dix ans. La jurisprudence devra sans doute préciser la prise en compte cumulative de ces deux textes.

La jurisprudence attache une grande importance à la motivation de la décision de préemption et au respect des objectifs prévus par la loi<sup>49</sup>. C'est le gage du respect du droit de la propriété face à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

- L'article L 213-1 vise les biens et droits immobiliers bâtis ou non bâtis concernés par l'exercice du DPU, et l'article suivant énonce de nombreuses exceptions, dont la commune peut s'affranchir par délibération motivée. Un autre élargissement de la loi SRU tient à l'ouverture du droit de préemption sur une fraction d'unité foncière si une opération d'aménagement le justifie (art. L. 213-2-1), ce qui conduira le juge foncier à tenir compte de la dépréciation éventuelle du reste de l'unité (art. L. 213-4). Mais, le vendeur peut aussi obliger la commune à se porter acquéreur de l'ensemble des biens cédés.

### C - L'autorité compétente

L'exercice du droit de préemption urbain relève de la compétence du conseil municipal, mais l'article 2122-22, 15° du CGCT l'autorise à le déléguer au maire. Cette délégation doit être précise et indiquer les conditions dans lesquelles le droit de préemption urbain peut être exercé. Il ne semble pas qu'elle puisse être, aux termes du texte légal, aussi générale que la délégation pour ester en justice prévue par le 16° dudit article.<sup>50</sup>

La commune peut également, en application de l'article L 211-2 et de l'article L 213-3 du Code de l'urbanisme décider de déléguer son droit de préemption urbain à un établissement public intercommunal dont elle est membre; à moins que celui-ci soit compétent de plein droit aux termes de la loi ou de ses statuts.

Dans les zones spécifiques des quartiers en difficultés (ZUS, ZRU, ZFU, ORU, GPV, contrat de ville), le droit de préemption peut être délégué à l'établissement public pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) qui intervient, depuis

<sup>49</sup> Pour une illustration, cf dans les notes finales l'arrêt CE 22 juin 1987 - N° 44552, Ville de Montreuil c/ Sebban

<sup>50</sup> Conseil d'Etat 04 mai 1998, Mme de Verteuil, au sujet de la délégation générale pour la durée du mandat du maire d'ester en justice.

1999, à la demande de la collectivité pour la création ou la restructuration de centres commerciaux et artisanaux.

#### D – Suites de la préemption

- Lorsque la commune préempte sans contester le prix indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner, après notification au vendeur de la décision de préemption, celui-ci ne peut plus renoncer à cette cession. Un acte authentique constatant le transfert de propriété sera établi dans les trois mois de l'accord, et la commune devra régler le prix dans les six mois de sa décision.

- La commune peut avoir intérêt à exercer son droit de préemption et contester le prix indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner qui lui est adressée<sup>51</sup>. Si l'objet direct du dispositif légal est l'acquisition d'un bien immobilier, il permet de cette manière, et indirectement, d'agir sur le prix du marché. Le vendeur pourra<sup>52</sup> en effet préférer renoncer à son projet de vente et rester propriétaire, plutôt que d'envisager une baisse du prix, peut-être dans l'espoir d'un changement ultérieur de politique municipale ou de conseil municipal. Car s'il n'y renonce pas et ne trouve pas d'accord sur le prix avec la commune, le juge de l'expropriation sera compétent pour fixer ce prix de cession par voie de préemption. Il devra tenir compte de la valeur vénale du bien non pas au moment de la transaction mais à l'époque où le document d'urbanisme en cours est devenu opposable aux tiers<sup>53</sup>, bien souvent de nombreuses années plus tôt. Ce qui aura d'autant plus d'impact en période de hausse des valeurs immobilières.

En outre, la commune peut également renoncer à poursuivre sa préemption tant que le juge ne s'est pas prononcé; l'acquéreur n'aura peut-être pas patienté autant et le vendeur devra soit en rechercher un autre à un prix moindre, pour ne plus risquer la préemption, soit renoncer définitivement à son projet.

- En cas de non paiement du prix dans les six mois, comme en cas de non respect du but poursuivi au cours d'un délai de cinq années de la préemption, la loi<sup>54</sup> offre au précédent propriétaire un droit de rétrocession du bien préempté. Si l'ancien propriétaire ne souhaite pas cette rétrocession, l'acquéreur évincé par la procédure de préemption bénéficie à nouveau de la possibilité d'acquérir ce bien.

- La commune bénéficiaire du bien préempté va pouvoir engager tous travaux de restauration, de transformation intérieure ou même de démolition et contraindre les occupants ou locataires à quitter les lieux, par exemple pour mettre en œuvre sa politique de lutte contre l'insalubrité<sup>55</sup>. Les occupants auront alors droit au relogement dans les conditions prévues par les articles L 314-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'état des lieux dressé pour la préparation du nouveau programme local de l'habitat de Paris constate que l'usage du droit de préemption urbain (renforcé à partir du milieu des années 1980) lors de la vente de nombreux appartements en copropriété dans l'est parisien a accru la dégradation des immeubles et leur vétusté, "puisque le fonctionnement des copropriétés, au lieu d'être dynamisé, s'est trouvé bloqué, les travaux d'entretien n'étant plus votés".

<sup>51</sup> Article R 213-8 & 9 du Code de l'Urbanisme

<sup>52</sup> Article L 213-7 CU

<sup>53</sup> Article L 213-4 a) CU – Cf. sur ce point l'arrêt énoncé dans les notes finales

<sup>54</sup> Articles L 231-14 (prix) L 213-11 alinéa 2<sup>nd</sup> (objectif ou cession) CU

<sup>55</sup> Article L 213-10 CU

### III. Des moyens d'intervention pour la commune.

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement, a prévu, dans un titre Ier, un statut s'appliquant aux "actions ou opérations d'aménagement" des collectivités locales (ou EPCI, ou encore divers établissements et organismes publics), inséré désormais dans les articles L. 300-1 à L. 300-5 du Code de l'urbanisme, modifiés en dernier lieu par la loi SRU du 13 décembre 2000. A cet égard, les communes ont une compétence générale qui s'exprime de manières très diverses sous forme d'aides, de participation à des sociétés spécialisées, et dans l'aménagement concerté de certaines parties de leur territoire.

#### a) les subventions par la commune

##### **Cadre général des aides**

Le code général des collectivités locales encadre le régime des aides directes et indirectes que la commune peut apporter en matière économique et sociale, telles que l'apport d'une partie du financement nécessaire à la réalisation du logement social. La délibération du conseil municipal fait dans ce cas l'objet d'une publicité par insertion dans une publication locale.

L'article L 2254-1 CGCT prévoit que par ses subventions foncières, la commune doit "*permettre la réalisation de logements locatifs sociaux nécessaire à la mixité des villes et des quartiers*". Il s'agit là d'un principe général permettant diverses interventions.

Une opération de rénovation de 19 logements est intervenue récemment dans un des vieux quartiers de la ville de BESANCON, capitale de la Franche-Comté. Les locataires d'origine maghrébine, arrivés en France dans les années 1960, étaient logés par la ville de Besançon. Ils ne voulaient pas déménager et quitter cet immeuble devenu insalubre, pour un autre quartier. La commune l'a alors cédé au début de l'année 2000 à une association dénommée Habitat et Développement Social du Doubs (HDS) pour un franc symbolique à charge pour l'association de rendre les logements confortables en conservant un faible niveau de loyer aux locataires. L'inauguration s'est déroulée le 28 mai 2003. Le montant global de l'opération s'est élevé à quelques 517.000 €, pour lequel ont notamment participé, outre la Commune, l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, la Caisse d'Allocations familiales, la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon.

##### **Aides apportées à une société d'économie mixte (SEM et SEML)**

La loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002, tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales (SEML), a permis aux collectivités (par décision de leur assemblée délibérante prise au vu d'un rapport) d'allouer à ces sociétés des apports en compte courant d'associé (L 1522-4 et 1522-5 CGCT) remboursables après deux ans. La commune ne pourra toutefois pas le faire si la totalité des avances qu'elle a déjà consenties excède 5 % des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal. En outre, le nouvel apport ne doit pas avoir pour objet le remboursement d'une précédente avance.

Aux termes de l'article L 1523-5 CGCT la commune peut accorder à une SEM, exerçant une activité de construction ou de gestion de logements, une subvention ou

une avance; elle peut également lui céder le terrain nécessaire à la réalisation d'un projet de construction de logements, par exemple à une prix inférieur à sa valeur estimée par les domaines (ce qui sera l'objet d'une délibération spéciale du conseil municipal).

Le conseil municipal va devoir effectuer un choix politique sur ce point, en préférant par exemple vendre à la SEML, dont elle deviendra l'associé, le terrain au prix du marché, ou encore ne lui consentir qu'une mise à disposition ou un apport en jouissance pour conserver la propriété de l'assiette foncière, mais en lui faisant un important apport de capitaux par ailleurs.

Il est observé qu'elle ne pourra pas faire apport en nature d'un bien du domaine public sans au préalable avoir constaté la désaffectation et décidé le déclassement.

Mais une commune ne pourra pas légalement prendre en charge le déficit éventuel de résultat de la société d'économie mixte chargée d'un programme de logements sociaux dans une ZAC; cela constituerait une aide indirecte interdite par les lois des 7 janvier et 2 mars 1982.

Aux termes de l'article L 1523-6 CGCT, si une SEM locale, dont l'objet est la construction ou la gestion de logements sociaux, est confrontée à des difficultés dues à un déséquilibre des programmes immobiliers, le conseil municipal pourra décider de lui accorder une subvention exceptionnelle pour la mise en œuvre de mesures de redressement.

#### b) les aides au logement (OPAH, PIG et PRI)

C'est au lendemain de la seconde guerre mondiale, qu'un besoin de logements s'est particulièrement fait ressentir, auquel l'Etat a tenté de répondre par la mise en place de règles nouvelles. L'essentiel de ces règles figurent désormais au livre troisième du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Le recensement de l'INSEE fait en 1999 a fait encore apparaître un parc total de résidences principales inconfortables de près de 4,3 millions de logements, n'ayant pas tous les éléments de confort et parmi lesquels près du quart ne disposaient pas encore, à la fois, de l'eau, de wc, et d'installations sanitaires intérieures. Des aides diverses doivent encore être apportées pour y remédier, orientées autour de deux axes<sup>56</sup>. D'une part, l'aide financière directe aux personnes pour les rendre solvables et leur permettre d'assumer la charge d'un loyer ou du remboursement de l'emprunt nécessaire à leur résidence principale, et des aides aux bailleurs pour leur permettre d'améliorer les biens loués. D'autre part, l'aide "à la pierre" pour permettre la construction ou la réhabilitation de logement. L'Etat y associe les collectivités, et donc les communes, en leur permettant de définir<sup>57</sup> des politiques locales, sous certaines conditions de résultat, et de préciser leurs priorités.

C'est à ce titre que, la Ville de Paris souhaitant "remettre sur le marché 500 logements par an d'ici 2007"<sup>58</sup>, le Conseil de Paris a entériné un dispositif d'aides aux propriétaires privés pour les inciter à mettre en location leurs logements vacants et ainsi éviter la taxe d'habitation mise en place récemment. Aux termes d'une convention conclue entre la municipalité et la SIEMP (société d'économie mixte de la ville de Paris) les trois propositions suivantes ont été faites aux propriétaires privés pour les inciter à louer leurs logements sociaux :

<sup>56</sup> Art. L 301-2 CCH

<sup>57</sup> Art. L 301-4 CCH

<sup>58</sup> Des aides à la Ville à Paris, Rénover l'Immobilier - Juillet 2002

- Dans le premier cas, le propriétaire passe un contrat de six ans au moins avec la SIEMP, celle-ci sous-louant le logement à un demandeur désigné par la Ville, pour un loyer de 7,5 euros par mètre carré habitable. La SIEMP garantit le paiement des loyers et offre une aide au relogement de l'occupant si le contrat ne devait pas être renouvelé. Le locataire ne doit pas dépasser le plafond de ressources défini par la réglementation des PLI.

- Dans le second cas, la SIEMP met en contact le propriétaire et le locataire, inscrit sur le fichier municipal des demandeurs de logement. Le loyer est alors fixé à 9,3 euros le mètre carré, avec un engagement de trois ans. La SIEMP ne garantit pas le paiement du loyer au propriétaire, mais fournira une aide au relogement de l'occupant si le contrat devait ne pas être renouvelé.

- Enfin, dans le dernier cas, celui d'un logement pour étudiant, la SIEMP présentera le locataire et mobilisera les aides auxquelles il peut prétendre pour l'aider à payer son loyer. Le loyer ne devra pas être supérieur à 13 euros par mètre carré. Il est en outre proposé une garantie des impayés de loyer sous forme d'avance remboursable, couvrant jusqu'à 18 mois de loyers et charges.

Le périmètre de restauration immobilière (dont il sera question à propos des compétences de la commune en matière d'urbanisme, cf. infra)<sup>59</sup> est davantage un outil d'aménagement qu'une aide. Il permet à la commune de prescrire des travaux de remise en état d'habitabilité d'immeubles ou d'ensemble d'immeubles avec déclaration d'utilité publique, et renforce les mécanismes d'incitation à la réhabilitation s'il trouve sa place dans une opération OPAH-RU, mais peut aussi compléter des travaux de sortie d'insalubrité en obligeant à la remise en état complète des immeubles.

Dans le dispositif légal, les aides au logement passent principalement par le programme local de l'habitat (PLH, Cf. infra) et par les opérations d'amélioration de l'habitat (OPAH).

**L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)<sup>60</sup>**, opération incitative qui repose en grande partie sur l'adhésion volontaire des propriétaires, est prévue pour réhabiliter le bâti ancien et améliorer l'offre de logements, afin d'améliorer les conditions de vie des habitants d'un quartier ou d'une zone identifiée. Elle est souvent conditionnée par des actions parallèles de la commune en matière d'aménagement urbain, d'équipements publics ou d'offres de services de voisinage. Une convention est conclue entre la commune, l'Etat et l'ANAH (association nationale d'amélioration de l'habitat) pour définir un programme d'action sur cinq années au maximum, avec les engagements de chacun; un comité de pilotage est mis en place pour son exécution. Ce programme ne constitue pourtant pas une opération d'aménagement au sens de l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme.

Une récente circulaire du ministère de l'équipement <sup>61</sup> précise le sens des politiques d'intervention publique dans les quartiers d'habitat privé, et relate quatre outils contractuels adaptés au plus près des réalités locales et aux besoins actuels dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et du programme d'intérêt général (PIG au sens du code de la construction et de l'habitation) :

<sup>59</sup> Art. L 313-4 et suivants du Code de l'urbanisme

<sup>60</sup> Art. L 303-1 et suivants CCH

<sup>61</sup> Circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002

\* Trois outils permettent la mise en œuvre de véritables projets d'ensemble d'évolution de territoires urbains ou ruraux, sur la base d'un diagnostic préalable approfondi et partagé :

a - **L'OPAH** de droit commun, dont la vocation est de revaloriser globalement, quelle que soit la taille de la commune et des quartiers, d'améliorer l'habitat existant, et de remettre sur le marché des logements vacants. Les dispositifs d'incitation doivent permettre la réalisation par les propriétaires privés de travaux sur les immeubles d'habitation et les logements, ainsi que le développement d'une offre locative à vocation sociale. Le territoire concerné peut être défini par un PLU ou un PLH. Dans certaines situations, une aide de l'Etat peut être apportée pour le financement des études préalables portant sur le domaine de l'habitat ou du renouvellement urbain. L'OPAH peut être conduite par la commune en régie, ou confiée à des prestataires de service extérieurs (OPAC par ex.) étant alors soumise aux règles de concurrence prévues par le Code des marchés publics.

b - L'OPAH de Renouvellement Urbain (**OPAH-RU**) spécifique aux situations urbaines et sociales les plus difficiles. Elle bénéficie d'aides majorées de l'Etat en contrepartie d'engagements volontaristes de la commune, notamment dans le domaine foncier et immobilier (traitement de l'insalubrité, démolitions etc.). Elle pourra comprendre des actions engagées sous déclaration d'utilité publique, et des expropriations. A ce titre, elle justifie des mesures particulières d'information des habitants, voire même des mesures volontaires de concertation.

c - L'OPAH de Revitalisation Rurale (**OPAH-RR**), dont l'objectif est aussi un projet de développement local concernant des territoires ruraux en difficultés nécessitant des financements améliorés de l'ANAH. Il s'agira de territoires subissant des tendances à une décroissance de population, un vieillissement de population, voire de désertification et de paupérisation. C'est pourquoi l'opération sera menée dans un cadre intercommunal autour d'un bourg centre ou d'une petite ville, ou dans le cadre d'un pays.

\* Le **programme d'intérêt général**<sup>62</sup> (selon l'article R 353-34 du CCH) est un outil alternatif à l'OPAH, pour mener des politiques publiques d'amélioration de l'habitat. Il vise à améliorer des ensembles d'immeubles ou de logements, et autorise leur conventionnement. Les bailleurs privés vont bénéficier de subventions majorées dès lors qu'ils s'engagent à louer leurs logements à des loyers maîtrisés. L'initiative en est ouverte aux communes dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat. Le PIG peut avoir pour objectif de résoudre des problèmes particuliers notamment dans le domaine technique de l'habitat (zones de bruit, zones inondables ou encore sismiques, ou actions d'économie d'énergie par ex.). L'arrêté préfectoral précise le périmètre, l'objet et la durée du PIG. Lorsque ce programme est pris sur l'initiative d'une commune, une convention est prise préalablement à l'arrêté préfectoral, pour définir les objectifs et les engagements des parties.

---

<sup>62</sup> Différent du projet d'intérêt général prévu par le Code de l'urbanisme aux articles L 121-9 et R 121-3

c) les actions ou opérations d'aménagement conduites par les communes

Les autorités compétentes disposent du plus large pouvoir discrétionnaire pour la création de zones opérationnelles, sous réserve du respect des formes légales et des documents d'urbanisme en vigueur supérieurs ou locaux. Toutefois, l'art. L. 2254-1 CGCT limite cette liberté car les communes doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'elles conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers.

La réalisation de l'opération peut être confiée à un établissement public d'aménagement urbain<sup>63</sup> tel que l'EPAD pour le projet de La Défense, à un établissement public foncier local, à des sociétés d'économie mixte locales (SEML), à des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), ou à des offices publics d'HLM à compétence élargie, ou même à des personnes privées liées par une "convention publique d'aménagement". Ces conventions publiques confèrent à leur titulaire des prérogatives de puissance publique telles que le droit d'exproprier ou de bénéficier de la préemption. Les conventions simples, passées avec des promoteurs privés ont l'avantage de la souplesse. Convention simple et convention publique d'aménagement ne sont pas encore soumises au régime des délégations de service public qui résulte de la loi "Sapin" du 29 janvier 1993<sup>64</sup>.

**- L'utilisation par la Commune de l'Etablissement public foncier local (EPFL)**

Créés par la loi "LOV" de 1991, leur régime, qui a été précisé par la loi "SRU", figure sous les articles L 324-1 à L 324-10 du Code de l'urbanisme.

Il s'agit d'établissement public à caractère industriel et commercial, créé par le préfet au vu de délibérations concordantes des assemblées délibérantes des communes ou EPCI membres, ayant compétence pour réaliser, pour leur compte ou pour celui d'une collectivité, *"tout acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L 300-1"*. Aucune opération ne pourra être réalisée sans l'avis favorable de la commune.

Les acquisitions sont en principe réalisées sur le territoire de la ou des communes membres (ou aussi EPCI), mais peuvent l'être aussi, à titre exceptionnel, à l'extérieur de ce territoire pour une action ou opération réalisée à l'intérieur de celui-ci.

La région ou le département peuvent participer à la création de l'EPFL ou y adhérer ensuite.

Cet établissement bénéficie, dans certains cas, du versement des indemnités dues par les communes en cas de retard sur le pourcentage de 20 % de logements sociaux sur leur territoire en vertu des articles L 302-7 CCH et L 324-1 CU.

<sup>63</sup> Régis par les articles L 321-1 à L 321-8 du Code de l'urbanisme

<sup>64</sup> Art. L. 300-4 du code de l'urbanisme

### **- la participation de la commune au capital de la Société d'Economie Mixte Locale**

Il s'agit des sociétés dont les collectivités locales et leurs groupements détiennent la majorité du capital et dont l'objet social est en relation à la fois avec l'intérêt général et avec les compétences de ces collectivités et groupements.

Le régime des sociétés d'économie mixte locales (SEML) est défini par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 modifiée et le décret n° 85-491 du 9 Mai 1985. La commune peut<sup>65</sup> dans le cadre de ses compétences, créer une SEML qui l'associe à plusieurs personnes privées, et éventuellement d'autres personnes publiques, notamment pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction. Si l'objet de cette société comprend plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. Le conseil municipal peut à cet effet acquérir des actions, ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par cette société.

Mais les prises de participations de la collectivité sont subordonnées aux conditions suivantes<sup>66</sup> :

- la SEML revêt la forme d'une société anonyme, ou société par actions simplifiée, soumise à des dispositions particulières
- la commune doit détenir, séparément avec d'autres personnes publiques, au moins 20% et au plus 85 % du capital social<sup>67</sup>. Rien n'interdit que les actionnaires « privés » soient des personnes morales de droit privé contrôlées majoritairement par la puissance publique (autres sociétés d'économie mixte, entreprises publiques nationales, filiales de la Caisse des dépôts et consignations,...)
- la SEML est une société commerciale, bien que son objet puisse concerner des activités dont la nature commerciale n'est pas certaine.

Si la commune actionnaire vient à transférer à un EPCI la compétence correspondant à l'objet de la SEML dont elle est membre, elle pourra continuer à rester actionnaire, à condition toutefois de céder à l'EPCI plus des deux tiers des actions qu'elle possédait avant ce transfert. C'est ainsi que le tribunal administratif de Versailles<sup>68</sup> a pu juger que "si une commune membre [...] entend créer une SEML, l'objet de cette société doit s'inscrire dans le cadre des compétences qui restent dévolues à ladite commune ; que dans l'hypothèse où cet objet concernerait des compétences transférées au syndicat, la commune se trouve alors dans l'obligation d'associer ce syndicat à l'institution et à la gestion de la SEML ainsi créée...".

Les collectivités locales peuvent accorder leur garantie aux emprunts émis par les SEML qu'elles en soient ou non actionnaires ou obligataires. Cet octroi n'est légal qu'aux conditions fixées par la loi<sup>69</sup> pour les garanties de ce type contractées par ces collectivités au profit des personnes morales de droit privé. Les avances d'associés que les collectivités locales voudraient consentir aux SEML dont elles sont actionnaires sont soumises aux règles générales concernant les interventions économiques locales. Chaque collectivité locale actionnaire est saisie au moins une fois par an d'un rapport écrit par ses représentants au conseil d'administration ou de surveillance : son assemblée délibérante doit se prononcer sur ce rapport. Le rapport porte sur la situation de la SEML. Le procès-verbal de l'assemblée délibérante doit mentionner les informations transmises et la position adoptée en séance.

---

<sup>65</sup> Art. L 1521-1 du CGCT

<sup>66</sup> Art. L 2253-2 et suivants du CGCT

<sup>67</sup> Art. L 1522-4 du CGCT a contrario

<sup>68</sup> TA Versailles, 12 oct. 1993, Cne de Reau c/ SAN de Sénart et Préfet de Seine-et-Marne, req. n° 928083 s.

<sup>69</sup> Art. L 2252-1 du CGCT

Les interventions immobilières donnent lieu à une convention entre la SEML et la commune. Lorsqu'elle concerne l'aménagement, elle prend éventuellement la forme d'une convention publique d'aménagement. Celle-ci est une condition nécessaire pour qu'il soit possible, comme il a été dit, de déléguer l'exercice du droit de préemption urbain ou de celui institué dans une ZAD; en outre, la SEML peut être alors investie de la qualité d'expropriant pour procéder aux acquisitions foncières utiles.

#### **- L'office public d'aménagement et de construction (OPAC)**

L'article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation énumère les divers organismes d'HLM<sup>70</sup> avec en premier les OPAC, puis les OPHLM (offices publics), les SAHLM (sociétés privées), mais aussi les SACI (sociétés anonymes de crédit immobilier) et d'autres encore.

Ce sont les articles L. 421-1 à L. 421-3 dudit code qui fixent les principes applicables aux offices publics d'aménagement et de construction. L'OPAC est un établissement public à caractère industriel et commercial (aux règles donc plus souples que celles applicables aux OPHLM), rattaché en général à une commune ou un EPCI, dans lequel les élus ont une place privilégiée au sein de l'instance dirigeante. Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, leur création est facilitée, ne nécessitant qu'un décret simple au lieu d'un décret en Conseil d'État, pris à la demande du ou des conseils municipaux ou généraux, ou encore de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat.

La loi SRU a clarifié et adapté leurs attributions, car ils sont astreints au principe de spécialité qui ne leur permet pas d'agir hors du domaine prévu par les textes. Ils interviennent notamment pour :

- réaliser pour leur compte, avec l'accord de la commune (ou de plusieurs communes, ou d'une communauté), ou pour le compte de tiers, toutes les interventions foncières ou opérations d'aménagement prévues par les Codes de l'urbanisme et de la construction et de l'habitation, et l'ensemble des opérations de renouvellement urbain.
- réaliser des opérations de logements aidés ou éligibles à l'APL et gérer les immeubles faisant l'objet de ces opérations.

À titre complémentaire, les OPAC peuvent vendre des logements, construits ou acquis et améliorés, à des personnes physiques ; toutefois, cette compétence est balisée par les règles suivantes : le logement doit constituer une résidence principale, être destiné à des personnes de ressources modestes, être cédé à un prix plafonné par la réglementation, et répondre à une demande de la collectivité locale ou combler une insuffisance locale en matière d'accession à la propriété sociale.

Ils sont administrés par un conseil d'administration de vingt et un membres dont sept sont désignés par l'organe délibérant de la collectivité locale ou de l'établissement public de rattachement.

Une commission d'attribution des logements est chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif. Elle est composée et fonctionne de la même manière que dans les offices publics d'HLM. Le maire de la commune où sont situés les immeubles dans lesquels des logements sont mis en location, ou son représentant, participe aux séances avec voix délibérative pour ce qui concerne l'attribution de ces logements.

---

<sup>70</sup> Sur environ 850 organismes, une centaine sont des OPAC, le double sont des OPHLM.

**- Les sociétés anonymes privées d'HLM dites "entreprises sociales pour l'habitat"<sup>71</sup>**

Par rapport à la généralité des sociétés commerciales, celles-ci ont une très forte spécificité qui tient à l'objet de la société elle-même : l'objectif poursuivi n'est pas spéculatif. Leur objet principal est de gérer et développer un patrimoine locatif social, et à ce titre elles peuvent notamment gérer des immeubles appartenant à une commune, gérer comme administrateur de biens des logements situés dans des copropriétés en difficultés, avec l'accord du maire. Mais leur compétence a été renforcée ou étendue tant pour réaliser des actions ou opérations d'aménagement, par la loi SRU, que pour construire des logements pour le compte de l'association "Foncière-Logement" en vue de les vendre.

Les sociétés d'habitations à loyer modéré doivent être agréées par le ministre chargé de la construction et de l'habitation après avis du conseil départemental de l'habitat et du conseil supérieur des habitants à loyer modéré<sup>72</sup>.

Les communes peuvent souscrire et acquérir des actions de sociétés d'HLM, à condition que leur participation ne dépasse pas les deux tiers du capital social. Pour garantir la représentation des collectivités territoriales (et EPCI) la loi prévoit dorénavant que la SAHLM doit proposer aux communes (et EPCI) où est implanté son patrimoine, d'acquérir au moins une action à un prix symbolique.

Mais elles peuvent aussi devenir l'actionnaire de référence détenant la majorité du capital<sup>73</sup>. Le capital peut être constitué au moyen d'apports en nature d'immeubles ou de terrains. Aussi, l'article L. 431-4 du CCH autorise spécialement les communes à faire apport de terrains et de constructions, pourvu que la valeur qui leur est attribuée ne soit pas inférieure à leur valeur réelle.

Quoiqu'il en soit, dans ces SAHLM, le nombre de voix dont dispose un actionnaire dans les assemblées générales est limité à 10, qu'il agisse en son nom propre ou en tant que mandataire d'un ou plusieurs autres actionnaires.

**d) Les zones d'aménagement concerté (ZAC)<sup>74</sup>**

A la différence du lotissement qui est une opération d'aménagement de nature surtout privée, la ZAC est une opération d'aménagement publique qui est généralement réalisée à l'initiative de la commune.

Elle a été reconnue "comme un bon outil d'aménagement pour les urbanisations nouvelles et les rénovations lourdes".

Son objet est très vaste, l'opération d'aménagement de biens bâtis ou non bâtis pouvant notamment avoir pour but la construction à usage d'habitations. Une ZAC a pu être constituée en vue de la construction de courts de tennis, d'une aire équestre et de parcs de stationnement. Elle peut être située sur plusieurs sites pour réaliser un aménagement d'ensemble. Elle permettra par exemple de réaménager des friches urbaines destinées à divers usages nouveaux. Depuis la loi SRU, les ZAC peuvent être implantées en toutes zones prévues par le PLU dès lors que l'aire d'implantation est réputée constructible. Le texte ne donne pas de précision sur la création de ZAC

<sup>71</sup> Art. L 422-2 et suivants du CCH

<sup>72</sup> Art. R 422-16 du CCH

<sup>73</sup> Cf. les articles 48 à 51 de la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite "loi BORLOO", et la circulaire de la DGUHC n° 2003-56 du 22 septembre 2003 (non parue au JO) relative à l'évolution de la gouvernance des SAHLM (<http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/CIRCuhc22-09-03.pdf>)

<sup>74</sup> Art. L 311-1 et suivants et R 311-1 et suivants du Code de l'urbanisme

situées dans la partie constructible définie par une carte communale (Cf. R 311-6 a contrario ?); mais cela peut se discuter, eu égard à l'impossibilité de créer des règles d'urbanisme précises au moyen d'une carte communale.

La ZAC doit respecter les normes supérieures en vigueur telles que celles résultant de la loi littoral<sup>75</sup> ou de la loi montagne avec lesquelles la zone doit être compatible. Une ZAC peut être créée en secteur sauvegardé; elle devra respecter les règles du plan de sauvegarde et mise en valeur, qui est assimilé à un PLU par la loi SRU du 13 décembre 2000.

La création de la ZAC est précédée d'une étude préalable pour éclairer la décision du conseil municipal qui l'arrêtera. Les articles L. 123-11 et R 123-19 du Code de l'urbanisme issu de la loi SRU prévoient que l'enquête publique préalable à l'approbation d'un plan local d'urbanisme concernant une ZAC vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux prévus par ladite ZAC, à condition de comporter les pièces requises en cas de travaux.

La concertation préalable de l'article L 300-2 doit également avoir lieu à l'initiative de l'auteur du projet de ZAC selon les conditions qu'il fixe. Un dossier est alors constitué au vu des études et de la concertation comprenant un rapport de présentation, un plan de localisation, et des précisions sur les modalités de réalisation (programme des équipements) et le budget.

A la suite de la décentralisation c'est, depuis 1985, le conseil municipal qui prend la décision et procède à la délimitation du périmètre et du programme de la ZAC, dans une commune dotée d'un plan local d'urbanisme. Sinon, cette compétence appartient encore au Préfet avec avis du Conseil municipal, ainsi que dans certaines autres hypothèses.

La réalisation de la ZAC va pouvoir avoir lieu soit en régie (la commune devient son propre aménageur), soit par le biais d'une convention d'aménagement<sup>76</sup>. Cette convention est publique si l'aménageur choisi est une société d'économie mixte ou un établissement public y ayant vocation; sinon, elle sera privée. Seul l'aménageur public va bénéficier des prérogatives de puissance publique en matière de préemption ou d'expropriation.

En effet, la réalisation de la ZAC passe d'abord par la maîtrise du foncier. L'aménageur va pouvoir en faire l'acquisition de gré à gré, ou suite à l'exercice du droit de , par un propriétaire d'un terrain situé dans le périmètre de la zone. A l'occasion d'une cession de terrain non encore aménagé, l'aménageur (autre que la commune) pourra utiliser le droit de préemption préexistant qui lui aura été délégué. Il devra peut-être recourir à la procédure d'expropriation (qui est distincte de la procédure de mise en place de la ZAC) si l'opération est reconnue d'utilité publique<sup>77</sup>.

La commune aura à sa charge la réalisation des équipements nécessaires pour raccorder la zone à l'extérieur, et la réalisation des bâtiments publics culturels, sportifs, école etc. L'aménageur devra réaliser les travaux de viabilité à l'intérieur de la zone (rue, parkings, espaces verts, réseaux).

---

<sup>75</sup> Voir par exemple l'arrêt Conseil d'État, sect. Contentieux, N° 223882, du 7 février 2003, Commune de Rayol Canadel - SNC Empain Graham, relatif à la création de la ZAC à la suite de la création de la Tessonnière dans un site remarquable.

<sup>76</sup> Art. L 300-4 du Code de l'urbanisme

<sup>77</sup> Une opération peut être déclarée d'utilité publique si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement, les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

Si la commune confie la réalisation de la zone à un aménageur, elle pourra cependant participer à son coût de diverses manières qui devront être précisées dans la convention.

La plupart du temps, l'aménageur vend les terrains après les avoir viabilisés et les avoir divisés en lots. A la différence du lotissement, la commercialisation va pouvoir avoir lieu avant même l'achèvement des travaux<sup>78</sup>, et l'aménageur en donnera la date prévisionnelle et une garantie d'achèvement. Un cahier des charges détermine les mètres carrés constructibles pour chaque parcelle; il peut aussi prévoir des "*prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de réalisation de la zone*". Ce cahier est approuvé lors de chaque cession et "*devient caduc à la date de la suppression de la zone*".

Les prescriptions propres à la ZAC vont donc devoir respecter les règles du PLU s'il existe, la zone aménagée réintégrant la zone urbaine à l'arrivée du terme de la convention d'aménagement et l'exécution du programme d'équipements publics. Une décision expresse de l'auteur de la ZAC constate cet achèvement, et fait l'objet de publicité. Prend également fin le régime fiscal dérogatoire de la zone.

#### **IV. La politique contractuelle**

La Politique de la Ville mise en place en fin des années 1980, et renouvelée par la loi n° 99-533 *LOADDT* du 25 juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, vise à favoriser l'émergence de territoires de projet dont les communes, ou leur structure de coopération intercommunale, sont les premiers acteurs. Cette politique implique une intervention massive de l'Etat relayée au plan local<sup>79</sup>.

Dans la politique de la ville, l'espace de projet remplace le simple périmètre spatial de la commune. La commune doit demander son adhésion. Après signature du contrat, la commune élabore une programmation annuelle des projets qu'elle souhaite mettre en œuvre et sollicite auprès des partenaires financiers les ressources nécessaires. Des aides européennes des Fonds structurels s'adressent aux contrats territoriaux en milieu urbain et en particulier au dispositif des contrats de ville (130 contrats de ville, 440 quartiers et 2,5 millions d'habitants sont concernés par l'Objectif 2).

La politique contractuelle devient un outil privilégié dans le projet de loi "Responsabilités Locales".

##### a) Le Contrat de Ville<sup>80</sup>

Ce contrat passé entre l'Etat et la Commune, et leurs partenaires, vise à améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés, et rechercher le développement équilibré de la ville. Il se veut à la fois outil stratégique et document de programmation. Ce type de contrat a été mis en place dès 1989 et généralisé après 1994, pour établir, d'après la circulaire du Premier ministre du

<sup>78</sup> Les cessions de terrains par l'aménageur d'une ZAC, S. Pérignon, Defrénois 1988, art. 34224 p. 497, et art 34253 p. 175.

<sup>79</sup> Voir également la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

<sup>80</sup> Voir en annexe la carte des 247 contrats de villes existant en novembre 2002

31.12.1998, des "politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain". L'échelle intercommunale a été majoritairement choisie (70% des contrats) pour le traitement des difficultés urbaines.

Sur une durée de sept années, le contrat de ville comprend une convention-cadre qui détermine les actions thématiques à l'échelle du quartier, de la commune ou même de l'agglomération, traitant de la mixité de l'habitat, de la lutte contre les exclusions, du développement économique local, de l'emploi, de l'accès aux différents services urbains et aux transports. En signant ce contrat, les collectivités et leurs partenaires (les CAF, la CDC, des bailleurs HLM etc.) s'engagent à mettre en œuvre ensemble des actions sur ces thèmes.

Le conseil municipal approuve la programmation annuelle du contrat de ville, et décide de l'attribution des aides aux opérateurs locaux.

Les ressources apportées par la commune peuvent être constituées en nature, en apportant les moyens de fonctionnement au projet, ou sous forme de subvention. Sa part contributive est normalement au moins égale à 20 %, mais peut être réduite sur décision du préfet pour des communes en situation très difficile.

Ce contrat peut aussi être rattaché à un établissement public de coopération intercommunale pour en accroître les moyens, ou un syndicat intercommunal. Pour assurer le pilotage politique de ce type de contrats, il a été mis en place, par la loi du 6 février 1992, des groupements d'intérêt public (GIP) dédiés au développement social urbain. Cette structure permet de regrouper les divers partenaires, sur la base du volontariat.

Le programme national de renouvellement urbain<sup>81</sup> a inscrit deux types de contrats dénommés "Grand Projet de Ville – GPV"<sup>82</sup> qui traitent les aspects urbains et sociaux et Opération de Renouvellement Urbain – ORU"<sup>83</sup> qui traitent surtout des aspects urbains à une plus petite échelle; pour en bénéficier, les maires doivent faire acte de candidature. Intégrés au contrat de ville, ils viennent le compléter et le renforcer. Ils visent à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération, intégrant la dimension de développement économique à celle de la "régénération urbaine" sur le territoire intercommunal.

Un contrat unique peut comprendre un GPV et un contrat de ville, voire même un contrat d'agglomération comme dans le cas du Creusot et de Monceau les Mines. Tous ces contrats s'appuient sur le zonage issu de l'application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du "pacte de relance pour la ville".

#### **L'exemple de l'ORU de la ville de DOLE (Jura) signée le 14 Mars 2002<sup>84</sup>**

Dans cette sous-préfecture du Jura, le Contrat de ville signé le 23 mai 2000 prévoyait un axe prioritaire d'aménagement urbain et d'habitat. A ce titre un projet urbain a été élaboré tant à l'échelle de la ville entière qu'à celle des quartiers d'habitat social fragilisés. Pour ceux-ci, un dossier de candidature à une opération de renouvellement urbain a été présenté à la Délégation interministérielle à la ville (DIV). Cette candidature a été retenue par le Comité interministériel des villes du 1<sup>er</sup> octobre 2001 permettant à la commune de Dole d'obtenir une dotation particulière (plus de 4 millions d'euros sur un budget total de 25 millions) mais surtout un cadre contractuel, pour engager le processus de démolition de logements sur les quartiers de "Saint Germain" à 200 m du centre ville, et des "Mesnils Pasteurs" dans l'ancienne "ZUP", et ainsi améliorer la condition de vie des habitants, développer des activités économiques, requalifier les espaces et équipements publics.

<sup>81</sup> Décidé par le comité interministériel des villes du 14.12.1999

<sup>82</sup> Cf. sur le site [www.adri.fr](http://www.adri.fr) la synthèse du rapport "Le traitement préférentiel des quartiers pauvres" de la revue Migrations/Etudes, juin-Juillet 2003 n° 114, à propos des "grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des empowerment zones" ([adri.fr/me/années/me2003.html](http://adri.fr/me/années/me2003.html))

<sup>83</sup> 50 GPV et 70 ORU sont en cours

<sup>84</sup> Cf. en annexe le tableau du budget prévisionnel

Dans le quartier St Germain (issu de la fin des années 1950), les dispositifs visant à reloger les ménages encore résidents dans les quatre bâtiments appelés à être démolis (sur les 5 existants), ont été enclenchés. A terme, ce sont 117 logements qui font l'objet de l'opération de démolition et reconstruction, avec une mixité dans les bâtiments nouveaux et leur peuplement. Le parc social public comprendra 20 logements, complété par un parc individuel privé, avec une requalification des espaces sous forme de résidentialisation et accueil d'activités. Ces actions devant permettre de réintégrer le quartier dans un paysage urbain composé de pavillons, très proche du centre ville.

Dans le quartier des "Mesnils Pasteurs" (en zone de redynamisation urbaine, il a été édifié au cours de la décennie suivante à la périphérie de la ville), l'opération a nécessité une approche conceptuelle, urbanistique et architecturale plus poussée, prenant en compte la complexité des problèmes du quartier (ceux d'une zone sensible : insécurité etc.). Ce sont 280 logements qui seront démolis et remplacés par 70 logements du parc social public accompagnés du développement d'un parc individuel privé, et le centre commercial qui sera réaménagé.

La convention d'ORU constituera un avenant au Contrat de ville, définissant les modalités et le planning d'interventions sur les deux quartiers pour la période des années 2000 à 2006.

### b) Le Contrat d'agglomération

En instituant la communauté d'agglomération, la loi du 12 Juillet 1999 dite "loi Chevènement", l'a doté de diverses compétences obligatoires, dont celle de la politique de la ville, et d'une fiscalité propre.

Le contrat d'agglomération, issu de la LOADDT du 25 juin 1999, lie cette nouvelle entité de coopération intercommunale avec l'Etat et la Région, pour mettre en œuvre des moyens partagés, réaliser des investissements importants, dans une politique de l'habitat, mais aussi de l'emploi et de la réinsertion. Ce contrat, nouvelle modalité de relation entre l'Etat et les territoires urbains, est complémentaire du contrat de ville, mais nécessite l'établissement d'un projet territorial. On parle désormais de "territoire acteur" et non plus d'objet à aménager; l'aménagement est alors au service du développement durable. L'agglomération est ainsi un territoire de projet auquel sont associés les acteurs socioprofessionnels et les associations. Il pourra assurer une cohérence fonctionnelle et financière avec des contrats de ville antérieurs.

A l'issue de la période transitoire (2000/2006) seules les communes organisées en intercommunalité à taxe professionnelle unique pourront participer au renouvellement du contrat d'agglomération, et donc bénéficier des aides.

### c) Les Pays<sup>85</sup>

Les pays sont des territoires présentant une certaine cohésion physique, économique ou sociale, indépendante des divisions administratives préexistantes. Ils ont été institués pour répondre à de nouveaux enjeux de développement économique et d'aménagement.

Le pays est constitué sous forme de syndicat ou de groupement d'intérêt public de développement local, et profite de la politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales au moyen de la charte de développement et ses conventions de mise en œuvre.

---

<sup>85</sup> LOADDT du 25 juin 1999 modifiant la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, et décret n° 2000-909 du 19/09/2000

Par exemple, le pays du "triangle d'or" dans le Jura regroupe en un syndicat les trois communautés de communes d'Arbois, Poligny et Salins les Bains; il n'a pas de possibilités d'agir dans des domaines liés à l'habitat, les communes membres des trois communautés de communes n'ayant pas procédé aux mêmes transferts de compétences.

Le pays correspond - comme le contrat d'agglomération - à la mise en place d'un *"projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural"*<sup>86</sup>. Il n'est donc pas de nature à se substituer à une commune, mais il constitue un espace stratégique de réflexion et de coordination. L'habitat ne semble pas correspondre aux actions que le législateur a entendu faire entreprendre par ce biais : développement économique, organisation des services, gestion de l'espace. Mais un Pays orienté sur un projet d'habitat pour plusieurs communes ou intercommunalités pourrait probablement être envisagé pour une meilleure utilisation de moyens financiers et humains.

Si le pays est inclus dans un schéma de cohérence territoriale, les dispositions du SCOT se substituent aux dispositions de l'urbanisme de la charte de pays à compter de l'approbation de ce schéma de cohérence territoriale.

---

<sup>86</sup> Art 22 de la LOADDT modifié par la loi Urbanisme et Habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003

# 2

## L'habitat et les compétences des communes en matière d'urbanisme

Si la loi prévoit que les communes "*concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie*"<sup>87</sup>, en matière d'urbanisme, elles disposent de larges compétences de mise en œuvre et de la liberté de choix entre l'application des règles nationales ou l'institution d'un cadre local avec la carte communale ou le plan local d'urbanisme ou encore le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dans un secteur sauvegardé.

S'y ajoute la possibilité pour elles d'adopter des servitudes liées à l'environnement telles que le site classé ou encore la zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP); ou des servitudes liées aux risques naturels et technologiques.

Elles disposent ainsi (tant qu'elles n'ont pas transféré leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale) de très nombreux outils pour définir les contours de leur projet politique. Le rôle d'un homme, le maire, peut être déterminant (par exemple le Grand Projet de la commune de HEM dans le Nord dépendant de l'agglomération de Roubaix).

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et la dernière réforme de la loi Urbanisme et Habitat donnent aux élus davantage de liberté pour ouvrir des terrains à l'urbanisation tout en préservant les espaces naturels et sensibles figurant dans les documents d'urbanisme. Mais l'Etat entend bien conserver un rôle initiateur tant au moyen du contrôle qu'il exerce encore avec ses Préfets, que par la création de zones particulières aux règles spécifiques (telles les zones urbaines sensibles - ZUS - créées par la loi DOADT n°95-115 du 04.02.1995, ou les zones de projet d'intérêt général - PIG – visé à l'article L 121-2).

---

<sup>87</sup> Au chapitre traitant du Principe de la Libre Administration, sous l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales

Il fera en sorte que deviennent réalité des objectifs fixés par la loi tels que ceux de "mixité sociale" ou encore du "droit pour tous à un logement décent"<sup>88</sup> en apportant son soutien financier (par sa politique de renouvellement urbain notamment) et en mettant, avec ses établissements publics, de nombreux biens immobiliers bâtis et non bâtis sur le marché.

## I. Information, participation et concertation

Les décisions prises par les pouvoirs publics en matière d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que celles qui concernent certaines opérations privées, engagent l'avenir collectif et comportent souvent des conséquences importantes pour l'environnement. C'est la raison pour laquelle le législateur, en instituant de nombreuses procédures de concertation préalable, donne aux administrés les moyens, soit de participer à l'élaboration de ces décisions, soit d'être informés de leur contenu et de leurs incidences<sup>89</sup>. L'association et l'implication des habitants sont des gages de réussite des actions engagées notamment en matière de développement social et urbain.

Les maires ont parfois cherché à utiliser l'outil référendaire dans ce sens, ou encore à faire exprimer par le vote les populations étrangères résidant sur leur territoire. La consultation des électeurs ne peut actuellement qu'être décidée par les conseils municipaux et le projet de loi "responsabilités locales" envisage que les électeurs puissent demander une consultation sur toute affaire et non plus seulement sur une opération d'aménagement.

Le législateur a finalement accepté de prendre en compte la volonté de plus en plus affirmée par les français, à tous niveaux, d'être informés et de pouvoir prendre part aux décisions, tant par sa loi du 6 février 1992<sup>90</sup> que par celle plus récente du 27 février 2002 dite loi sur la démocratie de proximité<sup>91</sup> modifiant les Codes de l'environnement, de l'urbanisme et le Code général des collectivités territoriales.

Certaines procédures n'exigent pas de concertation au sens de l'article L 300-2 (mise en place d'une OPAH par exemple), mais les élus pourront volontairement l'organiser pour faciliter la compréhension des projets et la réalisation des opérations.

Il ne sera pas ici question du régime particulier des enquêtes publiques qui n'interviennent pas en amont des décisions et projets d'urbanisme et d'aménagement.

### A) l'aménagement et la concertation préalable

- Il est peut-être significatif que le législateur ait placé l'obligation de concertation à l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme, après l'article précédent définissant les opérations d'aménagement. Il y précise que la commune délibère sur les objectifs poursuivis et les modalités d'une concertation associant les habitants et les associations locales et autres personnes concernées, pendant toute la durée de l'élaboration du projet d'aménagement. Ces dispositions s'inscrivent dans le courant qui tend à renforcer le contrôle démocratique de l'urbanisme, et ainsi, à poser des limites aux pouvoirs conférés par la décentralisation aux élus locaux. La loi SRU a modifié le texte pour rendre obligatoire cette concertation avant toute élaboration ou révision d'un SCOT ou d'un PLU. Elle s'impose aussi lors de la création d'une ZAC, pouvant alors être groupée avec celle utile à une révision du PLU.

<sup>88</sup> Conférence de presse de M. Gilles de Robien, du 30 septembre 2002; le Ministre emploie les termes de "logement digne".

<sup>89</sup> "Démocratie locale et opérations d'aménagement : entre information et concertation", Éliane FRÉMEAUX Notaire à Paris, Répertoire Notarial du Defrénois 1994, n° 35801.

<sup>90</sup> Codifiée depuis sous l'article L 2143-2 alinéa 1<sup>er</sup> du CGCT

<sup>91</sup> N° 2002-276 du 27 février 2002

C'est le conseil municipal qui a compétence pour définir les modalités de cette concertation, que la loi ne précise pas, pas même par renvoi à un décret. Elle risque donc de rester bien souvent symbolique, se limitant à un affichage de la délibération créatrice ou à une mise à disposition du public d'un dossier et de plans, ou, au mieux, sous forme de réunions publiques.

La concertation prescrite doit se dérouler "avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération"<sup>92</sup>. Dans l'affaire visée en référence, le Conseil d'Etat a jugé régulière une concertation annoncée par affichage et par publication dans des journaux locaux, appuyée sur des expositions, des permanences et la mise à disposition de registres d'observations dans toutes les communes concernées.

L'absence de concertation, ou le non respect de celle prévue, sera seule susceptible d'entraîner l'annulation ou l'illégalité des projets envisagés et éventuellement la responsabilité de la commune. La loi Urbanisme et Habitat du 02 juillet 2003 sus énoncée est venue sur ce point "rassurer" les élus par l'ajout d'un cinquième alinéa à l'article L 300-2 ainsi rédigé : "**Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a) b) et c) ne sont pas illégaux du seul fait des vices de procédure susceptible d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées**".<sup>93</sup>

Le conseil municipal devra ensuite établir le bilan de cette concertation.

Le législateur a modifié sensiblement le régime du PLU par rapport à celui des POS en prévoyant que la délibération qui le prescrit "*précise les modalités de concertation conformément à l'article L 300-2*"<sup>94</sup>. Antérieurement, elle intervenait pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future.

Plus le public sera associé au processus de préparation, plus le projet sera aisément accepté, limitant ainsi le risque de contestation et de contentieux ultérieurs dont la multiplication ces dernières années ne peut qu'encourager les élus à faciliter cette participation du public.

- L'article L. 121-1 du code de l'environnement<sup>95</sup> a institué, pour des projets de grande importance, une commission nationale du débat public. Cette autorité administrative indépendante est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national notamment des collectivités territoriales. Elle joue un rôle dès lors que ces projets présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La participation du public peut prendre la forme d'un débat public sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. La participation du public doit être assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique.

<sup>92</sup> CE 7 Fév. 2003, STE RUNGIS DELTA et autres n° 228883, section du contentieux, inédit au Recueil Lebon

<sup>93</sup> Cf. point de vue du Pr. Jegouzo dans l'article paru à l'AJDA 15 septembre 2003,1614

<sup>94</sup> Art. L 123-6 du Code de l'urbanisme.

<sup>95</sup> Cf. infra le texte issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134, Journal Officiel du 28 février 2002

## B) création de la commission consultative des services publics locaux

Il est envisagé une participation des habitants et des usagers à la vie des services publics, aux termes de l'article L 1413-1 du CGCT. Cet article prévoit que les communes de plus de 10.000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux, pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Cette commission, présidée par le maire ou son représentant, comprend des membres du conseil municipal désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par ce même conseil. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition du maire, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

La commission examine chaque année, notamment, les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L. 2224-5.

## C) La Participation des habitants à la vie locale

Sous un chapitre 3<sup>ème</sup> du titre relatif à *l'Information et la participation des habitants* les articles L 2143-1 et L 2143-2 du CGCT prévoient la participation des habitants à la vie locale.

La convention d'ORU de Dole (Jura)<sup>96</sup> envisage la participation des habitants comme un "axe transversal du contrat de ville de Dole" qui revêt une "importance particulière dans le cadre de l'ORU dans le double objectif :

- d'être à l'écoute de la population et de renouer le lien social autour d'un projet constructif,
- de faire apparaître de manière positive des opérations lourdes de restructuration induisant des relogements"

Cette commune prévoit en pratique des actions de communication et d'information tant sous forme de rencontres publiques informelles, de permanences d'information, que par des articles de presse, expositions, reportages diffusés sur Télé-Dole (panneaux électroniques situés à divers endroits de la cité).

### - CONSEILS DE QUARTIERS

Dans les communes de 80.000 habitants et plus<sup>97</sup>, le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers qui constituent la commune, et dote chacun d'eux d'un conseil de quartier qui pourra être consulté par le maire sur toute question concernant le quartier de la commune concernée. Le maire peut en outre, pour sa politique de la ville, associer les conseils de quartiers concernés.

### - COMITES CONSULTATIFS

Les conseils municipaux ont la possibilité de créer, à propos de tout "problème d'intérêt communal", des comités consultatifs présidés par un conseiller municipal et pouvant comprendre des personnes n'appartenant pas au conseil municipal. Ces comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et d'équipement de proximité et entrant dans le domaine d'activités des associations membres du comité. Mais ils peuvent également transmettre au maire une proposition relative à un problème d'intérêt communal.

<sup>96</sup> Cf. supra; ville où les conseils de quartier ne sont que facultatifs.

<sup>97</sup> Les communes, dont la population est comprise entre 20.000 et 79.999 hbs, ont cette également faculté.

C'est en ce sens que peuvent par exemple être institués des conseils municipaux d'enfants.<sup>98</sup>

#### D) La mission d'information et d'évaluation

Aux termes de l'article L. 2121-22-1 CGCT, le conseil municipal<sup>99</sup> peut décider - à l'exception de la période débutant le 1er janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux - de la création d'une mission d'information et d'évaluation chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal.

La durée de la mission ne pourra pas excéder six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée. Un rapport sera remis à la fin de ses travaux aux membres du conseil municipal.

## **II. Les plans d'urbanisme de la commune et la protection de son patrimoine**

La rareté et le coût du foncier - du foncier mis sur le marché dans le but de construire - dans les secteurs bien desservis, sont les facteurs les plus communément cités par les acteurs publics et privés de la construction de logements pour expliquer la chute de la construction. La responsabilité des élus au regard de leur politique d'aménagement et d'habitat dans le cadre des plans locaux d'urbanisme, notamment, est donc déterminante<sup>100</sup>. L'aménagement urbain se trouve ainsi, avec l'outil des règles d'urbanisme, au service de la politique de l'habitat pour la commune.

L'article L 121-1 du Code de l'urbanisme précise les contours des documents de planification que sont le schéma de cohérence territoriale (SCOT) au niveau supra-communal, le plan local d'urbanisme (PLU) et la carte communale (CC) au niveau communal, qui doivent déterminer les conditions permettant d'assurer notamment "*la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins en matière d'habitat [...], en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat [...]*". La loi SRU<sup>101</sup> a profondément modifié le régime de la planification urbaine, mais le législateur a souhaité y apporter certains tempéraments par la récente loi "Urbanisme et Habitat" du 2 juillet 2003<sup>102</sup>.

La commune dispose en outre de moyens juridiques pour mettre en place une politique de protection de son patrimoine par un document d'urbanisme ou des servitudes publiques opposables.

Nous verrons divers aspects de la carte communale (a), du plan local d'urbanisme (b) et de la protection du patrimoine (c), sans prétendre être exhaustifs.

<sup>98</sup> René Chapus, Droit administratif Général 15<sup>e</sup> éd., sous le n° 387.

<sup>99</sup> Dans les communes de 50 000 habitants à la demande d'un sixième des membres du conseil municipal

<sup>100</sup> Rapport "Relancer l'Habitat en Ile de France" précité

<sup>101</sup> Loi solidarité et renouvellement urbain n° 2000-1208 du 13.12.2000 dite "SRU"

<sup>102</sup> Loi n° 2003-590, JO du 3 juillet 2003; deux circulaires l'expliquent déjà : n° 2003-48 UHC/DU1/14 du 31 juillet 2003 et n° 2003-52 UHC/DH/15 du 12 août 2003.

### a. La carte communale

Depuis de nombreuses années existaient les "MARNU"<sup>103</sup> qui avaient été mis en place par la réglementation administrative afin d'encadrer le développement des territoires ruraux non couverts par un plan d'occupation des sols dans lesquels la pression foncière est peu importante. Ils n'avaient pas été prévus à l'origine comme une véritable alternative au POS, et manquaient de base légale dans le code de l'urbanisme<sup>104</sup>. Le Conseil d'Etat, considérant que ces MARNU constituaient une règle opposable aux tiers<sup>105</sup>, eut toutefois l'occasion de se prononcer défavorablement et annula une délibération élaborant en tel "zonage" par son arrêt du 29 avril 1983, Association de défense des espaces ruraux et naturels de la Commune de Regny<sup>106</sup>.

Profitant de sa profonde réforme de l'urbanisme, le législateur, par la loi SRU, a donné une définition plus précise de ce type de document rebaptisé "carte communale" et codifié sous les articles L 124-1 et suivants du Code de l'urbanisme, complétée par les articles R 124-1 et suivants du même code.

En définitive, ces cartes communales ont peu à voir avec les anciens "MARNU", qui n'avaient qu'une durée limitée à quatre années; elles accèdent au statut de document de planification urbaine en permettant de définir des zones constructibles où la règle de la constructibilité limitée (art. L 111-1-2 du CU) est écartée d'une manière durable. En effet, ces cartes doivent délimiter d'une part des secteurs où les constructions seront autorisées, et, d'autre part, ceux où elles ne le seront en principe pas. Dans ces secteurs inconstructibles, l'adaptation, la réfection ou l'agrandissement des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs seront toutefois possibles, de même que ceux liés à l'exploitation agricole ou forestière ou la mise en valeur des ressources naturelles; ce qui constitue la reprise partielle des dispositions applicables dans le régime de la constructibilité limitée sous l'article L 111-1-2 aux 1° & 2°.

On peut se demander si la définition de ces zones devra tenir compte des parties déjà urbanisées de la commune et donc de la possibilité ou non de réduire un secteur bâti<sup>107</sup>, alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat - arrêt 19 mars 1997 Ministère de l'Équipement c/Monnet - ne permettait au MARNU que d'accroître les parties constructibles du territoire concerné<sup>108</sup>.

Ces cartes doivent être compatibles avec d'autres documents tels que le SCOT ou le programme local de l'habitat (PLH), tout autant que le ferait le PLU.

Si le maire peut décider d'abroger son plan local d'urbanisme, la réforme SRU n'ayant pas repris l'ancien article L 123-4-1 relatif au POS, il a besoin de l'accord du préfet pour le convertir en carte communale. L'ancienne zone U du POS pourra servir de base à la délimitation des zones constructibles de la carte nouvelle.

#### Les étapes de la procédure d'adoption :

- le maire diligente la procédure d'élaboration de la carte
- il consulte, le cas échéant, le document de gestion de l'espace agricole
- il soumet ensuite le projet de carte à enquête publique

<sup>103</sup> Souvent désignés comme modalités d'application des règles générales d'urbanisme

<sup>104</sup> Seule une circulaire du 9 novembre 1987 énonçait le contenu type des MARNU, publiée au JO du 28/11/1987 p 13900, circulaire relative aux dispositions générales d'urbanisme applicables dans les communes non dotées de POS

<sup>105</sup> CE 22 juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac-et-Léognan, req. N° 101.566

<sup>106</sup> Req. n° 32.195-42.452, Cf. infra le texte de la décision.

<sup>107</sup> La refonte de la planification urbaine, H. Jacquot & JP Lebreton, AJDA 2001 p27

<sup>108</sup> Le contenu des nouveaux documents d'urbanisme, J. Trémeau, BJDU 05/2001 p 314

- la carte est alors approuvée par le conseil municipal et transmise pour approbation au préfet qui ne dispose que de deux mois pour s'y opposer, son refus valant acceptation selon l'article L 124-2 CU - dans le régime de la loi SRU, il disposait de quatre mois et son silence valait refus - (suite à l'abrogation de l'art. R 124-7 par la loi Urbanisme et Habitat)
- affichages et publication de la délibération; l'entrée en vigueur de la carte intervient un mois après l'affichage en mairie.

#### Contenu de la carte (R 124-2 CU)

- un rapport (et non une simple note) de présentation analysant la situation de départ et les objectifs de développement, expliquant les raisons retenues pour la délimitation des zones constructibles, et évaluant la prise en compte des choix sur l'environnement. Il ressemble au rapport de l'ancien article R 123-17 CU qui concernait les POS, et devra être complet pour que le juge n'en sanctionne pas son insuffisance.
- Un ou plusieurs documents graphiques qui, seuls, seront opposables aux tiers. Il pourra en résulter les options de mise en œuvre des dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU) selon les secteurs.
- les documents prévus par l'article R 121-1 CU peuvent être retenus pour compléter le dossier : dispositions relatives aux zones de montagne ou de littoral, les servitudes d'utilité publique de l'article R 126-1 CU, les projets d'intérêt général ou opérations d'intérêt national, et les études liées à la prévention des risques et la protection de l'environnement.

#### Avantages de la carte communale

- une facilité et rapidité d'élaboration, la procédure légale ne prévoyant que l'étape de l'enquête publique. Par comparaison avec les longues étapes d'élaboration et d'approbation du PLU et de son plan d'aménagement durable (PADD). Sa révision ou modification suivant sans doute le même processus. Le coût de son institution est donc réellement moindre que celui d'un PLU.
- Le rapport n'a pas d'obligation (prévue pour les PLU) d'exposer un diagnostic ni de justifier un quelconque projet d'aménagement et de développement durable
- La commune va éviter des risques de contentieux d'un PLU mal conçu et susceptible d'être annulé et donc source de remise en cause de permis de construire accordés en conformité avec ce PLU.
- une certaine maîtrise de l'urbanisation du territoire communal permettant des constructions où l'absence de document d'urbanisme ne le permettrait pas (L 111-1-2) et permettant à la commune qui le désire d'instruire les demandes de construction plutôt que de le déléguer aux services de l'Etat (art. L 421-2-1 1<sup>er</sup> alinéa modifié du CU) ce choix étant alors irréversible (même article alinéa 2).
- possibilité de prévoir un secteur de la zone constructible retenu pour l'implantation d'activités.
- possibilité de prévoir des secteurs où la reconstruction à l'identique d'un bâtiment sinistré ne sera pas autorisée.
- aucun règlement ne doit être établi pour compléter la carte communale, les modalités d'application du règlement national d'urbanisme (RNU) remplissant ce rôle. L'opposabilité d'un règlement qui serait toutefois prévu par une commune serait incertaine devant les tribunaux, et le préfet y opposerait probablement son refus.
- un droit de préemption urbain peut être institué<sup>109</sup> dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte, pour un objet limité, au regard de celui existant pour un POS/PLU, à la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement.

---

<sup>109</sup> Article L 211-1 alinéa 2 nouveau, loi 2/7/03

- La superposition d'un document de protection du patrimoine tel que la ZPPAUP peut être envisagée, dont il sera question ci-après.

#### Inconvénients ou insuffisances de la carte communale

- impossibilité d'établir une carte inter-communale
- absence de procédure obligatoire de "concertation" avec la population, hormis sa participation à l'enquête publique, à moins que la carte ne prévoit des exceptions à l'inconstructibilité qui puissent s'apparenter à des actions ou opérations pouvant dépendre de la politique locale de l'habitat au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme.
- impossibilité d'instituer un coefficient d'occupation des sols (COS)
- impossibilité d'instituer une obligation de réaliser des stationnements
- droit de préemption au champ d'intervention moindre que dans le cadre des POS et PLU, dont l'objet poursuivi doit être déterminé dès son institution et non au stade de la décision de préempter. La décision institutive de ce droit devra nécessairement définir un périmètre limité à l'objectif qu'elle se fixe, ce qui occasionnera probablement des préemptions partielles. La commune ne pourra pas non plus préempter pour une opération ou un équipement différent de celui prévu initialement ou encore modifier l'affectation comme le prévoit l'article L 213-11 du CU.
- impossibilité d'instituer une zone d'aménagement concerté
- il semble incertain de pouvoir positionner, sur les documents graphiques, des emplacements réservés dans l'espace urbain.
- non application du nouvel article L 123-3-1 autorisant le changement de destination de certains bâtiments agricoles dans les zones agricoles.

Malgré les inconvénients qui viennent d'être énoncés, il semble que la carte communale suffise à de nombreuses communes (des seuls territoires ruraux ?), qui seront alors dans une situation meilleure que celle de l'absence de tout document d'urbanisme. On peut regretter deux points qui en auraient fait un "PLU simplifié" : la possibilité d'adopter un petit règlement où des emplacements réservés pourront être définis, et un droit de préemption identique à celui existant pour les PLU.

#### b. Le plan local d'urbanisme

Le PLU est régi principalement par les articles L. 123-1 à L. 123-19, constituant un chapitre nouveau du Code de l'urbanisme introduit par la loi SRU, et R 123-1 et suivants issus du décret n° 2001-260 du 27 mars 2001. Il représente un des meilleurs outils de la commune pour réaliser sa politique, car depuis la loi SRU, elle en a certes l'initiative, mais surtout la responsabilité. Antérieurement, l'instruction des POS n'était pas conduite par la commune mais plutôt par les Directions Départementales de l'Équipement.

Un PLU peut régir toute une commune ou un ensemble de communes.

#### **Mise en place du PLU, plan local d'urbanisme**

Si la procédure du plan local d'urbanisme communal est conduite par le maire (R 123-15), c'est le conseil municipal qui arrête le projet de PLU. Elle nécessite au préalable de nombreuses consultations et une procédure de concertation. Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents. Si la commune fait partie d'un EPCI compétent en matière d'urbanisme, celui-ci exercera ses compétences à la place du maire mais en concertation avec les communes concernées.

Le PLU va comporter un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sur les orientations duquel le conseil municipal doit débattre avant d'arrêter le projet de PLU. La dernière loi UH n° 2003-590 du 2 juillet 2003 susvisée modifie le régime d'opposabilité de ce PADD, et constitue un certain retour au système antérieur.

On peut s'interroger sur la validité (au regard du principe de liberté du commerce) qu'aurait un PADD stipulant, pour une partie du territoire communal, la définition d'une politique d'activités autorisées ou interdites; ce qui peut être le souci d'un maire d'arrondissement confronté dans son secteur à une quasi spécialisation commerciale (par ex. les activités du tissu dans le Sentier).

La commune est tenue de prendre en compte tous les risques existants, naturels ou non, lorsqu'elle élabore son plan d'urbanisme.<sup>110</sup>

Le projet arrêté est soumis par le maire à l'enquête publique (R 123-19, selon les règles prévues par la loi du 12 juillet 1983). Le conseil municipal pourra en tenir compte pour modifier ce projet.

La délibération dudit conseil, publiée, approuvant le PLU, devient exécutoire un mois suivant sa transmission au préfet, en l'absence de SCOT, sauf si le préfet demande des modifications. En présence de SCOT, elle est exécutoire dès sa transmission et son affichage.

Un PLU définitif peut être révisé même partiellement ou modifié<sup>111</sup> (s'il n'est pas porté atteinte à son économie générale, et qu'aucun espace boisé classé ou zone naturelle ne soit réduit), ou même abrogé, ce qui constitue une nouveauté importante au regard de l'ancien régime des plans d'occupation des sols.

### **Contenu du PLU (Art. R 123-1)**

Le PLU comprend un rapport de présentation (R123-2), le PADD (R 123-3), le règlement (R 123-9) et leurs documents graphiques (R 123-12). Il est accompagné d'annexes (R 123-13 et R 123-14) comprenant notamment les servitudes publiques, la liste des emplacements réservés, les éléments relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement.

Aux termes du nouvel article L. 123-5<sup>112</sup>, seuls "*le règlement et ses documents graphiques seront opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.*"

Le règlement du PLU délimite les zones urbaines, à urbaniser, les zones agricoles et celles naturelles et forestières (Art. R 123-4). Il va pouvoir aussi (Art. R 123-9) définir une superficie minimale de terrain exigible pour le rendre constructible en raison de l'absence d'égout, ou encore une superficie maximale constructible pour maîtriser la densité.

<sup>110</sup> A propos de l'élaboration d'un POS, arrêt CE 29 mai 1991 Villefranche sur Mer

<sup>111</sup> Article L. 122-2 nouveau du code de l'urbanisme : « Dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle.

<sup>112</sup> Art. R 123-1 (rédaction loi SRU) : Les orientations et prescriptions du projet d'aménagement et de développement durable et les prescriptions du règlement ainsi que leurs documents graphiques sont opposables dans les conditions prévues par l'article L. 123-5.

## DISPOSITIONS OBLIGATOIRES DU PLU

L'article L 123-1 précise qu'il s'agit :

- du diagnostic des prévisions et des besoins en un rapport de présentation
- de la présentation d'un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour la commune
- Le règlement qui fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvertes par le plan, et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs fixés à l'article L 121-1, et qui peuvent notamment comporter une interdiction de construire. Le règlement doit au minimum énoncer les règles d'affectation dominante des sols, l'implantation des constructions, leur destination et leur nature.

## DISPOSITIONS FACULTATIVES DU PLU

- les orientations d'aménagement qui seront opposables aux demandes énoncées par l'article L 123-5 susvisé<sup>113</sup>. Dans la rédaction qu'en avait fait la loi SRU, ces orientations relevaient du PADD.
- l'affectation des sols selon les usages et les activités
- la taille minimale d'un terrain constructible, pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone déterminée
- les règles concernant l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords
- la délimitation de zones où la reconstruction de bâtiments existants pourrait être imposée
- la fixation d'emplacements réservés
- la fixation d'un coefficient d'occupation des sols

## LES EMPLACEMENTS RESERVES POUR L'HABITAT

L'article L 123-2 b) du Code de l'urbanisme, issu de la loi SRU, prévoit que "*dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant [...] à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit.*" Cette disposition pourra servir aux communes disposant de peu d'opportunités d'acquérir du foncier, dans des secteurs où le nombre de logements sociaux est actuellement insuffisant pour atteindre les objectifs légaux.

Un des moyens qui permettrait d'assurer la réalisation de logements sociaux dans des quartiers qui en sont dépourvus, pourrait être, en dehors de secteurs d'aménagement précis, d'inciter les constructeurs à introduire une part de logement social dans les programmes d'initiative privée qui pourraient être construits, autour de cinq possibilités :

- des périmètres pourraient être définis sur la base du diagnostic et des orientations fixés par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le cas échéant le programme local de l'habitat (PLH)
- la servitude instituée aurait pour effet de contraindre, à l'occasion d'une autorisation d'urbanisme, le demandeur à intégrer dans l'opération la part de logements sociaux qui répond aux objectifs de mixité sociale définis par l'instauration du périmètre de servitude

---

<sup>113</sup> Art L 123-1 al 2 & 3 (loi UH) : - Ils [les PLU] comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. - Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics

- la servitude aurait pour objet de contraindre l'opérateur immobilier à prendre des dispositions permettant d'intégrer au sein de son opération une part de logement social, à des conditions financières compatibles avec les sources de financement disponibles (Etat, ville, 1 % patronal etc.)
- la notion de périmètre permettrait, peut-être, de réaliser des opérations de transfert ou de compensation entre plusieurs emplacements, comme cela se pratique en matière de changement de destination entre habitation et bureau. La direction de l'aménagement urbain et de la construction à Paris estime que l'on " pourrait, par exemple, envisager qu'un opérateur disposant de deux terrains dans le même périmètre regroupe les logements sociaux à réaliser sur l'un des deux, à condition, bien entendu, que les permis correspondants soient menés de front. "

#### PLU ET COS

Le ou les COS sont facultatifs pour la commune, leur définition résulte de l'article R 123-10. Ils servent à déterminer la densité de construction admise à un endroit à un autre d'une zone U ou AU.

L'art. L. 123-1-1 créé par la loi UH prévoit un régime particulier de gestion des droits à construire résultant de l'application d'un coefficient d'occupation des sols qui ne sera pas applicable aux terrains issus d'une division effectuée à une date ou dans une zone où le plan local d'urbanisme aura prévu antérieurement cette règle.

Avec le coefficient d'occupation des sols (COS) des discriminations positives, zone par zone, étaient possibles dans un POS pour établir une diversité fonctionnelle dans des quartiers trop spécialisés; elles devraient pouvoir l'être aussi dans un PLU.

En outre, en combinant le COS en surface, avec une limitation de la hauteur des constructions, la commune peut faire produire à son document d'urbanisme un effet comparable à la fixation d'un COS en volume.

#### CHANGEMENTS EN ZONE A

La loi UH introduit un intéressant art. L. 123-3-1 qui prévoit que, dans les zones agricoles, le règlement du PLU peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole.

#### c. La protection du patrimoine

La protection du patrimoine ne semble pas avoir été une préoccupation majeure des français au cours des nombreux siècles de leur histoire. La première législation moderne avait été prise il n'y a guère plus d'un siècle par une loi du 30 mars 1887. Une liste générale des monuments classés avait ensuite été publiée en 1900 par la Direction des Beaux-Arts. L'actuelle législation, prise à la veille de la première guerre mondiale, qui allait tant faire de dégâts aux hommes et aux monuments protégés, résulte de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques qui protège les immeubles qui présentent du point de vue de l'histoire, de l'art et de l'archéologie un certain intérêt. Elle fut complétée, la paix retrouvée, par une seconde loi du 2 mai 1930<sup>114</sup> sur la protection des monuments naturels et des sites succédant à celle du 21 avril 1906.

---

<sup>114</sup> Cf. circulaire du 30 octobre 2000 (DNP/SP 2000-1, BO du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement 2000/10, p 52).

Pour protéger les immeubles, la loi du 31 décembre 1913 prévoit trois procédures :

- 1) le classement parmi les monuments historiques des immeubles présentant un *intérêt public* du point de vue de l'histoire ou de l'art;
- 2) l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques présentant un *intérêt* d'histoire ou d'art *suffisant* pour en rendre désirable la préservation;
- 3) l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui peut être utilisée en vue de l'acquisition des immeubles nécessaires soit pour isoler, dégager, assainir ou mettre en valeur un immeuble classé ou proposé pour le classement, soit qui se trouvent dans le champ de visibilité d'un immeuble classé.

La protection fut étendue aux abords du monument, tant du point de vue géographique (périmètre des 500 mètres autour du monument) que du point de vue visuel. Depuis la loi SRU, une adaptation du cercle des 500 m peut être adoptée lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLU sur proposition de l'architecte des Bâtiments de France et avec l'accord de la commune.

Le régime issu de la loi de 1930 retient le même régime d'inscription et de classement des sites dont la conservation ou la préservation présente "au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général". Des zones de protection peuvent alors être instituées à leurs abords, sites classés ou inscrits, à titre de servitude d'utilité publique devant être annexée au PLU.

La protection du patrimoine passe également par d'autres documents ou servitudes et par des opérations de préservation par restauration d'ensembles immobiliers anciens sous deux aspects, celui des "secteurs sauvegardés" et celui de la "restauration immobilière". Ils sont traités par deux sections du Code de l'urbanisme.

Si cette protection est traditionnellement une compétence de l'Etat (sites classés ou PSMV), les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) sont une exception à cette règle puisqu'elles permettent à une commune de prendre en charge cette protection, avec l'Etat. Un plan national concernant l'ensemble du patrimoine a été présenté en Conseil des ministres le 17 septembre 2003<sup>115</sup> comprenant notamment des mesures de décentralisation pour encourager l'intervention des collectivités locales; l'inventaire général leur serait ainsi transféré.

#### - Les sites inscrits ou classés<sup>116</sup>

A l'origine, la loi du 2 mai 1930 avait comme but la protection d'éléments ponctuels du paysage; cette loi codifiée est devenue une véritable mesure de protection du milieu urbain dont l'objectif est la protection de "l'esthétique et de l'intégrité de notre paysage". Ces sites constituent des servitudes d'utilité publique devant figurer en annexe des PLU<sup>117</sup>.

Comme en matière de monument historique, selon la valeur ou la fragilité du site, il sera concerné par la procédure d'inscription ou de classement dont l'initiative peut être prise, notamment, par la commune. Le juge administratif exercera un contrôle normal sur les motifs du classement.

Une enquête publique préalable à la décision de classement est organisée par un arrêté du préfet qui désigne le chef de service chargé de conduire la procédure et fixe la date à laquelle celle-ci doit être ouverte, ainsi que sa durée qui est comprise entre quinze et trente jours.

<sup>115</sup> [www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr)

<sup>116</sup> Art. L 341-1 et suivants du Code de l'environnement.

<sup>117</sup> Art. L 126-1 et annexe de l'art. R 126-1 du Code de l'urbanisme

Pendant un délai de vingt jours, toute personne intéressée peut adresser par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, des observations au préfet, qui en informe la Commission départementale des sites. Pendant le même délai et selon les mêmes modalités, les propriétaires font connaître au préfet leur opposition ou leur consentement au projet de classement. À l'expiration de ce délai, le silence du propriétaire équivaut à un défaut de consentement. Toutefois, lorsque l'arrêté de mise à l'enquête a été personnellement notifié au propriétaire, son silence, à l'expiration du délai, équivaut à un accord tacite.

La décision est prise (après avis du conseil municipal s'il s'agit d'un bien du domaine communal), par arrêté du ministre chargé des sites. Il s'agira d'un décret en Conseil d'Etat en cas de désaccord du propriétaire dont le bien fait l'objet. Cette décision, qui n'est ni un acte réglementaire ni une décision individuelle ne pourra pas servir de base à une action ultérieure en exception d'illégalité à l'occasion d'une contestation d'un acte individuel d'application.

La décision de classement est ensuite publiée au Journal officiel (les sites classés avant 1930 ont été publiés le 16 décembre 1930).

Dans le cas de site inscrit, les travaux ne doivent pas être commencés avant déclaration préalable<sup>118</sup> adressée au préfet, lequel recueille l'avis de l'architecte des Bâtiments de France. S'il s'agit de travaux soumis à autorisation, la demande d'autorisation tient lieu de déclaration préalable.

Dans le cas de site classé, nul ne peut faire effectuer des travaux (qui ont pour effet de modifier l'état ou l'aspect d'un site) qu'après avoir obtenu une autorisation spéciale<sup>119</sup> donnée au cas par cas par le ministre, ou par le préfet s'agissant de travaux de faible importance (ceux de clôture, ceux exemptés de permis de construire, ceux visés par l'art. R 421-1 – sauf le n° 2 – du Code de l'urbanisme), après consultation de l'architecte des Bâtiments de France et de la commission des sites. Dans les communes dotées d'un PLU, le maire délivre le permis de construire pour les travaux qui y sont soumis; pour les autres, il s'agit du préfet. Le permis de démolir n'est pas nécessaire.

Enfin, un décret du 23 septembre 1998, n° 98-865, institue une commission des sites dans chaque département qui veille sur les sites, émet des avis et peut prendre l'initiative d'une inscription ou d'un classement, et une commission supérieure des sites qui conseille le ministre et émet des avis.

#### - Les secteurs sauvegardés et le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)

La loi n° 62-903 dite "loi Malraux" du 4 août 1962<sup>120</sup> a complété la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France, pour en faciliter la restauration immobilière. Depuis quarante ans, des secteurs, bâtis ou non, dits "secteurs sauvegardés" peuvent être créés et délimités s'ils présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles.

Cette législation prend en considération non plus un monument historique isolé, mais un ensemble d'immeubles. Elle intervient toujours en vue d'une restauration, dans la mesure où les immeubles situés dans le secteur envisagé ne sont pas en bon état. Il s'agit de sauver les quartiers anciens, d'éviter leur démolition sous couvert de détruire des taudis. Les procédures de la loi de 1913 ne se justifient que pour des immeubles isolés d'une certaine qualité, tandis que la loi de 1962 permet la protection de simples maisons qui, isolément,

<sup>118</sup> Art. L 341-1 du Code de l'environnement, et art 17 bis du décret n° 77-49 du 19 janvier 1977

<sup>119</sup> Art. L 341-10 du même code, et art 2 du décret n° 88-1124 du 15 décembre 1988

<sup>120</sup> Codifiée aux art. L. 313-1 et suivants du même code, modifiée par les articles 45 & 46 de la loi UH énoncée ci-dessus en attente de décret d'application.

ne pourraient pas être protégées par la loi de 1913, mais qui, par leur ensemble, contribuent à donner leur physionomie à certains quartiers de villes anciennes.

Le PSMV créé dans le secteur sauvegardé remplace tout autre document d'urbanisme (POS/PLU par ex.), et associe protection et mise en valeur.

Si cette procédure n'est pas encore décentralisée, la commune et son représentant jouent tout de même un rôle important dans la mise en place du plan de sauvegarde. Contrairement au PLU, il est établi sous l'autorité du préfet et non sous celle du maire, certes sur avis favorable, ou sur proposition de la commune; un décret en Conseil d'État est nécessaire en cas d'avis défavorable de la commune.

Dans ces secteurs, un document d'urbanisme spécifique est donc élaboré, le PSMV, qui dès sa publication remplace le PLU<sup>121</sup>, le cas échéant, en imposant des règles plus précises que celui-ci sur la restauration et la valorisation des bâtiments existants. Ainsi, les documents graphiques vont indiquer les immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, la modification ou l'écroulement pourraient être imposés à l'occasion d'opérations publiques ou privées. Cela permet à l'administration d'imposer certaines démolitions ou restructurations, en précisant les contraintes applicables, immeuble par immeuble sur le plan (ce que permet plus globalement l'article L 123-1 10° du Code de l'urbanisme pour le PLU).

Par ailleurs, l'article L. 313-3 précise que les opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur des secteurs sauvegardés, peuvent être menées à l'initiative de la commune; sinon, elles le sont par des propriétaires privés, groupés ou non en association.

La loi SRU modifiant l'article L. 313-1 du Code de l'urbanisme simplifie la procédure d'approbation du plan. La loi nouvelle dispose que l'acte qui crée le secteur sauvegardé met en révision le plan local d'urbanisme. En outre, sont organisés un allègement et une accélération de la procédure, l'approbation du plan résultant d'un arrêté interministériel. La modification d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur est réalisée et approuvée dans les conditions fixées par l'article R. 313-20 du même code.

Tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles, tant intérieur qu'extérieur, est soumis soit à autorisation dans les formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne nécessitent pas de permis de construire. L'accord préalable de l'architecte des Bâtiments de France devient nécessaire et son avis lie la décision de l'autorité compétente.

Les villes de Besançon (Battant-Vauban) dans le Doubs – décret du 31 janvier 1992 (JO 6 février 1992) – et de Dole dans le Jura – décret interministériel du 23 juin 1967 et décret du 27 décembre 1993 (JO n°2 du 4 janvier 1994 p 146<sup>122</sup>) – par exemple, ont adopté un PSMV.

<sup>121</sup> Toutefois, le nouvel alinéa 5 de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme (Loi UH) prévoit que "Dans les secteurs sauvegardés, il est établi un plan de sauvegarde et de mise en valeur auquel est applicable le régime juridique des plans locaux d'urbanisme, à l'exception du deuxième alinéa de l'article L. 123-1, des articles L. 123-6 à L. 123-16 et des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 130-1"

<sup>122</sup> Le décret précise que ce PSMV comprend: 1o Un plan polychrome à l'échelle du 1/500 comportant sept planches; 2o Un règlement et, en annexe au règlement, une liste des écarternements et des modifications; 3o Les annexes réglementaires: - un plan des réseaux d'eau; - un plan des réseaux d'assainissement; - un plan des servitudes d'utilité publique; 4o Les annexes générales: - un plan archéologique au 1/2 000; - un plan de la ville en 1788; - des coupes schématiques.

- la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)<sup>123</sup>

La ZPPAUP n'est pas un document d'urbanisme<sup>124</sup> mais est une servitude administrative d'utilité publique indépendante de tout document d'urbanisme existant (PLU ou CC), facultative pour la commune. Elle a été instituée par la loi n° 83-8 du 07 janvier 1983<sup>125</sup> qui rend inapplicable (art. 72) dans cette zone nouvelle les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 relative à la protection des abords des monuments historiques. Cette dernière présente le double inconvénient d'un périmètre arbitraire (500 m autour du monument à protéger) et de décisions au coup par coup prises par l'architecte des Bâtiments de France.

Avec la ZPPAUP, le périmètre est fixé pour chaque cas en fonction de ses caractéristiques propres (il peut donc être inférieur ou supérieur aux 500 m) et le contrôle de l'architecte des Bâtiments de France s'effectue sur la base des prescriptions particulières instituées par la commune à l'intérieur de la zone. La co-visibilité n'est ainsi plus le critère de protection<sup>126</sup>.

En cas de désaccord du maire, ou de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le Préfet de région émet, après consultation du Collège régional du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. La ZPPAUP permet ainsi aux maires de ne pas être dessaisis de leur pouvoir par des décisions de l'architecte des Bâtiments de France jugées par eux inopportunes<sup>127</sup>.

La ZPPAUP opère la sélection et la définition des espaces méritant analyse, protection et mise en valeur pour "*des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel*". Lorsqu'elle est créée, les effets des sites inscrits compris dans son périmètre cessent; en revanche subsistent ceux des sites classés.

Dans ce périmètre, tous travaux de construction, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles sont soumis à autorisation spéciale accordée par le maire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France. La ZPPAUP est aussi une procédure permettant au maire de s'opposer à la démolition de bâtiments qui pourraient présenter un intérêt pour sa commune, car la loi rend applicable à l'intérieur de la zone les dispositions relatives au permis de démolir<sup>128</sup>.

On peut parler de "décentralisation appliquée au droit de l'urbanisme" car la ZPPAUP ne peut voir le jour sans la volonté expresse de la municipalité. En effet, la décision de mise à l'étude relève de la compétence du conseil municipal (exceptionnellement de celle du Préfet de région). Un projet de zone est établi sous l'autorité du maire; il comprend un rapport de présentation, l'énoncé des règles applicables et un document graphique. Il est alors transmis pour avis au conseil municipal, puis au Préfet départemental qui le soumet à enquête publique. Le Préfet de région en est ensuite saisi, avec pouvoir de modifier le

<sup>123</sup> Résulte d'une législation non codifiée qui se trouve en appendice du Code de l'environnement.

<sup>124</sup> E. Le Cornec : "les critères du document d'urbanisme : une analyse critique" Dr. adm. 1997, chron. n° 17

<sup>125</sup> Loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans un chapitre traitant de la "sauvegarde du patrimoine et des sites", modifiée par les lois 93-24 et 97-179, complétée par le décret n° 84-304 du 25 avril 1984 modifié par le décret n°99-78 du 5 février 1999, et commentée par une circulaire n° 85-45 du 1<sup>er</sup> juillet 1985 (JO n° 1345).

<sup>126</sup> La circulaire de 1985 précise toutefois que sur le plan technique, il peut être, dans certains cas, opportun d'exclure certains monuments historiques à caractère majeur d'une ZPPAUP là où leur protection doit absolument être assurée par le rayon de cinq cents mètres et où une limite communale, par exemple, ne permet pas la création d'une zone de protection pertinente. Dans les autres cas, il est préférable, au contraire, d'inclure autant que possible les monuments historiques afin d'éviter, dans des espaces proches, la cohabitation d'une zone de protection et la persistance d'abords de monuments historiques.

<sup>127</sup> V. Réponse ministérielle n° 1436, 8 août 1988 : JOAN Q 7 oct. 1988, p. 2745

<sup>128</sup> Art. L 430-1 du Code de l'urbanisme

projet pour tenir compte de l'avis du préfet du département ou des conclusions du commissaire enquêteur, ou encore des observations du conseil municipal. Le préfet de région demande alors l'accord de ce dernier avant d'instituer la ZPPAUP par un arrêté; il ne devient opposable qu'après les mesures de publication prescrites.

Les effets de cette servitude particulière vont de la simple recommandation à de véritables contraintes (choix des matériaux, des couleurs etc.), mais aucune de ses règles ne peut comporter d'obligation de faire. Ses dispositions l'emportent sur les servitudes du PLU qui devra être modifié ou révisé en cas de contradiction.

Il faut enfin souligner les points suivants :

- la ZPPAUP peut être créée indépendamment de tout monument ou site protégé
- la ZPPAUP peut être créée dans une commune ne disposant d'aucun document d'urbanisme
- la ZPPAUP et les plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés (PSMV) peuvent coexister sur un même territoire. La première étant une servitude d'utilité publique, le second étant un document d'urbanisme. Mais il faut les combiner plutôt que les superposer, afin, par exemple, de protéger les zones périphériques d'un secteur sauvegardé.
- Les immeubles inscrits ou classés compris dans son périmètre restent soumis à leur régime propre d'autorisation ou de déclaration issu de la loi du 31 décembre 1913.

La Commune d'ARBOIS (Jura) ayant une population de 3.500 habitants environ, qui dispose d'un plan d'occupation des sols dont la dernière révision a été approuvée le 29 septembre 1998, couvrant son territoire de 4.542 ha, s'est dotée le 26 janvier 1994 d'une ZPPAUP s'étendant sur la quasi-totalité des secteurs urbanisés de son territoire (28 ha environ) et d'urbanisation future (47 ha environ). Auparavant, elle était concernée par de nombreux monuments classés et inscrits et notamment la maison familiale de Louis Pasteur.

La zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, est donc un outil intéressant pour la plupart des communes, par lequel s'exprime la maîtrise par la collectivité de son patrimoine, ce qui concerne par suite l'habitat de ses administrés.

#### - La restauration immobilière<sup>129</sup>

La modernisation d'immeubles dans les quartiers anciens, peut revêtir un caractère directif et contraignant dans les "secteurs sauvegardés" ou, au contraire, plus souple, en dehors de ces secteurs, dans des "périmètres de restauration". Le périmètre de restauration immobilière, délimité par délibération du conseil municipal (dans les communes dotées d'un PLU ou d'une CC), plus opérationnel que le secteur sauvegardé, est un outil très adapté pour les immeubles très vétustes et vacants, notamment dans les quartiers d'intérêt patrimonial.

<sup>129</sup> Articles L. 313-4 et suivants du Code de l'urbanisme.

Voir : Alain Durance, La restauration immobilière des quartiers anciens : Gaz. Pal. 1991, 2, doct. p. 687. - P.-L. Frier, Les périmètres de restauration immobilière : AJPI, 10 mai 1991, p. 329. - Conclusions de M. Labetoulle pour l'arrêt Tribunal des conflits, 2 juill. 1984, Préfet d'Indre-et-Loire : AJDA 1984, I, p. 562.

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement (JO 19 juill. 1985) a nettement décentralisé les règles de la restauration immobilière. Le périmètre de restauration immobilière est délimité par délibération du Conseil municipal dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé, et par l'autorité administrative sur proposition ou avis favorable du Conseil municipal dans les autres communes et dans les périmètres d'opération d'intérêt national. L'autorité compétente pour délimiter le périmètre approuve, pour chaque bâtiment à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe. Le dossier de l'enquête publique prévue à l'article L. 313-4 est constitué comme en matière d'expropriation. Cette enquête vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux de restauration. Si les propriétaires des immeubles inclus dans le périmètre font connaître, au cours de l'enquête parcellaire, leur intention de réaliser les travaux dont le délai leur a été notifié, ou d'en confier, par contrat, la réalisation à l'organisme chargé de la restauration, leurs immeubles ne sont pas compris dans l'arrêté de cessibilité.

Les travaux peuvent être accomplis par un seul propriétaire ou par plusieurs propriétaires groupés en associations ou en sociétés; l'association foncière urbaine (AFU) étant la plus utilisée. Moins utilisée pour l'exécution des travaux, l'"association de restauration immobilière" (ARIM) peut regrouper des particuliers et des personnes morales de droit public. Le conseil d'administration de ces associations comprend obligatoirement des représentants des communes dans lesquelles elles interviennent.

Il appartient au maire d'organiser une concertation avec le public préalablement au lancement de l'opération, dès lors qu'elle peut par sa nature ou son ampleur conduire à modifier sensiblement les conditions de vie des habitants (Cf. supra).

Les autorisations de travaux, valant permis de construire s'il y a lieu, sont délivrées par le Préfet, de manière expresse. Elles peuvent être retirées en cas d'inobservations des conditions imposées, et se périment dans les mêmes conditions que les permis de construire. Leur publicité a lieu par affichage sur le terrain et en mairie.

Peuvent faire l'objet de ces autorisations, les travaux qui tendent à l'amélioration des immeubles existants, à leur modernisation, mais aussi à l'aménagement d'espaces libres et aires de stationnement.

Des avantages fiscaux importants<sup>130</sup> sont accordés (variant en fonction de la date de l'opération) aux propriétaires réalisant ces travaux, tout comme dans le cadre de la loi Malraux dans les secteurs protégés, ou encore dans certains cas pour les immeubles situés dans une ZPPAUP.

### - Le dernier habitat

Le maire tire des articles L 2223-1 et suivants du CGCT des pouvoirs spécifiques en matière d'autorisation de construire pour un immeuble situé à proximité d'un cimetière.

Selon L 2223-1, construction à 35 m, et selon L 2223-5 construction à 100 m. R 2223-1 précise qu'un bourg ou une ville s'entend d'une commune ayant une population supérieure à 2000 habitants.

Rappelons que si le maire dispose de la police des cimetières, la police des sépultures relève des pouvoirs du Préfet.

---

<sup>130</sup> Art. 156-I-3° du Code général des impôts

- Le régime particulier d'Alsace-Lorraine

La loi locale du 7 novembre 1910, restée en vigueur<sup>131</sup>, permet au conseil municipal, après consultation des propriétaires fonciers intéressés et d'experts désignés en fonction de leur compétence, d'autoriser le maire à édicter, outre une réglementation de police des constructions dans l'intérêt de la sécurité et de l'hygiène, des « *dispositions dans l'intérêt de l'esthétique locale en ce qui concerne la situation et l'aspect extérieur des constructions* ». L'adoption de ces dispositions ne doit être précédée d'aucune consultation préalable ni être approuvée par le conseil municipal. Dans les communes où la compétence en matière de planification urbaine a été transférée à un établissement public intercommunal comme à Strasbourg, les pouvoirs de police de la construction fondés sur la loi locale entrent en concurrence avec ceux de cet établissement intercommunal car ils continuent d'appartenir au maire, le règlement de construction de droit local ne pouvant être assimilé, d'après la jurisprudence, à un document d'urbanisme.

Le texte de la loi locale de 1910, bien que peu précis, a été interprété comme attribuant au maire des pouvoirs très larges. Sur la base de cette loi, a été notamment adopté le statut local de la Ville de Strasbourg du 23 novembre 1910 et le règlement de construction de la Ville de Strasbourg du même jour, remplacé par le règlement de construction du 24 octobre 1986. Ces textes sont eux-mêmes prolongés par des arrêtés municipaux particuliers spécifiques à certains quartiers. Outre les servitudes esthétiques et le contrôle de « l'aspect » des constructions, cette réglementation municipale aboutit à une organisation d'ensemble de l'urbanisme comportant notamment un zonage détaillé, des règles de densité de constructions, de hauteur, de gabarit, d'alignement et de desserte, etc., ces règles étant complétées, de surcroît, par des mesures de sécurité et d'hygiène. Le problème se posera de leur comptabilité avec le plan local d'urbanisme.

- la protection "Natura 2000"

La protection de la nature et de l'environnement n'est pas directement liée aux compétences de la commune en matière d'habitat. Compte tenu des conséquences qui en découlent, il nous a toutefois semblé utile de l'évoquer rapidement. Une certaine immixtion dans l'urbanisme local apparaît en effet sous la forme de la désignation des "sites naturels à protéger" au titre de la faune ou de la flore sauvages qui peuvent se trouver à proximité des zones d'habitat.

Le code de l'environnement comporte désormais<sup>132</sup> un chapitre IV relatif à la "conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore" sous lequel une première section traite des "sites Natura 2000" aux articles L 414-1 et suivants et en partie réglementaire les articles R 214-15 à R 214-22; textes résultant de directives communautaires.

Le préfet soumet pour avis le projet de périmètre de zone spéciale de conservation, ou de zone de protection spéciale, à la commune (ou EPCI) concernée par cette zone. Le conseil municipal émet un avis motivé dans les deux mois faute de quoi il est considéré comme accordant un avis favorable. Le préfet transmet ensuite le projet et l'avis – auquel il s'est rallié, et sinon avec motivation de son refus de prendre en compte l'avis - au ministre de l'environnement. Celui-ci saisit la commission européenne de ce projet. Si le projet est inscrit sur la liste des sites d'importance communautaire, le ministre prend alors l'arrêté de création qui est publié au journal officiel. Le dossier complet peut être consulté au ministère ou en préfecture.

<sup>131</sup> CE 2 mars 1984, Merckling, époux Merckling et autres : Lebon, p. 91

<sup>132</sup> Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 (JO du 14 avril) transposant en droit interne la directive n°92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992.

Les effets de cette législation spécifique sur les activités humaines, sont prévus par l'article L 414-4 du même code. Tous programmes ou projets et travaux, d'ouvrage ou d'aménagement sont soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative<sup>133</sup> permettant d'évaluer leur incidence sur le site au regard des objectifs de conservation du site. Ces travaux ne peuvent être autorisés en cas d'atteinte à l'état de conservation du site que pour des "raisons impératives d'intérêt public" et moyennant des "mesures compensatoires". Le préfet veille au respect de ces règles.

### III. Programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacement urbain (PDU)

#### a) Le programme local de l'habitat (PLH)<sup>134</sup>

Si la loi n° 83-8, du 7 janv. 1983 prévoyait déjà que le conseil municipal peut définir le "*programme local de l'habitat*" (PLH), c'est la loi dite "LOV" n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (JO 19 juill. 1991, p. 9521) qui l'institue en recherchant une réponse aux nombreux troubles constatés dans les zones urbaines, avec des mesures transitoires pour les programmes adoptés en application de la précédente loi. La loi "SRU" y a apporté quelques modifications. Ce régime juridique trouve sa place dans le régime des aides au logement codifié au CCH (Cf. supra).

Le PLH fixe à moyen terme les objectifs et les moyens pour répondre aux besoins en logement et assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Il peut se trouver utilement complété par une OPAH (Cf. supra) lui permettant d'organiser une meilleure répartition de logements sociaux.

#### 1° Élaboration et révision

La question du logement déborde souvent le strict cadre local, et c'est pourquoi la loi donne une priorité au niveau intercommunal pour l'élaboration du PLH. Il est, en principe, établi par un établissement public de coopération intercommunale; pour les communes de Paris, Marseille et Lyon, les maires d'arrondissement ou leurs représentants participent à son élaboration. Toutefois, la loi prévoit également la possibilité pour une commune, en cas de carence d'EPCI, de le mettre en œuvre elle-même avec le préfet du département<sup>135</sup>. Les communautés d'agglomération et communautés urbaines ont une compétence obligatoire sur ce point, tandis qu'il s'agit d'une compétence facultative pour les communautés de communes ou syndicats de communes.

Le conseil départemental de l'habitat est consulté pour avis, sur le projet de PLH.

Une fois adopté, il est tenu à la disposition du public au siège de l'EPCI, dans les mairies des communes membres, et à la préfecture du département concerné.

Une fois par an au moins, une délibération doit adapter ce programme à l'évolution de la situation sociale ou démographique.

<sup>133</sup> Prise par le ministre de l'environnement, Cf. circulaire n° 98-1 du 3 février 1998 relative à la déconcentration des décisions administratives individuelles, suite au décret 97-1204, titre II-2-A

<sup>134</sup> Voir l'article Y. Jégouzo (in Urbanisme : Dalloz 2000) et F. Llorens-Fraysse, Les programmes locaux de l'habitat (Droit et ville 1992, n° 34, p. 137 s. et bibliographie, p. 143).

<sup>135</sup> Art. L 302-4-1 et suivants et R 302-14 à 302-16 du Code de la construction et de l'habitation

## 2° Contenu<sup>136</sup>

Outil de la politique locale de l'habitat, le programme permet d'afficher des objectifs de construction, de réhabilitation du patrimoine locatif social ou d'amélioration de l'habitat privé dans les villes. Il autorise le Préfet de département d'octroyer des crédits à la commune ayant mis en place le PLH, en tenant compte des priorités qui y sont définies<sup>137</sup>.

Le programme doit définir, "*pour une durée au moins égale à cinq ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale en assurant, entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.*" Les communes ayant élaboré le programme local de l'habitat sont tenues de préciser la part de logements sociaux dans le parc de logements existants<sup>138</sup>.

Il doit prévoir les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre par les communes ou l'établissement intercommunal compétents en matière d'urbanisme, pour parvenir aux objectifs et principes fixés<sup>139</sup>. Les communes délibèrent sur les moyens relevant de leur compétence, à mettre en place dans le cadre du PLH<sup>140</sup>.

Dans le département du Jura, trois PLH ont été élaborés pour les secteurs de LONS LE SAUNIER, DOLE et SAINT CLAUDE, respectivement préfecture et sous-préfectures correspondant aux trois villes les plus importantes. Ces documents n'ont cependant pas toujours abouti à des conventions post-PLH entre Etat et collectivités, et l'évolution des intercommunalités ou les réflexions sur la mise en place des Pays ont conduit à envisager de nouvelles études sur chacun de ces secteurs. Le PLH dolois fixe ainsi les objectifs, à l'échelle de la commune de Dole et des communes environnantes :

De veiller à une répartition équilibrée de l'offre locative nouvelle par un redéploiement des efforts sur les communes périphériques,

Engager un programme d'actions sur les quartiers de Dole (en tenant compte de l'opération ORU, cf infra)

Organiser la redynamisation des centres de villages et leur croissance ordonnée

Accueillir, dans les communes périphériques, de nouveaux ménages par la création d'une offre locative de qualité, publique ou privée avec loyers encadrés

Répondre sur l'ensemble du territoire, à une clientèle locale, plus ou moins favorisée ou mal logée, par une offre adaptée.

## 3° Effets

Le PLH est conçu comme un instrument opérationnel qui possède un contenu obligatoire (diagnostics, objectifs quantitatifs, principes et programmes d'actions, moyens fonciers). Le programme sert de base à une convention passée entre l'État et l'établissement public ou la commune, fixant pour trois ans les droits et obligations des parties, et en particulier les concours financiers apportés par l'État<sup>141</sup> qui sont cependant réservés au PLH intercommunaux. Cette convention doit notamment permettre, dans les communes soumises à la règle des 20 % l'accroissement minimum du nombre de logements locatifs sociaux prévus.

<sup>136</sup> Art. L. 302-1 et suivants et R 302-1 et suivants, CCH.

<sup>137</sup> Art. L 301-3 CCH

<sup>138</sup> T.A Versailles, 9 novembre 1993, Association Noisy-Qualité de vie et autres : Rec. CE T. 1089, a contrario.

<sup>139</sup> Art. L 302-1 CCH

<sup>140</sup> Art. R 302-9 CCH

<sup>141</sup> Art. L. 302-4 et art. R. 302-17, CCH

Le Conseil de Paris a prévu la création de 18.000 logements sociaux pour la ville de Paris par période de 5 années (en sus des 157.763 dénombrés au 1<sup>er</sup> janvier 2002) sur une durée de 20 années, avec une volonté de mieux les répartir entre les arrondissements. Alors qu'il en manquait 72.704 pour atteindre le seuil des 20 %. M. Delanoé, son actuel Maire, entend le réaliser au moyen du nouveau "PLH" (faisant suite du précédent de 1996) décidé par le Conseil de Paris les 22 et 23 octobre 2001<sup>142</sup> et dont le projet a été arrêté par délibération du 21 octobre 2003 (n° DLH 2003-259), alors que la révision du Plan local d'urbanisme n'aboutira pas avant 2005; ce qui lui permettra à celui-ci de respecter sa compatibilité avec celui-là.

En matière de hiérarchie des normes, la loi prévoit en effet la comptabilité entre le programme local de l'habitat, les schémas de cohérence territoriale, et les plans locaux d'urbanisme (Art. L. 123-1, issu de la loi SRU, du Code de l'urbanisme<sup>143</sup>). Il en est de même du plan de déplacements urbains.

La compétence d'un EPCI pour mettre en place un PLH n'enlève pas de compétence aux communes membres, en matière d'urbanisme et notamment de mise en place d'un PLU. Mais elles devront conformer leur politique locale aux prévisions de ce programme.

#### b) Le plan de déplacement urbain (PDU)<sup>144</sup>

Pouvoir se déplacer facilement pour les habitants, cela veut dire avoir accès à l'emploi, à l'éducation, aux structures de santé, aux commerces, centres culturels de la ville. La mobilité urbaine est donc un facteur essentiel, non seulement de lien social mais aussi de développement. Les ménages choisissent bien souvent leur quartier et lieu d'habitation en fonction des conditions d'accessibilité offertes à la "ville-centre" ou aux pôles d'activités. Aussi, le service public de transport constitue souvent le moyen principal de déplacement pour les quartiers éloignés des centres urbains.

Des plans de déplacement urbains ("PDU") et de transports collectifs de province ont été mis en place par la loi d'orientation des transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982, aux articles 28 et suivants<sup>145</sup>. Ce texte ne prévoyait pas les imbrications de tels plans avec les règles d'urbanisme en vigueur; il a été modifié depuis. En articulant les schémas de cohérence territoriale (SCOT) avec les PLH et les PDU, la loi SRU tend aujourd'hui à rapprocher les questions d'habitat et de déplacements alors que ces domaines étaient souvent analysés de façon séparée. Le SCOT doit être compatible avec le PDU, et vice versa, ce qui posera certainement des difficultés de rédaction. La mise en œuvre de cette loi devrait être ainsi l'occasion de rapprocher ces deux domaines.

L'organisation des transports locaux à l'intérieur des périmètres de transport urbain est de la compétence communale ou intercommunale. Après délibération de l'organe compétent, le maire ou le président de l'établissement public organisateur de transports publics de personnes demande au préfet de prendre, dans un délai d'un mois, un arrêté constatant la création du périmètre de transport urbain.

<sup>142</sup> Cf. [http://www.paris.fr/fr/Urbanisme/PLH/Programme\\_actions251003.pdf](http://www.paris.fr/fr/Urbanisme/PLH/Programme_actions251003.pdf)

<sup>143</sup> Dans la rédaction antérieure issue de la loi LOV, cet article prévoyait seulement que les plans d'occupation des sols "prennent en considération" les programmes locaux de l'habitat.

<sup>144</sup> Sur ce sujet, lire "La concertation dans les PDU" Ed. du CERTU

<sup>145</sup> Modifiés notamment par la loi "SRU" et la loi n° 2003-590 du 2.07.03 Urbanisme et Habitat

Les plans de déplacement urbains seront alors élaborés sur tout ou partie du territoire compris à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains, par l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports après avis du ou des conseils municipaux concernés. La loi SRU, article 101, a permis l'intervention à ce niveau d'EPCI ou de syndicats mixtes.

Lorsqu'il est établi pour une seule commune, il est approuvé par le conseil municipal, sinon il approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public après accord des conseils municipaux des communes concernées.

L'Etat a retenu le principe d'un soutien financier aux frais de fonctionnement, dans le cadre de leur mise en œuvre.

Le plan de déplacements urbains est obligatoire pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Il va pouvoir délimiter des périmètres dans lesquels les obligations en matière de réalisation de stationnements, prévues par les plans locaux d'urbanisme, pourront être réduites ou supprimées. En effet, il porte notamment sur l'amélioration de la sécurité des déplacements, le développement du transport collectif, l'aménagement des voies principales, et l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics, mais aussi la protection de l'environnement

Ce plan est élaboré, puis révisé à l'issue d'une période de cinq années, par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. En Ile de France il s'agira de l'Etat; mais alors des plans locaux de déplacement pourront le compléter, mis en place par un établissement public de coopération intercommunale.

Le projet de plan doit être soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux concernés, ainsi qu'aux préfets. Il est ensuite soumis à enquête publique avant d'être approuvé, éventuellement modifié pour tenir compte du résultat de l'enquête.

#### **IV. Le lotissement communal<sup>146</sup>**

Les communes dont le territoire n'est pas soumis à la "pression foncière" vont bien souvent devoir faire face à la carence d'initiative privée, pour la réalisation des lotissements nécessaires à l'accueil de nouvelles familles. C'est alors qu'elles décideront d'agir et de réaliser elles-mêmes ces opérations.

Le Conseil d'Etat a été amené à juger que la "nécessité de lutter contre la dispersion de l'habitat, de rééquilibrer l'agglomération, de faire face à de nouveaux besoins de logements"<sup>147</sup> représentait une justification suffisante pour l'intervention communale.

La commune devenue lotisseur doit respecter les règles applicables à cette matière mais bénéficie de particularités qui lui sont propre :

- elle peut acquérir le tènement à lotir par voie d'expropriation, si elle n'y parvient pas de gré à gré
- elle peut ensuite commercialiser les lots soit en régie directe soit par concession
- les ventes peuvent être conclues sous la condition résolutoire de la construction par l'acquéreur dans un certain délai
- elle n'a pas d'obligation d'un compte bloqué en cas de différé d'achèvement des travaux de finition

<sup>146</sup> Cf. le mémoire de DESS de M. Christophe Bas présenté en même temps que le nôtre

<sup>147</sup> CE 27 avril 1984, req n° 41786

Elle ne doit pas méconnaître les autres règles et notamment l'obligation d'information par voie d'affichage lorsqu'à l'issue d'un délai de dix années les règles d'urbanisme qu'elle avait édictées pour son lotissement doivent désormais être remplacées par les règles du document d'urbanisme qu'elle a institué (Art. R 315-44-1 CU).

Lotir n'est pas sans risque pour la commune qui, par exemple, ne parviendra pas à vendre tous les lots, ou encore qui sera l'objet d'un contentieux d'un acquéreur de lot pour vice caché en cas d'inondation ultérieure, d'affaissement de terrain, de pollution du sous-sol etc. Autant de difficultés que le conseil municipal n'aura pas toujours pris suffisamment en compte au préalable.

## V. La commune et le logement social (les quotas, le droit de préemption, les immeubles vacants)

On dénombre environ trois millions huit cent mille logements sociaux (chiffres année 2000) dont six logements sur sept appartiennent au parc privé qui assume en majeure partie le rôle de parc social. Toutefois, on constate “ un déficit de 500.000 logements : telle est aujourd’hui, l’ampleur de la crise qui frappe le marché locatif tant dans le secteur privé que social. Les candidats se bousculent et les agents immobiliers comptent un appartement pour cinquante demandes. Du jamais vu, [...]”<sup>148</sup>. "Paris qui se maintenait bon an, mal an, de cinq à six mille logements par an depuis 10 ans, a brusquement chuté pour parvenir à seulement 1.519 permis de construire délivrés depuis un an, chiffre historiquement bas depuis un demi-siècle."<sup>149</sup> Et, comme le montre le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre<sup>150</sup>, ce sont les populations les plus fragiles qui sont touchées en premier, avec le retour de l'habitat précaire, voire de certains bidonvilles. La crise du logement ne concerne plus seulement les pauvres mais aussi les familles à revenus modestes. La Fondation y dégage cinq grandes priorités pour l'action publique :

1. Rétablir le logement social dans sa vocation de moteur de la politique publique du logement ;
2. Affirmer le rôle de l'Etat comme garant de l'équité et de la solidarité nationale ;
3. Clarifier les principes qui sous-tendent la recherche de la mixité sociale et conduire la politique de rénovation urbaine avec des objectifs de promotion sociale et de réduction des inégalités ;
4. Faire avancer le droit au logement vers un droit "opposable" ;
5. Relancer la dynamique de recherche de solutions d'habitat nouvelles adaptées aux populations en grande détresse sociale, ou dont les modes de vie sont spécifiques.

Devant ce constat, l'Etat cherche à inciter les communes à agir par tous moyens. Le législateur a mis en place des outils permettant la création de nouveaux logements et la possibilité d'en acquérir lors de leur vente aux enchères. Une politique de renouvellement urbain est en œuvre.

<sup>148</sup> Le Figaro 06.06.02

<sup>149</sup> Rapport "Relancer l'Habitat en Ile de France" M. Pommelet, octobre 2003.

<sup>150</sup> Le rapport "L'état du mal-logement en France - 2002", <http://www.fondation-abbe-pierre.fr>

### a) Le logement social, les quotas

La loi dite LOV du 13.07.1991 (art 3) stipule que "**la réalisation de logements sociaux est d'intérêt national. Les communes ou leurs groupements doivent, par leur intervention en matière d'action foncière, permettre la réalisation de logements sociaux**". Or, l'insuffisance de la construction de logements locatifs sociaux est avérée.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, déclaré que "**la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle**"<sup>151</sup>, principe qui conserve une actualité au fil des ans compte tenu du nombre encore important de logements concernés par le décret n° 2002-120 du 29 janvier 2002 (J.O 31.01.02) relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi SRU<sup>152</sup>.

Pour améliorer le parc de logements et contraindre les communes au parc social peu développé à contribuer à la réalisation de logements sociaux, la loi "SRU" a introduit dans le Code général des collectivités territoriales un chapitre quatrième au titre relatif aux interventions communales en matière sociale et économique, dénommé "Interventions en faveur du logement social", qui forme désormais l'article L. 2254-1. Ce texte stipule que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale *doivent*, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers. De nombreux quartiers ont besoin d'une intervention lourde pour les renouveler complètement.

Désormais, chaque commune de plus de 3.500 habitants (1.500 en Ile de France), située dans une agglomération de plus de 50.000 habitants (comprenant une commune de plus de 15.000 h.), et comptant moins de 20 % de logements sociaux, est redevable d'une contribution financière par logement manquant au titre de l'article L 302-7 CCH.

Le ministre de la Ville, M. Jean-Louis BORLOO, a estimé, au sujet de l'obligation faite aux villes par la loi SRU de compter 20 % de logements sociaux, que "la rapidité des sanctions à l'encontre de celles qui tarderont à remplir cet objectif créé manifestement un souci" mais il se défend de vouloir "faire une loi pour annuler ce qui existe"<sup>153</sup>; la récente loi pour la ville du 1<sup>er</sup> août 2003 ne comporte aucune modification sur ce point. Il est pourtant probable que ce dispositif, qui a depuis été bien contesté, fera l'objet d'atténuation, peut-être dans la future loi dite "Habitat pour tous".

La loi SRU est restrictive quant aux logements catalogués sociaux. En sont exclus les logements intermédiaires des SEM ainsi que ceux des OPAC et des SA d'HLM construits après 1977, ainsi que l'ensemble des logements à statut libre ou assimilés appartenant à ces dernières et aux bailleurs autres que l'OPAC et les SA d'HLM.

La loi du 11 décembre 2001, portant mesures urgentes et réformes de caractère économique et financier (dite loi MURCEF) réintroduit un dispositif (identique sur le fond à celui prévu par la loi dite SRU qui avait été censuré par le Conseil Constitutionnel le

<sup>151</sup> Décision du 19 janv. 1995, n° 94-359 : JO 21 janv. 1995 ; Rec. Cons. const., p. 176.

<sup>152</sup> Le recensement INSEE de 1999 a compté en France métropolitaine 555.537 résidences principales ne possédant ni baignoire ni douche, et 831.367 ne disposant que d'un wc à l'extérieur du logement ce qui les rend non décentes au sens de la réglementation en vigueur.

<sup>153</sup> Rénover l'Immobilier Juillet 2002

07.12.2000), qui permet au représentant de l'Etat (le Préfet) de prendre en compte la nature ou la valeur des raisons à l'origine du retard de la commune dans la réalisation de logements sociaux.

La sanction financière<sup>154</sup> est proportionnelle au nombre de logements manquants et la charge financière supportée par la commune en cas de subvention foncière versée par l'Etat est plafonnée.

L'article L 302-9-1 du CCH présente désormais la manière dont doit s'apprécier la carence communale, le préfet disposant d'un pouvoir d'appréciation pour en tirer les conséquences. L'arrêté préfectoral a un double effet : constatant la carence, il permet au préfet d'agir et de paralyser certaines compétences communales, mais il lui permet aussi d'infliger à la commune retardataire des sanctions pécuniaires.

### b) Le droit de préemption social au profit de la commune

Dans le souci manifeste de circonscrire ou d'atténuer les conséquences d'une saisie immobilière portant sur la résidence principale du saisi et suivie d'une vente par adjudication, l'article 108 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 (JO 31 juill. 1998) d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a inséré dans le Code de la construction et de l'habitation un article L. 616 instituant un nouveau droit de préemption au bénéfice de la commune du lieu de situation de l'immeuble, laquelle peut le déléguer, dans les conditions de l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme, à un office public d'habitations à loyer modéré ou à un office public d'aménagement et de construction.

Ce droit est "destiné à assurer le maintien dans les lieux du saisi", ce qui crée indirectement pour le saisi une sorte de droit au maintien dans les lieux, moyennant probablement la signature d'un contrat de bail avec le préempteur.

L'exercice de ce droit de préemption suppose réunies cumulativement les conditions suivantes :

- il doit s'agir d'une vente sur saisie immobilière;
- la vente doit porter sur un immeuble ou partie d'immeuble constituant la résidence principale du saisi;
- le saisi doit remplir les conditions de ressources pour l'attribution d'un logement à loyer modéré.

Si toutes ces conditions sont réunies, le droit est exercé suivant les modalités prévues par le Code de l'urbanisme en matière de droit de préemption urbain, en cas de vente par adjudication lorsque cette procédure est rendue obligatoire de par la loi ou le règlement.

Le non-respect de ces dispositions de l'article L. 616 n'est pas pour autant sanctionné par la nullité de la procédure de saisie immobilière, a jugé la Cour de Cassation, 3e civ., le 28 févr. 2001<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Art. L. 302-7 CCH . - À compter du 1er janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine prévue par l'article L. 2334-15 du Code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.

Ce prélèvement est égal à 152,45 € multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales au sens du I de l'article 1411 du Code général des impôts et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

<sup>155</sup> *Mais attendu qu'ayant constaté que les consorts Elso-Laurent invoquaient la nullité de la saisie faite pour le créancier poursuivant d'avoir mis la commune en mesure d'exercer son droit de préemption, le Tribunal, qui*

### c) Les immeubles vacants

Le législateur a cherché à accroître les possibilités d'action des communes à l'égard des immeubles déclarés vacants. Par la récente loi Urbanisme et Habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003, modifiant l'article L 27 bis du Code du domaine de l'Etat<sup>156</sup>, il complète la possibilité pour le maire de demander au préfet de mettre en œuvre la procédure de dévolution du bien au profit de sa commune, dans le cas où le bien (il peut s'agir d'un logement tout autant qu'un terrain) présente un intérêt pour celle-ci. Le délai de transfert étant réduit de six à quatre mois.

### d) L'habitat social

- L'article 1er de la loi du 22 juin 1982 affirmait l'existence d'un "droit à l'habitat" comme "droit fondamental impliquant la liberté de choix de son mode d'habitation et de sa localisation par toute personne". La loi du 23 décembre 1986 avait supprimé ce texte. L'article 1er de la loi du 6 juillet 1989 en a repris la substance, mais en parlant désormais de "droit au logement" et non plus "à l'habitat". Ce droit au logement s'est traduit par des mesures d'accompagnement social, en application du principe posé par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 dite "loi Besson" qui a reconnu que **"Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité [...] pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir"** (art. 1er, al. 2). Concrètement, l'État et les départements, en association avec les autres collectivités territoriales – donc les communes - et avec différents groupements (notamment les caisses d'allocations familiales) a reçu pour mission d'élaborer dans chaque département le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées déjà évoqué en introduction du présent mémoire (Cf. supra). Ces plans ont institué conformément à l'article 6 de la loi Besson, des "fonds de solidarité pour le logement" destiné à accorder des aides financières aux personnes défavorisées.

- Logement de personnes sans abri - Les dispositions des articles L. 641-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation relatifs au droit de réquisition (Cf. infra) n'ont pas fait disparaître les pouvoirs généraux de police que le maire tient de l'article L. 2112-2 du CGCT qui lui permettent, en particulier, de prononcer la réquisition des locaux nécessaires au logement de familles sans abri. Toutefois, ce pouvoir de réquisition ne peut être exercé par le maire qu'en cas d'urgence et à titre exceptionnel, lorsque le défaut de logement de la famille dont s'agit est de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public.

---

*n'a pas énoncé que la notification à laquelle les saisis avaient procédé était conforme aux exigences de la loi, a retenu, à bon droit, que le non-respect des dispositions de l'article 108 de la loi du 29 juillet 1998, devenu l'article L. 616 du Code de la construction et de l'habitation, n'est pas sanctionné par la nullité de la procédure de saisie immobilière et a, par une appréciation souveraine, rejeté la demande de remise de l'adjudication formée en application de l'article 703 du Code de procédure civile; D'où il suit que le moyen n'est pas fondé; PAR CES MOTIFS : REJETTE le pourvoi - JCP éd. G 2001, IV, 1743.*

<sup>156</sup> Art L 27 bis, al 3 : *Lorsqu'un bien vacant est nécessaire à la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou qu'il présente un intérêt pour la commune, le maire peut demander au préfet de mettre en œuvre la procédure prévue par le présent article, en vue de la cession de ce bien par l'Etat à la commune. Le transfert de propriété au profit de la commune est effectué par acte administratif dans le délai de quatre mois à compter de la signature de l'arrêté préfectoral prévu à l'alinéa précédent et donne lieu au versement à l'Etat d'une indemnité égale à la valeur du bien estimée par le service du domaine.*

### e) Le souci des personnes défavorisées<sup>157</sup>

En vue de la mise en œuvre du droit au logement, pour une mixité sociale dans les villes et quartiers, la construction l'aménagement l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux doivent améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement, et favoriser l'égalité des chances des demandeurs.

Nous avons vu en introduction qu'un plan d'action pour les personnes défavorisées doit être mis en place par le Conseil Général. Les communes concourent ensuite à la réalisation des objectifs fixés, notamment dans le cadre de conférences et chartes intercommunales.

Mais la communauté d'agglomération<sup>158</sup> et la communauté urbaine<sup>159</sup> exercent de plein droit, au lieu et place de leurs communes membres, les compétences en matière de PLH, politique du logement notamment social, et des actions par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées. Par ailleurs, certaines communautés de communes<sup>160</sup> bénéficient d'une majoration, lorsqu'elles exercent la compétence de la politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées.

Les compétences de la commune s'en trouvent alors réduites. Elles conservent un droit préférentiel lorsqu'un organisme d'HLM met en vente un logement vacant. A défaut d'acquéreur prioritaire (locataires de l'organisme dans le département), l'organisme d'HLM peut offrir ce logement à la commune qui s'engagera alors à le mettre en location, pendant au moins quinze ans<sup>161</sup>.

## **VI. Les zones favorisées par la loi.**

Dans un souci probable d'équité, le législateur a décidé de favoriser des secteurs géographiques dans lesquels de nombreuses difficultés ont été constatées, d'un niveau supérieur à la moyenne nationale. Il est essentiel pour les communes de prendre en compte l'objectif de revitalisation économique et l'emploi surtout dans leurs quartiers en difficulté. C'est à ce titre que l'Etat a institué des zones spécifiques (se superposant aux zonages d'urbanisme) dans lesquelles s'appliquent de nombreuses exonérations fiscales et sociales. Diverses initiatives ont été prises pour ces secteurs, en faveur de l'habitat et de l'économie locale (dont la délimitation pose de "graves difficultés"<sup>162</sup>).

La loi<sup>163</sup> prévoit de nombreux plans, concernant ces zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Sont ainsi prévus :

- des zones d'aménagement du territoire, caractérisées par un défaut de développement économique;
- des territoires ruraux de développement prioritaire;

<sup>157</sup> Art. L 411 du CCH - (Créé par la loi n° 98-657, 29 juill. 1998, art. 55).

<sup>158</sup> Art. L. 5216-5 du Code général des collectivités territoriales

<sup>159</sup> Art. L. 5215-20-I du même code

<sup>160</sup> Art. L. 5214-23-1 du même code

<sup>161</sup> Art. L 443-11 du CCH

<sup>162</sup> Réponse ministérielle n° 8737 : JOAN Q 2 nov. 1998, p. 6048

<sup>163</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JO 5 févr. 1995, p. 1973) article 42 modifié

- des zones urbaines sensibles, qui comportent des zones dites de "redynamisation" et des "zones franches urbaines", dont la liste est annexée à la loi.

De nombreux décrets ont depuis été pris en application.

La nouvelle réforme par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 (n° 2003-710) vient du constat que *"la politique de la ville a permis d'atténuer la fracture sociale mais n'a pas résolu la crise urbaine et sociale qui concerne un nombre croissant de villes et d'agglomérations"*<sup>164</sup>; un des objectifs du législateur consiste à "rénover durablement l'habitat et le cadre de vie des quartiers" au moyen d'un plan d'investissement significatif. Les premières concernées seront les parties du territoire soumises à la réglementation de zonage spécifique des zones urbaines sensibles.

La jurisprudence a considéré que les avantages divers prévus par les textes sont indépendants les uns des autres. Ainsi, un quartier peut être inscrit sur la liste des zones de redynamisation urbaine sans avoir auparavant été inscrit sur la liste des zones urbaines sensibles; de même qu'une zone urbaine sensible peut être définie sans faire l'objet d'un contrat de ville ou d'un programme concerté d'aménagement.

Cette politique traduit clairement l'action première de l'Etat, dont les communes sont plus bénéficiaires qu'actrices. Elle représente peut-être le contre exemple de l'utilisation par la commune de ses compétences en matière d'habitat.

---

<sup>164</sup> Projet présenté au conseil des ministres du 18 juin 2003

# 3

## LES COMMUNES FACE A D'AUTRES ASPECTS DE L'HABITAT

La commune est l'autorité la plus proche des habitants, ce qui lui permet de mieux prendre en compte les besoins des habitants.

Il nous paraît naturel que la loi lui confie alors des compétences et obligations pour l'accueil de populations nomades (1), pour la réquisition de logements (2), ou encore la lutte contre les immeubles en péril ou insalubres (3), qui sont autant de polices spéciales à sa disposition, mais encore en matière d'assainissement (4) et de prévention de divers risques (5).

### **I. Les obligations communales d'accueil des populations nomades**

"Les communes sont très réticentes à accueillir les gens du voyage"<sup>165</sup> s'inquiétait l'Association des petites villes de France (APVF) dans son Livre Blanc publié au printemps dernier.

Le stationnement des "gens du voyage" est soumis au pouvoir de police municipale<sup>166</sup> et à la réglementation du stationnement des caravanes résultant des articles R. 443-3 et suivants du Code de l'urbanisme. La Loi, par les principes généraux d'urbanisme définis à l'article L 110 du Code de l'urbanisme, oblige aussi toutes les communes à prévoir l'accueil de tous citoyens, nomades ou sédentaires.

---

<sup>165</sup> Patrice Drouin, quotidien Les Echos du 16 avril 2003

<sup>166</sup> Art. L. 2212-2 du CGCT

C'est toutefois à l'échelle du département que la récente loi dite "Bosson" n° 2000-614 du 5 juillet 2000<sup>167</sup> relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a préféré instaurer un schéma géographique d'implantation d'aires d'accueil des gens du voyage qui puisse s'imposer aux conseils municipaux - pour les communes de plus de 5000 habitants - afin de leur éviter de probables hésitations politiques.

La volonté du législateur n'a pas été d'organiser des sortes de campings spécialisés, mais plutôt des "lieux de vie" devant s'intégrer à la vie locale. Des aides d'Etat accompagnent la réalisation de ces espaces (70 % de l'investissement limité à 10.671 € par place créée) ou la réhabilitation d'aires existantes, et leur gestion ultérieure (La Caisse d'allocation familiale versera une aide mensuelle de 130,11 € par place).

En compensation de la réalisation d'une aire d'accueil, le maire peut interdire le stationnement sur le reste du territoire de la commune<sup>168</sup> ou faire expulser par les forces publiques pour stationnement illégal ou sauvage ceux ne respectant pas les règles en vigueur. Par exception, tenant compte des difficultés rencontrées par certaines communes pour trouver des terrains à cet effet, la récente "loi Borloo" du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>169</sup> permet aux communes de moins de 20.000 habitants dont la moitié de la population réside dans une ZUS (zone urbaine sensible) de demander leur exclusion du champ d'application de la loi "Bosson" et notamment de l'obligation de prévoir une ou plusieurs aires aménagées.

Pour éviter que certains maires envisagent de reléguer ces populations nomades aux confins du territoire communal, la circulaire d'application du 5 juillet 2001 tient à souligner qu' *"Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil seront situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est-à-dire des zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels) ainsi qu'aux différents services spécialisés."*

Le délai légal de 18 mois prévu pour l'approbation des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage est révolu depuis le début de l'année 2002, sans qu'ils existent encore sur tout le territoire (97 deux ans plus tard) "preuve en est que le loi Bosson n'est pas appliquée et que de nombreuses collectivités refusent ou hésitent à accueillir convenablement les 300.000 gens du voyage habitant actuellement dans l'hexagone." concluait le journaliste Drouin sus-visé.

Un règlement intérieur<sup>170</sup> doit établir les règles à respecter par les usagers de ces aires d'accueil, et leurs sanctions. Il incombe donc aux maires des communes concernées d'en assurer la police, et le cas échéant de faire face au recouvrement des "droits d'usage" ou redevances impayés, aux occupations illégales (au-delà de la durée prévue, ou de celles d'autres sites non affectés à cet accueil), de vols peut-être et autres difficultés liées à la présence temporaire de personnes peu concernées par les aspects du territoire et de la politique locale qui s'y joue. Il doit encore assurer le contrôle du suivi de la scolarité des enfants, mais surtout établir un dialogue avec la population accueillie. Il pourra se faire assister par son centre communal d'action sociale - C.C.A.S. - pour régler les difficultés familiales ou sociales de certaines personnes. La circulaire rappelle ainsi le rôle important du maire **"nombre de difficultés sont résolues par l'engagement du premier magistrat de la commune."**

<sup>167</sup> Plusieurs décrets d'application des 25 & 29 juin 2001

<sup>168</sup> V. Chr. Lavalie, La circulation et le stationnement des "gens du voyage" : JCP G 1992, I, 3566

<sup>169</sup> Art. 15 de la loi n° 2003-710

<sup>170</sup> Voir en annexe pour un exemple de règlement intérieur

Le regroupement intercommunal, ou par syndicat, permettra toutefois aux communes de mutualiser les moyens d'actions, de gardiennage et autres, en bénéficiant d'aides d'Etat supérieures. La tâche leur sera alors sans doute plus aisée.

L'administration préconise<sup>171</sup> même d'organiser un "accueil en réseau" afin de mettre en commun, à une échelle intercommunale suffisamment vaste, la réalisation et la gestion de plusieurs aires d'accueil tenant compte des dispositifs existant notamment pour la scolarisation des enfants.

Dans l'intercommunalité, si l'établissement public a reçu la compétence de l'accueil des nomades, seul le maire de la commune d'accueil conserve les pouvoirs de police nécessaires au règlement des difficultés. On peut comprendre les réticences de nos élus locaux pour assumer le rôle le plus ingrat de cette politique d'accueil.

Il est sans doute moins délicat d'envisager les choses au niveau départemental, ayant plus de recul et aucun contact avec les populations nomades, y définissant les zones d'accueil et les principes de coordination et de suivi.

La loi prévoit encore un aspect socio-éducatif qui ne relève pas de la compétence communale.

## **II. Le droit de réquisition, en cas de crise grave du logement dans une ville**

**L'article L. 611-1** du Code de la construction et de l'habitation permet de mettre en oeuvre "dans les villes où il existe une crise grave du logement, des mesures exceptionnelles et temporaires (...) en vue de réaliser une meilleure répartition des locaux de manière que puisse être assurée l'installation de ceux qui, en raison de leur travail et de leur situation de famille, doivent être pourvus de logement".

Aux termes de l'article L 641-1 du même code :

"Sur proposition du service municipal du logement et, après avis du maire, sauf dans les communes de l'ancien département de la Seine, le représentant de l'Etat dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, dans la limite de cinq ans, sauf dérogation exceptionnelle, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés; à titre transitoire, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du maire, exercer ce droit dans toutes les communes où sévit une crise du logement".

Cela concerne aussi les locaux à caractère professionnel (art. L 641-12 CCH)

Seules sont susceptibles de bénéficier de ces dispositions les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes et les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue (art. L 641-2).

Les dispositions des articles R 641-8 & 641-9 du même code prévoient une enquête préalable faite par un agent communal assermenté.

---

<sup>171</sup> Les aires d'accueil des gens du voyage, Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, Nov. 2002

Si ce droit de réquisition incombe au Préfet, la commune peut être attributaire du logement réquisitionné, afin d'y réaliser des travaux (payés par elle) de mise aux normes de confort et d'habitabilité en vue de relouer le logement qui se trouvait vacant depuis plus de 18 mois. Le décret 99-341 du 29 avril 1999 a fixé les plafonds de ressources pour l'attribution du logement réquisitionné et le prix de base de son loyer.

Faisant application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le Tribunal administratif (03.04.1997 n° 95-5252) et la Cour administrative d'appel de Paris (25.09.2001 n° 97-1523- SCI Le Lion de Belfort) ont, dans deux espèces, estimé que l'existence à Paris, au moment des réquisitions litigieuses, d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales révélait la persistance d'une situation de crise grave du logement rendant applicables les dispositions du CCH relatives au logement d'office.

Cet outil juridique peut permettre – temporairement - à une commune de remettre rapidement sur le marché locatif des logements vacants, plus commodément que d'en construire de nouveaux, afin de répondre aux minimums légaux de logements sociaux par exemple.

### III. La lutte contre les immeubles péril et contre l'insalubrité

Les pouvoirs publics, dont au premier chef les communes, garants de l'intérêt général et de la sécurité publique, sont concernés par divers risques liés aux immeubles. Développer et améliorer les outils existants pour lutter contre l'habitat indigne figure au rang des préoccupations gouvernementales<sup>172</sup>.

Si la lutte contre l'habitat insalubre est une compétence de l'Etat mise en œuvre par arrêté préfectoral, la lutte contre les immeubles en péril est de la compétence du maire ainsi que le contrôle de la sécurité des hôtels meublés soumis aux dispositions des établissements recevant du public. La police municipale a en effet pour but notamment d'assurer la sécurité publique, la tranquillité publique, le bon ordre et la salubrité publique.

La loi n° 2001-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) vise entre autre objectif à renforcer la lutte contre les logements insalubres ou dangereux<sup>173</sup>. Ses dispositions concernant les immeubles insalubres et les édifices menaçant ruine complètent la législation en vigueur en organisant des mesures de notifications et de publicité et en renforçant les moyens d'action du maire et du préfet. Elle règle en outre le problème du recouvrement des frais engagés par la collectivité publique en cas d'insolvabilité du propriétaire, en accordant au préfet ou au maire la possibilité d'inscrire une hypothèque légale garantissant non seulement la créance résultant de travaux d'office mais aussi les frais d'inscription hypothécaire sur l'immeuble concerné, ainsi que les frais d'expulsion, de relogement ou d'hébergement de ses occupants; autant de dépenses que le maire aura dû malgré tout prévoir dans

<sup>172</sup> Orientations du gouvernement en matière de logement, conférence de presse de M. Gilles de Robien du 30 septembre 2002

<sup>173</sup> Une instruction 10D-1-02 n° 42 du 28 février 2002 rappelle en premier lieu les dispositions introduites par la loi SRU et précise en second lieu les incidences de la loi SRU en matière de publicité foncière, tant en ce qui concerne les demandes de renseignements préalables à la notification aux propriétaires de l'engagement de la procédure, que les modalités de publication des arrêtés, de leur mainlevée et de l'hypothèque légale ou des perceptions y afférant.

son budget ! Elle concerne les arrêtés pris à compter de son entrée en vigueur; les arrêtés pris antérieurement restant concernés par la législation antérieure.

En cas d'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, en matière d'insalubrité comme de péril, ou s'agissant de l'insécurité constatée dans des hôtels meublés, le propriétaire ou l'exploitant doit faire aux occupants une offre de relogement décent. A défaut d'offre correspondante, la commune – le cas échéant – prend les dispositions nécessaires au relogement des intéressés.

L'immeuble qui fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ne peut être considéré comme un logement décent, précise encore l'art. 7 du décret n° 2002-120 pris en application de la loi SRU et relatif aux caractéristiques du logement décent.

Le maire, par les pouvoirs évoqués ci-dessous, participe ainsi à l'amélioration de l'habitat qui ne peut pas toujours être atteinte par les opérations incitatives dites "OPAH" (Cf. supra) auxquels certains propriétaires n'adhèrent pas. La résorption de l'habitat insalubre nécessite alors d'autres procédures.

#### a) La lutte contre les immeubles en péril ou menaçant ruine

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré les plans de prévention des risques naturels prévisibles<sup>174</sup> (Cf. infra). Lorsque les problèmes ne surviennent pas d'événements naturels, mais plutôt du fait des activités humaines, alors cette législation ne trouve pas à s'appliquer mais plutôt celle relative aux immeubles en péril.

La procédure de péril est fondée sur la notion de sécurité publique et de danger encouru par les personnes en raison de défaut de solidité des immeubles. Il ne s'agira pas forcément d'un immeuble à usage d'habitation d'ailleurs, ni même d'un immeuble insalubre. Mais l'on peut trouver un immeuble insalubre et menaçant ruine qui fasse alors l'objet simultanément des deux procédures d'insalubrité et de péril; les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ne font pas obstacle à la mise en œuvre des pouvoirs du maire en cas de péril<sup>175</sup>.

La police des immeubles menaçant ruine est une compétence traditionnelle des maires, fondée à la fois sur les articles L 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH) et les l'articles L 2212-2 (police générale) et L 2213-24 (police spéciale) du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le maire dispose, aux termes de l'article L 2212-2, du pouvoir de police générale (issu de la grande loi municipale de 1884) qui s'applique à défaut d'un texte de police spéciale : "*La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, [...], la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, [...]*". En cas de danger grave ou imminent, le maire doit prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances (Art. L 2212-4 CGCT)

<sup>174</sup> Articles L 562-1 et suivants du Code de l'environnement

<sup>175</sup> Arrêt CAA Nantes du 6 février 2003 n° 02NT00092, Ville de Nantes/Mme M.

Avec ses pouvoirs de police spéciale, la procédure de péril est engagée par le maire, par un arrêté qui prescrit la réparation ou la démolition du bâtiment menaçant ruine. Il est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux, et publié au fichier immobilier pour l'information des tiers. Si le **péril** est **imminent** (cas d'urgence) le maire, après expertise ordonnée par le juge d'instance, peut mettre en demeure le propriétaire d'agir, sans recours préalable au tribunal administratif. Si le péril n'est que **menaçant**, l'arrêté du maire ne peut être soumis à une exécution forcée qu'après avoir été validé par ledit tribunal<sup>176</sup>.

Si la solidité des bâtiments est mise en cause par des événements accidentels indépendants de toute responsabilité des propriétaires, ou par des catastrophes naturelles, l'arrêté du maire doit être pris sur le fondement de l'article L 2212-2 du CGCT, au titre de sa police générale pour ne pas pénaliser les propriétaires.

Toutefois, le double caractère de police spéciale et de police générale permet au préfet de mettre en demeure le maire d'agir, et de s'y substituer en cas de carence de celui-ci (L 2215-1 CGCT). Le préfet agira alors au nom de la commune qui supportera la responsabilité des mesures prises.

On peut citer par exemple les trois décisions rendues le 16 juillet 2001<sup>177</sup> par le tribunal administratif de Rouen, qui a été amené à se prononcer sur la mise en œuvre par un maire tant de ses pouvoirs de police générale que de ses pouvoirs de police des immeubles menaçant ruine, dans des situations mettant en cause la présence de carrières de marne ou marnières (dont les services de l'Etat estiment le nombre à 140.000 en Haute Normandie) en zone constructible ou construite.

La compétence pour décider des mesures de sécurité relève généralement du maire; aux termes de l'article R 123-28 du CCH, elle peut relever du préfet en cas d'inaction du maire malgré une mise en demeure préfectorale. En cas de non réalisation par le propriétaire d'aménagements ou de travaux pour remédier à une situation d'insécurité, le maire peut – après mise en demeure restée infructueuse – procéder d'office aux travaux nécessaires. Si le maire a bien un pouvoir d'appréciation, sa responsabilité pourrait se trouver engagée suite à un accident dû à défaut d'intervention. Lorsque la décision relève de la compétence du maire, les travaux d'office nécessaires pour remédier à l'insécurité seront effectués à ses frais avancés, sinon aux frais de l'Etat. Ensuite, le recouvrement aura lieu sur l'exploitant.

La loi SRU<sup>178</sup> a renforcé les pouvoirs du maire pour faire cesser une situation d'urgence et faire exécuter des travaux prescrits par la commission de sécurité pour un établissement recevant du public (ERP) à usage d'hébergement (hôtels meublés).

Lorsque les travaux prescrits ont été réalisés, l'arrêté en prenant acte et prononçant la mainlevée de l'arrêté précédent qui avait prescrit la réparation ou la démolition de l'immeuble menaçant ruine, est publié au bureau des hypothèques (comme le précédent) à la demande du propriétaire, et à ses frais.

---

<sup>176</sup> Art. L 511-2 et R 511-1 CCH

<sup>177</sup> Jugements et conclusions de M. J. Goldenberg commissaire du Gouvernement, Petites Affiches 7.05.02 n° 91

<sup>178</sup> Article L 123-3 CCH

b) La lutte contre l'insalubrité

L'insalubrité est définie par la notion de danger pour la santé des occupants actuels, ou éventuels si le logement est vacant, ou encore des voisins.

Nous ne ferons ici mention que de quelques points particuliers pour lesquels le maire d'une commune va se trouver concerné par les règles relatives à l'insalubrité, dès lors qu'il s'agit d'une compétence généralement exercée par le Préfet. La police spéciale du préfet en matière d'insalubrité doit être distinguée de la police de salubrité des maires, qui est une police générale exercée sur la base de l'article L 2212-2 du Code Général des collectivités territoriales. L'insalubrité est une notion qui ne quitte pas l' "esprit" du législateur. C'est ainsi qu'une obligation de "décence" pour tous les logements locatifs a été créée récemment; désormais ils ne doivent pas laisser apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et être dotés des éléments de confort à l'usage d'habitation.

La procédure est décrite par les articles L 1331-23, 1331-26 à L 1331-31 du Code de la santé publique. Si le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale (DDASS) peut amorcer lui-même la procédure d'insalubrité, il peut également être saisi à cet effet par le maire. En outre, lorsque cette initiative a pour but de faciliter l'assainissement ou l'aménagement d'un îlot ou groupe d'îlots, le projet d'aménagement ou d'assainissement doit être présenté par la commune. Si le DDASS (ou le cas échéant le directeur du service communal) est alors obligé de délivrer un avis, il apprécie la situation et peut conclure, ou ne pas conclure, dans son rapport, à l'insalubrité de l'immeuble. S'il conclut à l'insalubrité, le rapport est transmis au préfet.

Dans les communes dotées d'un service communal d'hygiène et de salubrité (SCHS), c'est le maire qui est compétent, au nom de l'Etat, pour prendre les mesures requises.

Alors que le préfet a délimité un périmètre de salubrité, le maire peut encore prendre de lui-même les mesures qui s'imposent dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, et par exemple empêcher l'habitation de locaux dangereux. La cour administrative d'appel de Paris l'a rappelé récemment<sup>179</sup> dans une espèce où un immeuble à usage d'hôtel, bien que compris dans le périmètre défini par arrêté préfectoral en 1989, était encore occupé sept ans plus tard, lorsqu'une enfant de quatre ans a été victime d'une chute, en tombant d'une coursive du 4<sup>ème</sup> étage. Peu après le maire prenait un arrêté ordonnant la fermeture de manière efficace et durable de toutes les chambres vides et de celles devant se libérer, ce que le Commissaire du gouvernement considérera dans ses conclusions comme une mesure d'exécution de l'arrêté préfectoral antérieur. L'arrêt d'appel réforme le jugement du tribunal administratif de Paris qui avait pourtant prononcé l'annulation de cet arrêté municipal.

Le Conseil d'Etat<sup>180</sup> précise ainsi la limite d'intervention communale : "*l'existence de pouvoirs (reconnus au maire) dans le cadre d'une police spéciale ne fait pas obstacle à ce que celui-ci (le maire) use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique sauf si cet usage, hors des cas d'urgence, a eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue pour la police spéciale.*"

<sup>179</sup> CCA Paris 24 octobre 2002, Commune d'Aubervilliers. Bull. jur. des collectivités locales n° 4/03.

<sup>180</sup> CE 22 décembre 1993, Commune de Carnous-en Provence

Il s'agira notamment en cas **d'insalubrité irrémédiable** de l'arrêté d'insalubrité, des mesures de fermeture des lieux (emmurer l'immeuble par ex.) voir de démolition de l'immeuble.

En cas **d'insalubrité réparable**, la loi SRU charge le maire de vérifier l'exécution de la décision d'exécution de travaux par le propriétaire dans le délai imparti, et d'adresser les mises en demeure nécessaires en cas de non respect de la décision préfectorale par ce propriétaire. Des travaux d'office peuvent être réalisés par le maire qui se substitue au propriétaire défaillant, et, dans ce cas, la commune peut bénéficier d'une subvention de l'ANAH de 50 % du montant des travaux (art. R 321-12, 4° modifié du Code de la construction et de l'habitation). Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents en matière d'habitat, ne peuvent se substituer à la commune. Si le propriétaire ou l'occupant font des difficultés, c'est le maire qui saisit le juge des référés. Les travaux d'office sont des travaux publics (soumis au Code des marchés publics) qui peuvent être effectués par la commune en régie, par mandat ou par un tiers sous convention publique d'aménagement. Outre les moyens de droit commun pour le recouvrement par la commune des dépenses engagées d'office, une inscription d'hypothèque légale peut être prise en garantie sur l'immeuble du propriétaire défaillant.

Enfin, on rappellera que le maire dispose de l'exercice du droit de préemption en cas de mutation d'un immeuble insalubre pour tenter d'y apporter une réponse communale (cf. supra). Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU peut aussi définir des mesures ou actions pour lutter contre l'insalubrité.

#### Effets d'une zone de protection ZPPAUP sur le péril ou l'insalubrité

La réparation ou la démolition d'un immeuble dans une zone de protection ne peut être ordonnée par le maire qu'après avis de l'architecte des Bâtiments de France. Cet avis est réputé donné en l'absence de réponse dans le délai de huit jours<sup>181</sup>. La démolition pour insalubrité ne peut être ordonnée qu'après avis de l'architecte des Bâtiments de France<sup>182</sup>. Cet avis est réputé délivré en l'absence de réponse dans le délai de quinze jours. Dans tous les cas, le permis de démolir n'est pas requis.

#### Dispositif nouveau prévu par le projet de loi Responsabilités Locales

Nous mentionnerons enfin les dispositions nouvelles prévues par le projet de loi susvisé qui prévoit (art. 59) qu'*Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour une durée de quatre ans, afin de permettre aux communes qui en font la demande d'exercer la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat.*

*Peuvent être admises à y participer, à condition d'en avoir fait la demande auprès du représentant de l'Etat dans le département dans ce délai, Paris et les communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé mentionné au troisième alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique. Un décret fixe la liste des collectivités retenues.*

*Dans le cadre de l'expérimentation, ces collectivités sont habilitées à mettre en œuvre les procédures de résorption de l'insalubrité et de lutte contre la présence de plomb, respectivement définies aux articles L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-26 à L. 1331-31 et L. 1336-3, ainsi qu'aux articles L. 1334-1 à L. 1334-6 dudit code.*

*A cette fin, elles signent avec l'Etat une convention qui fixe :*

*1° Les objectifs prioritaires de lutte contre le saturnisme infantile et l'insalubrité dans la commune ;*

<sup>181</sup> Art. R. 430-26 du Code de l'urbanisme

<sup>182</sup> Art. R. 430-27 du Code de l'urbanisme

2° Les engagements financiers prévisionnels de la commune et de l'Etat. A cette fin les dotations de l'Etat et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat sont prévues, en tant que de besoin, dans le cadre des dispositions des articles L. 301-3, L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation ;

3° Les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat insalubre et de l'habitat exposé aux risques d'accessibilité au plomb ;

4° Les conditions dans lesquelles il est rendu compte annuellement de son exécution et les conditions dans lesquelles une évaluation sera effectuée au terme de son application.

A Paris, la convention, conclue avec l'Etat, précise également les conditions dans lesquelles est assurée l'instruction des dossiers d'insalubrité et de lutte contre le saturnisme.

Pour l'exécution de cette convention, le maire exerce les responsabilités dévolues au préfet par les articles L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-26 à L. 1331-31, L. 1334-1 à L. 1334-6 ainsi que par l'article L. 1336-3 du code de la santé publique. Les arrêtés et mesures pris en application de ces articles sont notifiés au représentant de l'Etat dans le département.

Dans les cas mentionnés aux articles L. 1334-4 du code de la santé publique et L.521-3 du code de la construction et de l'habitation, en cas de défaillance du propriétaire, l'hébergement ou le relogement des occupants est assuré par la commune.

Dans un délai de six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation assorti des observations des collectivités concernées."

Ces dispositions poursuivent donc le sens de la décentralisation en transférant aux communes certaines des compétences du Préfet en matière d'insalubrité.

#### IV. Pouvoirs du maire pour l'assainissement des logements

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation<sup>183</sup> ».

La police de l'hygiène publique est sans doute une de celles dont l'exercice est à la fois le plus nécessaire et le plus délicat. En effet, la sauvegarde de la santé et de la salubrité publiques et la lutte contre les pollutions est au premier chef une tâche d'intérêt général. Cependant, l'exercice de cette police, peut, le cas échéant, être attentatoire aux droits de la personne humaine et aux libertés et prérogatives du citoyen, car, en raison de son objet même, la police de la santé et de la salubrité est une de celles qui pénètrent le plus profondément dans le mode de vie et même l'intimité des citoyens. La jurisprudence du Conseil d'Etat a assigné des limites aux pouvoirs de police sanitaire des autorités publiques, au nom du maintien des principes généraux du droit public.

Le maire est compétent, soit en application des pouvoirs généraux en matière de police qui lui sont conférés par l'article L 2212-2 CGCT, soit en application des pouvoirs de police spéciale qui lui sont dévolus par le Code de la santé publique, pour arrêter toutes mesures particulières de nature à assurer le maintien de la salubrité et de la santé publiques dans sa commune.

<sup>183</sup> Art. L 210-1 du Code de l'environnement

C'est ainsi qu'il a le pouvoir, par exemple, de :

- faire respecter le règlement sanitaire départemental dans le cadre des autorisations de construire qui lui sont déposées.
- de réglementer et d'interdire au besoin les fosses à purins, les puisards d'absorption, les dépôts de vidange;
- de réglementer la construction et l'installation des puits et citernes;
- de veiller à l'application des lois sur les égouts et sur l'assainissement privé;
- d'ordonner le raccordement d'un réseau privé de distribution d'eau au réseau de distribution publique communal.

La mise en place et la gestion des systèmes d'assainissement collectifs, et le contrôle des dispositifs d'assainissement non collectif, sont de la compétence exclusive des communes et de leurs groupements (art. L 2224-7 à L 2224-9 CGCT).

#### **- Le service communal d'hygiène et de santé**

Les communes de 20 000 habitants et plus et certaines communes de cure et de thermalisme doivent posséder un service communal d'hygiène et de santé. Le maire est responsable de l'organisation et du fonctionnement de son bureau. Le service municipal d'hygiène a pour but de veiller sous l'autorité du maire à l'exécution des dispositions du règlement sanitaire départemental ou national, d'assurer, au besoin par la mise en oeuvre de moyens techniques appropriés, notamment l'exécution de mesures de salubrité publique, de veiller à l'observation des mesures d'assainissement des immeubles.

Si la commune ne dispose pas d'un service communal d'hygiène et de santé exerçant des attributions en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène, le contrôle de l'application des règles d'hygiène est assuré par les services de l'État, et en particulier par les services d'hygiène des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDAS) que le maire peut requérir.

#### **- Assainissement**

La loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 (JO 4 janv. 1992) a pour objectif d'étendre à l'ensemble de la France le régime de la protection de l'eau.

#### **ZONAGE**

En application de ce principe, le Code général des collectivités territoriales (art. L2224-10) prévoit que les communes doivent, après étude préalable puis une enquête publique, établir un plan de zonage d'assainissement définissant diverses zones :

- les zones d'assainissement collectif, où elles sont tenues d'assumer la collecte des eaux usées domestiques ainsi que l'épuration avant rejet ou réutilisation des eaux traitées;
- les zones relevant de l'assainissement non collectif, où elles sont tenues – pour la salubrité publique – d'assurer le contrôle des dispositifs d'épuration des eaux usées domestiques, et, si elles le décident, de leur entretien; l'assainissement non collectif avec épandage et traitement par le sol constitue une solution efficace et moins onéreuse dans les zones rurales et d'habitat diffus.
- zones à mesures spéciales.

Le plan du zonage peut être intégré aux documents d'urbanisme. Une délibération du Conseil municipal approuve alors ce plan de zonage.

Les communes ne faisant pas partie d'une agglomération urbaine d'au moins 2.000 habitants ne sont pas tenues de mettre en place un assainissement collectif. Les autres ne le sont pas non plus concernant les zones qui ne sont pas densément urbanisées.

## CONTROLE

La loi prévoit que la commune doit établir la conformité des installations autonomes, même situées en zone d'assainissement collectif. Un service public de l'assainissement, avec le service de contrôle d'assainissement non collectif, doit alors être mis en place à cet effet au plus tard le 31 décembre 2005<sup>184</sup>.

La responsabilité de la commune, et le cas échéant celle du maire en tant qu'exécutif, sont susceptibles d'être engagées si les obligations de contrôle qui incombent à la commune en matière d'assainissement non collectif ne sont pas mises en œuvre<sup>185</sup>.

Le coût de ces prestations sera répercuté sur les usagers par une redevance, dans le cadre du service public industriel et commercial mis en place par la collectivité. Le contrôle exercé par la commune est l'occasion de rappeler au propriétaire ses obligations; celui-ci demeure responsable en cas de pollution s'il ne procède pas à la réhabilitation de son installation. En revanche, si le dysfonctionnement constitue une atteinte à la salubrité publique ou est à l'origine d'une pollution, le maire devra mettre en œuvre les moyens légaux pour faire cesser les pollutions (police sanitaire). Alors, la responsabilité de la commune (et non celle du maire<sup>186</sup>) pourra être recherchée si les obligations de contrôle qui lui incombent n'ont pas été réalisées ou mal réalisées par le service public d'assainissement non collectif.

Le contrôle exercé par ce service, au moment de la réalisation, n'a pas pour objet de vérifier si la technique choisie par le propriétaire de l'immeuble est adaptée aux caractéristiques du sol. La commune n'est donc pas responsable en cas de mauvais fonctionnement ultérieur lié à la mauvaise adéquation de la filière choisie par le propriétaire, par exemple, faute d'étude préalable.

## RACCORDEMENT

Lorsqu'une commune est dotée d'un réseau d'égouts, il appartient au maire de veiller à ce que les habitants se raccordent à ce système d'assainissement.

Les articles L. 1331-1 à L. 1331-10 du Code de la santé publique (Cf. notes finales) imposent le raccordement des immeubles aux égouts disposés pour recevoir les eaux usées domestiques et établis sous la voie publique à laquelle ces immeubles ont accès, dans un délai de deux ans à compter de la mise en service de l'égout. Des possibilités de dérogation et de prolongation de délai sont cependant prévues. En particulier, le maire peut, par arrêté approuvé par le préfet, accorder une prolongation du délai de raccordement jusqu'à dix ans à compter de la délivrance du permis de construire, pour les propriétaires disposant d'un assainissement autonome en bon état de fonctionnement. De même, des dérogations à l'obligation de raccordement peuvent notamment intervenir pour les immeubles difficilement raccordables, dès lors qu'ils sont équipés d'une installation d'assainissement autonome. Si un propriétaire édifie à ses frais un raccordement, qui est ultérieurement utilisé comme réseau public, il a un droit à indemnité.

Si le permis de construire délivré pour des immeubles urbains a prévu l'installation de fosses septiques, la construction ultérieure d'un collecteur sous l'artère desservant ces immeubles autorise la commune à effectuer des travaux de raccordement au collecteur

<sup>184</sup> Un arrêté du 6 mai 1996 a fixé les modalités du contrôle exercé.

<sup>185</sup> Rép. Min. aménagement du territoire à M. Vasselle, sénateur, n° 6604 : JO Sénat Q 26 nov. 1998, p.3782

<sup>186</sup> La loi n° 2000-647 précise la définition des délits non intentionnels et ne les reconnaît que s'il est établi que le maire a soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. Cf. Rép. Min. à Q. écrite n° 12967 posée par M. N. Perruchot au Min. de l'Ecologie (JOAN Q 21.07.2003 p 5843).

et, partant, d'exiger le remboursement des frais y afférents pour le montant forfaitaire régulièrement arrêté par le conseil municipal<sup>187</sup>. Dès l'établissement du branchement les fosses et autres installations de même nature doivent être mises hors d'état de servir, par les soins et aux frais des propriétaires. Après mise en demeure non suivie d'effet, tous ces travaux peuvent être exécutés d'office par la commune aux frais des intéressés.

#### REDEVANCE D'ASSAINISSEMENT

Les propriétaires des immeubles édifiés postérieurement aux égouts peuvent être astreints à payer une redevance sous forme de participation s'élevant au maximum à 80 % du coût de la fourniture et de la pose de l'installation qu'ils ont évitée. Ceux qui ne raccordent pas à l'égout existant l'immeuble construit postérieurement à celui-ci sont astreints au paiement d'une somme au moins équivalente à la redevance qu'ils auraient dû normalement payer.

## V. La prévention de divers risques et le maire

### a) La commune face aux termites<sup>188</sup>

La loi n° 99-471 du 8 juin 1999 a complété le Code de la construction et de l'habitation par diverses mesures nécessaires pour lutter efficacement contre le fléau que sont les termites. C'est d'abord le conseil municipal qui délimite les secteurs exposés (Art. L 133-1 CCH). Alors, le maire peut enjoindre les propriétaires d'immeubles, bâtis ou non, situés dans ces secteurs de procéder dans les six mois à la recherche des termites ainsi qu'aux travaux préventifs ou d'éradication nécessaires. En cas de carence des propriétaires, le maire va être autorisé à faire procéder d'office, à leurs frais, à cette recherche et ces travaux, après injonction par arrêté municipal restée sans effet.

### b) La commune face aux risques naturels et technologiques

#### RISQUES NATURELS<sup>189</sup>

- Carte de prévention des effondrements (Art. L 561-1 C. Env.)

A la suite d'une série d'effondrements de maisons provoqués par des marnières (carrières souterraines de marne), la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (art. 159) dite Démocratie de proximité, a prévu que les communes pouvaient élaborer des cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol. Elles en informent le préfet. Un droit d'expropriation n'a été créé qu'au profit de l'Etat sur ces secteurs.

- Plan de prévention des risques naturels (Art. L 562-1 et s. C. Env.)

Aux termes de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO 3 févr. 1995), articles 16 et suivants, des "plans de

<sup>187</sup> CE, 2 avril 1971 : Rec. CE, p. 276

<sup>188</sup> Pour les communes concernées, voir sur les sites [www.termites.com](http://www.termites.com) et [www.notairesdefrance.fr](http://www.notairesdefrance.fr)

<sup>189</sup> Art. L 562-1 et s. du Code de l'environnement

prévention des risques naturels prévisibles" (PPR) ont remplacé les précédents plans d'exposition aux risques; ils valent servitude d'utilité publique (sans indemnisation) et sont annexés aux plans d'urbanisme.

Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° De délimiter les zones exposées aux risques, d'y interdire tout type de construction, d'aménagement ou d'exploitation ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités;

2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1°;

3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par la commune dans le cadre de ses compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers;

4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

Cette réforme a été mise en oeuvre par le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 (JO 11 oct. 1995) qui précise le contenu des PPR concernant les risques tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, et encore les tempêtes ou cyclones.

La dernière législation<sup>190</sup> complète le dispositif en prévoyant deux types de zones autorisées : zone de danger où les constructions sont interdites, d'une part, et zone de précaution dans laquelle les constructions peuvent être soumises à prescriptions, d'autre part.

Ces plans définissent donc des mesures de protection qui incombent aux communes selon la zone concernée.

Si l'élaboration de ces plans est placée sous l'autorité de l'État, et à l'initiative des préfets, une enquête publique et l'avis des conseils municipaux intéressés sont requis avant approbation du plan par arrêté préfectoral.

Une expropriation peut alors intervenir dans certaines conditions. À compter de la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique, aucun permis de construire ni aucune autorisation administrative susceptible d'augmenter la valeur du bien à exproprier ne pourra être délivré, du moins provisoirement.

Le Conseil d'État a été amené<sup>191</sup> à juger que si "le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels engage la responsabilité de l'État auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme", cela "n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourt du fait de ses

---

<sup>190</sup> Loi n° 2003-699, 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JO 31/07/03 p 13021).

<sup>191</sup> Arrêt du 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c/ Mme Bosvy et autres: JCP G 1986, II, 20670, concl. Lasserre, obs. F. Moderne.

obligations en matière de police de la sécurité". Une responsabilité a encore été partagée par tiers<sup>192</sup> entre :

- l'État, le préfet n'ayant pas délimité les zones inondables;
- la commune, en délivrant le permis de construire dans une zone connue comme inondable;
- l'intéressé dont le choix d'implantation avait été imprudent.

Seuls doivent être pris en compte les risques qui étaient connus de l'Administration au moment de la délivrance du permis.

En conséquence, les maires se sont vus reconnaître des pouvoirs nouveaux pour prescrire des travaux sur équipements communs des immeubles d'habitation, lorsque la sécurité des habitants est menacée<sup>193</sup>. Ils doivent, lorsqu'un plan a été prescrit ou approuvé sur le territoire de leur commune, organiser tous les deux ans au moins, notamment sous forme de réunion publique communale, une information de la population sur les risques, sur les dispositions prises pour les prévenir, sur l'organisation des secours, et les modalités du dispositif d'indemnisation des biens assurés suite à une catastrophe naturelle<sup>194</sup>. Ils ont mission, en outre, de poser des repères de crues. Enfin, les communes disposeront d'une action civile leur permettant d'obtenir la démolition ou la mise en conformité de constructions édifiées, dans un secteur soumis à risques prévisibles, sans autorisation ou sans respecter les prescriptions qui étaient imposées.

## RISQUES TECHNOLOGIQUES

Inspirés des plans de prévention des risques naturels, pour maîtriser l'urbanisation autour des sites classés viennent d'être créés par la loi susvisée n°2003-699 du 30 juillet 2003 des "plans de prévention des risques technologiques" (PPRT), qui permettront de limiter les constructions et de prescrire les travaux de prévention.

Afin de résorber les constructions en zone dangereuse, un droit de délaissement va permettre aux propriétaires désireux de quitter une zone dangereuse d'imposer aux collectivités locales le rachat de leur habitation à un prix ne tenant pas compte des servitudes que le plan induit.

Ces plans permettront aux communes de libérer des terrains concernés par ce zonage, soit par préemption soit par expropriation si le danger est très grave. Ces biens acquis pouvant être rétrocédés à prix coûtant à l'exploitant des installations à l'origine du risque.

### c) La commune face aux bruits

"Le bruit est une préoccupation pour une majorité de français", "dix ans après la loi du 31 décembre 1992<sup>195</sup>, [...], j'ai ressenti le besoin de redynamiser l'action de l'Etat dans la mise en place de plans d'actions contre le bruit" déclarait en octobre dernier Mme Roselyne Bachelot, la Ministre de l'Ecologie et du développement durable.

Les plans relatifs aux bruits (plan de gêne sonore et plan d'exposition au bruit, indépendants l'un de l'autre) ne relèvent en effet pas de la compétence communale; mais la commune doit en tenir compte lorsqu'elle élabore ses documents d'urbanisme.

<sup>192</sup> Arrêt de la CAA Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Christine Desfougères : JCP N 1993, II, p. 356, note Rouault

<sup>193</sup> Cf. art 18 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (JOLD 2/8)

<sup>194</sup> Cf. art. 38 et s. de la loi n° 2003-699 susvisée.

<sup>195</sup> Dite "loi Royal" proclamant le "droit au calme".

- Les plans de gêne sonore. La loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992, relative à la lutte contre le bruit, modifiée, complétée par un décret n° 94-236 du 18 mars 1994, a prévu des "plans de gêne sonore" destinés à définir les riverains pouvant prétendre à l'aide instituée pour chaque aéroport".

- Les plans d'exposition au bruit (PEB)<sup>196</sup>. La loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 a introduit dans le titre IV du livre Ier du Code de l'urbanisme un chapitre VII intitulé "Dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports" (Art. L. 147-1 à L. 147-6), complétée par un décret n° 87-340 du 21 mai 1987 qui crée un chapitre analogue dans la partie réglementaire du code (art. R. 147-1 à R. 147-11). Ces textes ont été modifiés depuis par deux lois, du 12 juillet 1999 et du 13 décembre 2000, et par un décret du 22 avril 2002.

Les PEB sont établis après consultation notamment des communes et sont soumis à enquête publique. Ils devront être annexés aux PLU, PSMV et cartes communales des communes concernées.

Le régime des plans d'exposition au bruit s'applique autour des aéroports classés selon le Code de l'aviation civile (art. R. 222-5) en catégorie A, B, C ainsi qu'autour des aéroports civils et militaires figurant sur une liste établie par l'autorité administrative" (art. L. 147-2).

Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PSMV etc.) doivent être compatibles avec ces règles, qui sont en outre opposables à toute personne pour l'exécution de tous travaux, constructions, réalisation de lotissements.

L'article L. 147-5, alinéa 1 du Code de l'urbanisme pose le principe général d'interdiction de l'extension de l'urbanisme et de la création ou de l'extension d'équipements publics dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit, lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit.

---

<sup>196</sup> Art. L 571-11 du Code de l'environnement.

# CONCLUSION

La commune, par son assemblée délibérante et son maire, dispose de pouvoirs très étendus pour agir en diverses matières et notamment en faveur de l'habitat. La priorité semble être celle du développement d'une offre de tous types de logements, les médias se faisant chaque jour l'écho de la rareté du foncier et de la pénurie de logements.

Un mode de réflexion actuel semble aussi s'arrêter autour des territoires "urbains" et des territoires "ruraux", mais on constate aisément que certaines communes urbaines font face à des difficultés pour user de leurs compétences en matière d'habitat, tandis qu'elles disposent de plus de moyens financiers et humains que certaines autres communes "rurales" fortes d'idées et d'initiatives. Si l'arrivée de nouveaux habitants et demandeurs de services dans les territoires ruraux, au pouvoir d'achat supérieur à la moyenne observée dans ces territoires, constitue une opportunité de développement pour les communes concernées, cela constitue également pour elles un enjeu pour lequel elles ne devront ignorer aucune de leurs compétences étendues.

Les vingt dernières années ont été riches de réformes importantes issues, directement ou non, des lois de décentralisation, qui ont profondément modifiées les compétences des divers acteurs de la politique et de la vie locale en accordant une grande marge de manœuvre aux collectivités locales. Sans elles, la commune ne pourrait, à son gré, mettre en place une réelle politique générale de l'habitat (avec ou sans PLH), ou encore initier un projet d'opération de renouvellement urbain. Il en est ainsi notamment de la compétence "logement" pour laquelle (alors que l'Etat définit les orientations et met en place des financements) la commune agit localement, et peut désormais définir ses priorités d'urbanisme, et constituer des réserves foncières pour le logement social par exemple.

La complexification des enjeux de société nécessite du recul (pour analyser la situation et les besoins) et le partage de moyens financiers que la plupart des communes (hormis peut-être les capitales régionales et Paris ?) ne peut plus avoir sans la participation des autres acteurs nationaux (Département, Région et Etat<sup>197</sup>) et même souvent de l'Union Européenne aussi. C'est pourquoi les réformes des dernières décennies vont obliger les collectivités à entrer plus encore dans la logique contractuelle sans laquelle la Région, le Département et la Commune ne pourraient efficacement entreprendre les actions situées au carrefour des divers domaines de l'habitat, de l'urbain, du social et de l'économique.

---

<sup>197</sup> Aux termes de l'article R 302-7 CCH, c'est bien le Préfet qui transmet à l'EPCI compétent les informations et objectifs nécessaires à la mise en place du PLH, par exemple.

L'Etat, initiateur des lois, apporte désormais, en plus des financements, des moyens d'information et d'échange avec la création de service de gestion tel que "Poliville" et de base de données telles que "i-ville" sur internet. Il a mis en place une administration centrale dédiée à l'animation et au suivi de la politique de la ville, dénommée Délégation interministérielle à la Ville (DIV) qui a créé cette base de données.

La DATAR<sup>198</sup> constate que l'habitat souffre de faiblesses récurrentes dans les territoires ruraux, et que les diverses politiques n'ont pas su remédier à l'absence de logements locatifs, ce qui reste un véritable facteur de blocage pour le développement de ces territoires, mais aussi que les politiques de planification foncière n'ont pas permis d'enrayer le mitage rural.

La réponse passe probablement par divers outils tels que :

- l'accentuation des politiques contractuelles, telles que le Contrat de Ville, fortement incitatives, mais qui nécessitent l'initiative communale. Le renforcement de la diversification géographique du parc d'habitat (souvent social) entre villes et périphérie d'agglomération, entre tissu urbain et tissu rural, afin de favoriser la constitution de nouveaux types d'offres et de lutter contre la vacance.
- la libération de foncier par l'Etat et ses établissements publics, foncier déclassé du domaine public car devenu inutile, permettant aux maires de relancer l'habitat dans le cadre d'opérations souvent mixtes, comportant également des activités, des commerces, des équipements publics et des espaces verts, en suscitant la relance de l'urbanisme opérationnel.<sup>199</sup>

Les directives nationales encadrant la préparation des contrats de ville avaient mis l'accent sur la nécessité d'une approche intercommunale comme échelle pertinente du traitement de certaines difficultés urbaines. Modifiant profondément le dispositif de l'intercommunalité, les lois récentes<sup>200</sup> ont transféré aux communautés urbaines (Art. 5215-20 du CGCT) et communautés d'agglomération (Art. 5216-5 du CGCT) des compétences pour leur permettre un exercice élargi des politiques du logement, d'équilibre social de l'habitat et de la ville. Toutefois les modalités de dévolution des compétences par les communes à leur communauté restent délicates en pratique. Certaines voulant retenir une organisation très intégrée, d'autres (la Communauté d'Agglomération de Dijon en Côte d'Or par ex.) préférant l'organisation fondée sur le principe de "complémentarité des actions et de subsidiarité" dans laquelle les communes conservent l'essentiel de la conduite des opérations et la communauté mène les actions de coordination et apporte la mutualisation des moyens.

La coopération intercommunale permet bien souvent d'améliorer le développement des territoires. La DATAR<sup>201</sup> souligne l'effet structurant des politiques nationales de développement rural en cette matière, et la nécessité d'utiliser systématiquement de concert les dispositifs de rénovation de l'habitat, dans le cadre de projets d'aménagements intégrés. C'est le constat du nécessaire soutien de l'Etat, plutôt que celui de la prise en mains des collectivités par elles-mêmes. Les finances (aides multiples) précéderaient-elles toujours les idées ?

<sup>198</sup> "Quelle France rurale pour 2020 ?" Rapport remis en 2003

<sup>199</sup> Cf. Rapport Relancer l'Habitat en Ile de France, précité.

<sup>200</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

<sup>201</sup> Rapport précité "Quelle France rurale pour 2020"

Sous cet angle, on peut porter un regard critique sur le processus de décentralisation d'où les communes ne sortent pas "sevrées". La réalité est toutefois nuancée.

Les très nombreuses compétences de la commune en matière d'habitat se trouvent bien souvent limitées, soit par la compétence du préfet, soit par le nécessaire respect du "droit au logement" et de la "mixité", soit par les compétences que les établissements publics de l'intercommunalité (qu'ils entendront accroître en pratique au fil des ans), et par bien d'autres causes que nous avons évoquées au fil des pages. Mais, si la commune manque bien souvent des moyens d'analyse ou d'actions, financiers et parfois humains, nécessitant l'intervention des autres collectivités territoriales et des services de l'Etat (Région, DDE, CDH, etc.), elle se situe au plus près de la population et son action est alors probablement plus efficace que celle qui serait organisée par une autre collectivité.

Quels seront les nouveaux enjeux de l'habitat au niveau communal ?

- l'environnement ?
- les politiques locales de l'habitat et le vieillissement de la population ?
- la santé et la démographie (prendre en compte l'accroissement futur du nombre de personnes âgées par ex.) ?
- une intercommunalité renforcée dans laquelle le maire n'aurait plus que l'exercice de ses pouvoirs de police (dans les domaines de l'assainissement, du péril etc.) ou au contraire une participation plus poussée de la commune aux compétences du département et de la région ?

La gestion des problèmes au plus près ne cessera d'incomber aux communes qui devront toujours avoir beaucoup d'imagination pour envisager les solutions adéquates, savoir se tenir parfaitement informées des textes applicables, et éviter la mise en cause de leur responsabilité.

## Notes finales

---

### QUELQUES DECISIONS DE JURISPRUDENCE

#### 1/ DE LA COUR DE CASSATION

##### \* **Vente, pouvoirs du maire, signature de l'acte :**

##### **1ère chambre civile 9 mai 1998 - N° 96-18.806**

Consorts Hieronimus contre ville de Strasbourg.

Attendu que le 20 octobre 1988, M. et Mme Hieronimus ont vendu des parcelles de terrain à la ville de Strasbourg selon acte reçu en la forme authentique par un conseiller municipal ayant délégation du maire; qu'après le décès de M. Hieronimus, sa veuve, usufruitière et ses enfants, héritiers, ont saisi le tribunal de grande instance de Strasbourg d'une demande en annulation de cette vente;

Sur le moyen unique, pris en sa première branche:

Attendu que les consorts Hieronimus font grief à l'arrêt attaqué de les avoir déboutés de leur demande et d'avoir dit que l'acte de vente serait, à compter de la signification de l'arrêt, un acte de vente sous seing privé, alors, selon le moyen, qu'en considérant qu'elle devait appliquer l'arrêt de délégation, bien que la validité de celle-ci fût contestée, la cour d'appel, qui a ainsi tenu pour légale cette décision, sans que l'article 37 du décret du 18 novembre 1924 auquel elle se réfère sans utilité et qui ne concerne que la dispense de légalisation des signatures l'y autorisât et alors qu'elle devait surseoir à statuer et renvoyer au juge administratif l'appréciation de la légalité de la délégation contestée, a violé le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire;

Mais attendu que les consorts Hieronimus ne peuvent soutenir un moyen contraire à leurs écritures devant la cour d'appel, par lesquelles, en leur qualité d'intimés, ils concluaient à la confirmation du jugement qui, sur leur demande, avait déclaré la délégation irrégulière;

Mais sur la seconde branche du moyen:

Vu les articles L. 2241-1 et L. 2122-21 du Code général des collectivités locales;

Attendu que pour décider que l'acte de vente serait un acte de vente sous seing privé, l'arrêt attaqué énonce que le fait que l'approbation du conseil municipal ne fait l'objet d'aucun document produit au dossier n'est pas de nature à donner compétence aux juridictions de l'ordre judiciaire pour apprécier la légalité de la représentation de la commune à l'acte de vente et que la procuration donnée par une administration publique pour passer un acte translatif de propriété est dispensée de légalisation et doit, en conséquence, dès qu'elle comporte une signature et le sceau de ladite administration, être considérée comme régulière au regard du contrôle exercé par le juge du livre foncier;

Qu'en statuant par ces motifs inopérants tout en constatant l'absence de délibération préalable du conseil municipal, **alors qu'à défaut de la production de cette autorisation, le maire ou son délégué n'avait pas la capacité de passer l'acte d'acquisition litigieux**, la cour d'appel a violé les textes susvisés;

PAR CES MOTIFS:

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 15 décembre 1995, entre les parties, par la cour d'appel de Colmar; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Metz.

**\* Date de référence pour fixer l'indemnité d'expropriation relative à des biens soumis au droit de préemption urbain et compris dans une ZAC**

**3ème Chambre Civile, 10 juillet 2002 pourvoi 01-70229 (Bull. n° 166)**

Sur le moyen unique :

Vu l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation, ensemble l'article L. 213-4 a) du Code de l'urbanisme ;

Attendu que, **lorsque des immeubles soumis au droit de préemption urbain sont expropriés, la date de référence prévue à l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien ;**

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Paris, 27 septembre 2001), que la commune des Lilas, dotée d'un plan d'occupation des sols (POS) dont la dernière modification est devenue opposable aux tiers le 27 novembre 1991 et ayant institué un droit de préemption urbain sur son territoire, a, en 1991, créé une zone d'aménagement concerté (ZAC) dont elle a confié la réalisation à la société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la ville des Lilas (Semalilas) ; que l'acte portant approbation d'un plan d'aménagement de zone (PAZ) a été publié le 6 octobre 1992 ; qu'une ordonnance du 20 juillet 1998 a transféré à la Semalilas la propriété de divers biens immobiliers situés à l'intérieur de la ZAC et appartenant à plusieurs propriétaires ; Attendu que pour fixer à une certaine somme l'indemnité d'expropriation due à la société Immo MDB, l'arrêt, après avoir relevé que conformément à l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme, les dispositions du POS cessent d'être applicables dans les ZAC à compter de la publication de l'acte portant approbation du PAZ, retient que c'est la date du 6 octobre 1992, à laquelle est devenu opposable aux tiers et exécutoire le PAZ approuvé le 30 septembre 1992 par la commune des Lilas, qui constitue la date de référence de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation ;

Qu'en statuant ainsi, alors que cette date ne fait pas partie de celles limitativement prévues par l'article L. 213-4 du Code de l'urbanisme, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt n° 22 rendu le 27 septembre 2001, entre les parties, par la cour d'appel de Paris ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Versailles (chambre des expropriations) ;

2/ DU CONSEIL D'ETAT

**\* Libération du logement de l'instituteur**

**02 mars 1990 (sect. Contentieux), - N°91687**

**Mme Peugnez**

"Considérant, d'une part, que par décision du 4 mai 1987 le maire d'Ivry-sur-Seine avait prononcé la mutation dans l'intérêt du service de Mme Peugnez ; que celle-ci se trouvait ainsi privée de tout titre à occuper le logement de fonctions qui lui avait été attribué par nécessité de service ; que, par suite, et alors même que Mme Peugnez avait formé contre cette décision un recours pour excès de pouvoir, la demande d'expulsion présentée par la commune ne se heurtait à aucune contestation sérieuse ; Considérant, d'autre part, que la libération du logement de fonctions de la gardienne de l'école Gabriel Péri à Ivry-sur-Seine présentait un caractère d'urgence en raison de la nécessité pour la commune de loger avant la rentrée scolaire la remplaçante de Mme Peugnez ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme Peugnez n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, en date du 2 septembre 1987, le juge des référés du tribunal administratif de Paris lui a ordonné de libérer les locaux qu'elle occupait ;

DECIDE : Article 1er : La requête de Mme Peugnez est rejetée."

**\* Insalubrité – Pouvoirs du Préfet de Paris – Code de la Santé Publique**

**22 mars 1985 - N° 36032**

Syndicat des copropriétaires du 16-18 rue du Chevalier de la Barre - Req. n°36032

REQUETE de la copropriété du 16-18 rue du Chevalier de la Barre à Paris XVIIIe tendant à:  
1° l'annulation du jugement du 25 mai 1981 du tribunal administratif de Paris rejetant sa demande dirigée contre l'arrêté du 19 janvier 1978 par lequel le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, lui a prescrit d'exécuter dans un délai de 2 mois des mesures d'assainissement dans l'immeuble mentionné ci-dessus;

2° l'annulation de cet arrêté;

Vu le code des tribunaux administratifs; le code de la santé publique; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953; la loi du 30 décembre 1977;

Sur la procédure:

Considérant que le préfet de Paris a été saisi par un rapport émanant de la section technique de l'habitat de la ville de Paris et relatif à l'état de l'immeuble sis 16-18 rue du Chevalier de la Barre à Paris; que le service municipal en cause, chargé de l'hygiène de l'habitation, était qualifié, en vertu des dispositions de l'article **L. 26 du code de la santé publique**, pour saisir le préfet sans avoir reçu délégation à cet effet du directeur départemental de la santé; qu'il résulte des termes de ce rapport que l'immeuble en cause était partiellement insalubre;

Considérant que s'il est vrai qu'aux termes de l'article L. 27 du même code, le rapport doit être contresigné par le préfet avant d'être déposé au secrétariat général de la préfecture à la disposition des intéressés, la circonstance qu'en l'espèce le préfet n'avait pas contresigné le rapport mis à la disposition du public ne constitue pas une irrégularité de nature à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué;

Considérant que la commission des logements insalubres de la ville de Paris s'est prononcée le 19 décembre 1977; que l'arrêté préfectoral attaqué, en date du 18 janvier 1978, est intervenu dans le délai d'un mois suivant la date de cet avis, tel que prescrit conformément aux dispositions de l'article L. 28 du code de la santé publique; que la circonstance que l'arrêté en cause n'a été notifié que le 28 janvier ne constitue pas une violation de ces dispositions;

Au fond:

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 28 du code précité, dans le cas où il aurait été conclu à la possibilité de remédier à l'insalubrité, le préfet est tenu, dans le délai d'un mois, de prescrire par arrêté les mesures appropriées indiquées, ainsi que leur délai d'exécution, par l'avis du conseil départemental d'hygiène ou de la commission qui en tient lieu... ”;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la cour de l'immeuble en cause était insalubre et constituait un danger pour la santé des habitants de l'immeuble voisin; que, par suite, le préfet était fondé à faire usage des pouvoirs qu'il tenait des articles L. 26 à L. 28 du code de la santé publique; que la servitude d'écoulement des eaux, auxquels sont assujettis les fonds inférieurs envers ceux qui sont plus élevés, en vertu de l'article 640 du code civil, ne pouvait faire obstacle au pouvoir que le préfet tient des articles précités du code de la santé publique pour faire cesser les situations d'insalubrité; qu'il résulte de l'instruction que, contrairement à ce que soutient la requête, les prescriptions édictées par l'arrêté attaqué ont eu pour objet, non de faire application du règlement sanitaire départemental, mais de remédier aux causes de l'insalubrité constatée; que la réfection de la cour de l'immeuble étant effectivement de nature à y porter remède, le préfet pouvait légalement imposer à la copropriété les mesures appropriées à cette fin sur le fondement de l'article L. 28 précité;

Considérant toutefois, que, par son arrêté attaqué, le préfet de Paris a mis en demeure le syndicat des copropriétaires de l'immeuble d'exécuter les mesures d'assainissement ci-après; 1) dans la cour du 16 rue du Chevalier de la Barre procéder à tous travaux nécessaires notamment par une réfection complète du revêtement du sol de la cour pour que celui-ci présente une surface solide et unie pour mettre fin aux infiltrations d'eaux pluviales; 2) procéder à un assèchement par tout procédé utile du mur du bâtiment sur cour à gauche du 14 rue du Chevalier de la Barre à Paris 18e; que, cependant, la commission des logements insalubres de Paris, qui tient lieu de conseil départemental d'hygiène, avait, dans son avis rendu le 19 décembre 1977, seulement conclu à la nécessité que la copropriété fasse “un minimum de réfection du sol de la cour, avec écoulement des eaux vers un siphon-panier se raccordant au

collecteur d'égout ” et estimé à bon droit qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des travaux d'assèchement sur le mur du bâtiment sur cour à gauche du 14 rue du Chevalier de la Barre; que, par suite, c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le préfet de Paris a prescrit ces derniers travaux; qu'il y a lieu, en conséquence, d'annuler sur ce point l'arrêté attaqué;

**\* A propos d'une carte communale avant la loi SRU**

**Arrêt du 29 avril 1983, Conseil d'Etat statuant au contentieux**

**Association de défense des espaces ruraux et naturels de la commune de Régnny**

Requête n° 32.105 de l'association de défense des espaces ruraux et naturels de la commune de Régnny tendant :

1° à l'annulation du jugement du 12 février 1981 du tribunal administratif de Lyon rejetant sa demande tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de la **délibération du conseil municipal de Régnny du 23 juin 1978, approuvant le plan de zonage délimitant les zones constructibles de la commune** ;

2° au sursis à l'exécution de cette délibération ;

Requête n° 42.452 de la même tendant à :

1° l'annulation du jugement du 18 mars 1982 du tribunal administratif de Lyon rejetant sa demande tendant à l'annulation d'une décision implicite du préfet de la Loire refusant de déclarer nulle de droit ladite délibération.

2° l'annulation de ladite délibération ;

Vu le code des tribunaux administratifs ; le code des communes ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ;

Considérant ... [jonction] ; . .

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête : Cons. qu'à défaut d'un plan d'occupation des sols, adopté dans les conditions prévues à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, la délivrance du permis de construire était, en 1978, soumise, dans la commune de Régnny, aux dispositions du règlement national d'urbanisme ;

Cons. que, par délibération en date du 23 juin 1978, le conseil municipal de Régnny [Loire], " a approuvé le plan de zonage délimitant les zones constructibles " sur le territoire de la commune ; qu'en dépit de l'affirmation contenue dans la même délibération que " ce zonage n'étant pas opposable aux tiers ne sera pas publié ", il ressort des pièces du dossier que la délibération a été communiquée aux intéressées et qu'elle a fait l'objet d'une publicité ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède **qu'une telle délibération doit être regardée comme une directive destinée à se substituer à un plan d'occupation des sols régulièrement élaboré ; que cette directive, ayant été adressée au maire dans une matière où celui-ci agit comme agent de l'Etat, le conseil municipal n'avait pas compétence pour l'adopter** ; que, dès lors, l'association requérante est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à ce que soient annulées la décision implicite par laquelle le préfet du département de la Loire a refusé de déclarer nulle de droit la délibération susmentionnée, ensemble ladite délibération ;

DECIDE :

[annulation des jugements ; annulation de la décision implicite du Préfet et de la délibération].

**\* Droit de préemption urbain - Illégalité**

**22 juin 1987 - N° 44552**

**Ville de Montreuil c/ Sebban**

5e/3e Sous-section réunies

REQUETE de la ville de Montreuil-sous-bois tendant:

1° à l'annulation du jugement du 25 mai 1982 du tribunal administratif de Paris ayant annulé, à la demande de M. Sebban, la décision du 10 janvier 1978 par laquelle la ville de Montreuil a

décidé de faire usage de son droit de préemption et d'acquérir la propriété mise en vente par M. Kauffert, sise à Montreuil, 84, rue des Sorins;  
 2° au rejet de la demande présentée devant le tribunal administratif;  
 Vu le code de l'urbanisme; le code des tribunaux administratifs; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953; la loi du 30 décembre 1977;

Sur la légalité de la décision attaquée:

Considérant que l'article L. 211-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur, dispose que le droit de préemption " destiné à permettre la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat ne peut être exercé que pour les objets suivants: création d'espaces verts publics, réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs, restauration de bâtiments ou rénovation des quartiers, constitution de réserves foncières conformément à l'article L. 221-1 ";

Considérant que la **décision de préemption** portant la date du 10 janvier 1978, comme d'ailleurs celle du 12 février 1979 rejetant le recours gracieux de M. Sebban, **se bornent à faire état d'un but d'intérêt général qui n'est en rien précisé**; que si M. Sebban soutient que le droit de préemption avait été exercé en l'espèce pour mettre l'ensemble immobilier à la disposition d'un industriel contrairement aux prescriptions de l'article L. 211-3 susrappelées, la ville de Montreuil n'a justifié ni devant les premiers juges ni en appel avoir exercé son droit pour l'un des objets limitativement énumérés par ledit article; qu'il suit de là que **la décision de préemption a été prise en méconnaissance des dispositions législatives précitées**; qu'elle est ainsi entachée d'illégalité; que, par suite, la ville de Montreuil n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris en a prononcé l'annulation;... (rejet).

#### \* Ville de Paris – Attribution de logements sociaux

##### 20 novembre 1989 - N° 69995

Ville de Paris, 5e/3e sous-section réunies, Req. n°69995

Requête de la ville de Paris tendant:

1°) à l'annulation du jugement du 24 avril 1985, par lequel le tribunal administratif de Paris a, à la demande du commissaire de la République de la région d'Ile de France et du département de Paris, annulé l'article 3, alinéas 1 et 3 et l'article 4 de la délibération D-306 du conseil de Paris en date du 5 mars 1984,

2°) au rejet de la demande du commissaire de la République devant le tribunal administratif;

Vu la constitution du 4 octobre 1958, notamment son article 34; le code de la construction et de l'habitation; le code des communes; la loi n°82-213 du 2 mars 1982 modifiée par la loi n°82-623 du 22 juillet 1982; la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982; le décret n°87-787 du 6 septembre 1983; le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel; l'ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n°53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n°87-1127 du 31 décembre 1987;

Considérant que, ni la loi du 31 décembre 1982 ni **aucune autre disposition législative n'autorisait le gouvernement à limiter**, comme il l'a fait par le second alinéa de l'article 11 du décret du 6 septembre 1983, **les compétences des conseils municipaux en matière de répartition des logements** dont la réservation est rendue nécessaire par l'exécution des opérations de rénovation, de réhabilitation ou de résorption de l'habitat insalubre ou par l'exécution de toute opération à caractère social; que, dans ces conditions, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 11 du décret du 6 septembre 1983, sont entachées d'illégalité; qu'en conséquence, elles ne peuvent, elles non plus, légalement fonder le jugement attaqué;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur les dispositions de l'article 11 du décret du 6 septembre 1983 pour annuler les premier et troisième alinéas de l'article 3 et l'article 4 de la délibération du conseil de Paris du 5 mars 1984;

Considérant toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés devant les premiers juges par le

préfet commissaire de la République de la région Ile de France et du département de Paris, ainsi que les moyens d'ordre public éventuels;

Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la loi précitée du 31 décembre 1982: " Les logements dont l'attribution relève de la commune et qui sont situés dans l'arrondissement sont attribués pour moitié par le maire d'arrondissement et pour moitié par le maire de la commune... "; qu'en application de ces dispositions législatives, la totalité des logements dont l'attribution relève de la commune est soumise à cette répartition, sans que le législateur ait autorisé de dérogation, qu'il s'agisse de relogements d'urgence ou du relogement d'agents titulaires; que, sur ces deux points, les dispositions des premier et troisième alinéas de l'article 3 de la délibération du 5 mars 1984 sont en contradiction avec celles de l'article 14 de la loi du 31 décembre 1982;

Considérant que, si l'article 4 de la même délibération a entendu, pour des motifs tirés d'une plus grande égalité, instituer un mécanisme de répartition spécifique tenant à l'inégale implantation des logements sociaux entre différents arrondissements de Paris, qui permet aux maires des arrondissements dont le parc des logements sociaux est inexistant ou sensiblement inférieur à la moyenne parisienne, d'attribuer dans certaines limites, des logements situés dans d'autres arrondissements que celui dont ils ont la charge, ce mécanisme porte atteinte aux principes de l'attribution pour moitié par le maire de Paris et pour moitié par les maires des arrondissements dans lesquels sont implantés des logements, tel qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 31 décembre 1982;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la ville de Paris n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé les alinéas 1 et 3 de l'article 3 et l'article 4 de la délibération du 5 mars 1984;... (rejet).

### 3/ D'UNE COUR D'APPEL

#### Arrêté de péril

Arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai, 2ème chambre, du **22 juillet 2003** (n° 00DA01105, Inédit au Recueil Lebon)

Vu l'arrêt en date du 5 juin 2001 par lequel la Cour a sursis à statuer sur la requête de Mme Monique Z et Mme Martine A, enregistrée sous le numéro 00-1105 et tendant à ce que la Cour

1°) annule le jugement du 27 juin 2000 par lequel le tribunal administratif de Lille a homologué l'arrêt du 3 août 1999 du maire de Douai les mettant en demeure de mettre fin à l'état de péril constitué par l'immeuble sis ... à Douai (59500) par l'exécution de certains travaux ou par la démolition dudit immeuble ;

2°) rejette la demande d'homologation dudit arrêté, présentée par le maire de Douai ;

3°) ...

Vu ...

Considérant que, par jugement du 4 mars 2003, le tribunal de grande instance de Douai a déclaré que Mme Monique Z et Mme Martine A ont accepté la succession de leur grand-mère Mme Paule B, décédée le 26 février 1994 à Douai et que sont sans effet les déclarations de renonciation à cette succession souscrites par elles le 23 mai 2000 auprès du tribunal de grande instance de Douai ; que, dès lors, les requérantes ne sont pas fondées à contester la propriété de l'immeuble litigieux ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'expertise que la descente d'eaux pluviales et le chéneau de l'immeuble sis ... à Douai sont percés, que des plaques d'enduits sont décollées et que les pierres des corniches sont dégradées ou manquantes ; **que ledit immeuble menace ruine et présente un danger pour la sécurité publique** ; que les requérantes n'ont pas exécuté les mesures qui leur étaient prescrites par l'arrêt de péril du maire de Douai en date du 3 août 1999 dans le délai imparti à cet effet ; qu'elles ne contestent pas que ces mesures étaient propres à faire cesser le péril ; que dès lors, Mme Z et Mme A ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal

administratif de Lille les a condamnées à procéder aux travaux prescrits par l'arrêté du maire de Douai en date du 3 août 1999 sur l'immeuble leur appartenant ... et a autorisé le maire de Douai à y faire procéder d'office aux frais, risques et périls des propriétaires faute pour les intéressées de ce faire dans le délai d'un mois à compter de la notification dudit jugement ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Douai qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamnée à payer à Mme Monique Z et Mme Martine A la somme qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de condamner Mme Z et Mme A à payer à la commune de Douai une somme de 500 euros au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de Mme Monique Z et de Mme Martine A est rejetée

## QUELQUES UN DES TEXTES CITES

### CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

#### Sur les personnes défavorisées

**Article L 411** (Créé, L. n° 98-657, 29 juill. 1998, art. 55)

La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers.

**Article L 441** (Créé, L. n° 98-657, 29 juill. 1998, art. 56-I)

L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées.

L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

Les collectivités territoriales concourent, en fonction de leurs compétences, à la réalisation des objectifs mentionnés aux alinéas précédents, notamment dans le cadre de conférences et chartes intercommunales.

Les bailleurs sociaux attribuent les logements locatifs sociaux dans le cadre des dispositions de la présente section.

L'État veille au respect des règles d'attribution de logements sociaux.

#### Sur la Conférence Intercommunale du logement

**Article L 441-1-4** (Alinéa créé, L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art. 153-I)

En région d'Île-de-France, toute commune comptant un nombre de logements locatifs sociaux tels que définis à l'article L. 302-5 supérieur à 20 % du total des résidences principales peut créer une conférence communale du logement. La conférence, présidée par le maire, rassemble le représentant de l'État dans le département, les bailleurs sociaux possédant ou gérant des logements dans la commune, les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, désignés par le représentant de l'État dans le département et, lorsqu'ils sont titulaires de droits de réservation dans la commune, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, ainsi qu'un représentant du conseil général. Elle se réunit au moins une fois par an.

**Article L 441-1-5** (Créé, L. n° 98-657, 29 juill. 1998, art. 56-I)

Le représentant de l'État dans le département saisit la conférence intercommunale du logement de l'accord départemental, et notamment des engagements quantifiés annuels d'attribution fixés pour chaque organisme disposant d'un patrimoine locatif social dans le bassin d'habitat concerné. La conférence définit, compte tenu des autres demandes de logement social, les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées. Elle peut également émettre un avis sur le niveau des plafonds de ressources dans le bassin d'habitat.

Dans le cas où une conférence réunit des communes situées dans des départements différents, elle est saisie par les représentants de l'État dans les départements concernés.

Dans le respect des engagements quantifiés fixés annuellement à chaque organisme en application de l'accord collectif départemental, la conférence élabore une charte intercommunale du logement définissant la répartition de ces objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat. La conférence évalue annuellement la situation des demandes non satisfaites dans les délais et les conditions de mise en œuvre de la charte intercommunale du logement.

Pour l'élaboration de la charte intercommunale du logement, la conférence est composée comme il est dit à l'article L. 441-1-4, à l'exclusion toutefois des maires des communes dont le territoire ne comporte pas de logements locatifs sociaux. Seuls les membres de la conférence représentant les collectivités locales ont voix délibérative.

La charte est soumise à l'agrément du représentant de l'État dans le département. Celui-ci peut présenter à la conférence des demandes motivées de modification. Lorsqu'au terme d'un délai de six mois après la transmission prévue au premier alinéa, la conférence n'a pas élaboré de charte intercommunale du logement ou que celle-ci n'a pas été agréée par le représentant de l'État dans le département, les

attributions de logements locatifs sociaux dans le bassin d'habitat concerné sont prononcées selon les dispositions des articles L. 441 à L. 441-1-2.

Dans le cas où une conférence intercommunale réunit des communes situées dans des départements différents, la charte est soumise à l'agrément des représentants de l'État dans les départements concernés.

(Alinéa créé, L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art. 153-II ) Les conférences communales du logement créées en application du dernier alinéa de l'article L. 441-1-4 élaborent une charte communale du logement en vue d'harmoniser les politiques d'attribution de logements sociaux des bailleurs disposant d'un parc locatif sur le territoire communal, dans le respect des engagements quantifiés fixés annuellement à chaque organisme en application de l'accord collectif départemental et des orientations de la conférence intercommunale du logement lorsque la commune est membre d'une telle conférence. La charte communale est communiquée au représentant de l'État dans le département ainsi qu'au président de la conférence intercommunale lorsque la commune est membre d'une telle conférence.

## CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### Sur le logement de l'instituteur

#### Article L 2334-26

À compter de l'exercice 1986, les communes reçoivent une dotation spéciale, prélevée sur les recettes de l'État, au titre des charges qu'elles supportent pour le logement des instituteurs.

Cette dotation évolue, chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement, compte tenu, le cas échéant, de la régularisation prévue à l'article L. 1613-2. (Phrase ajoutée, L. n° 2002-276, 27 févr. 2002, art. 61, II) "Le Comité des finances locales peut majorer cette dotation de tout ou partie du reliquat comptable afférent au dernier exercice connu."

Cette dotation est répartie par le comité des finances locales proportionnellement au nombre des instituteurs, exerçant dans les écoles publiques, qui sont logés par chaque commune ou qui reçoivent d'elle une indemnité de logement.

Elle est diminuée chaque année par la loi de finances initiale du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles

Il est procédé, au plus tard au 31 juillet de l'année suivante, à la régularisation de la diminution réalisée, conformément aux dispositions du précédent alinéa, en fonction de l'effectif réel des personnels sortis du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la dotation spéciale.

La diminution est calculée par référence au montant unitaire de la dotation spéciale.

#### Article L 2334-27

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs prévue à l'article L 2334-26 est divisée en deux parts :

- la première part est versée aux communes pour compenser les charges afférentes aux logements effectivement occupés par des instituteurs ayant droit au logement;

## CODE DE L'ENVIRONNEMENT

### Sur la commission nationale du débat public

#### Article L121-1 (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)

La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En outre, la Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux. Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet. La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations

à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.  
La Commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis.

**Article L 121-2** (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 134 Journal Officiel du 28 février 2002)

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux documents d'urbanisme et aux opérations d'aménagement prévues par le livre III du code de l'urbanisme. Toutefois peuvent en relever certains projets d'investissement dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Lorsque le débat public est organisé dans les conditions prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables.

## CODE DE LA SANTE PUBLIQUE (Nouvelle partie Législative)

### Chapitre 1 : Salubrité des immeubles et des agglomérations

**Article L 1331-1** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Le raccordement des immeubles aux égouts disposés pour recevoir les eaux usées domestiques et établis sous la voie publique à laquelle ces immeubles ont accès soit directement, soit par l'intermédiaire de voies privées ou de servitudes de passage, est obligatoire dans le délai de deux ans à compter de la mise en service de l'égout. Un arrêté interministériel détermine les catégories d'immeubles pour lesquelles un arrêté du maire, approuvé par le représentant de l'Etat dans le département, peut accorder soit des prolongations de délais qui ne peuvent excéder une durée de dix ans, soit des exonérations de l'obligation prévue au premier alinéa. Il peut être décidé par la commune qu'entre la mise en service de l'égout et le raccordement de l'immeuble ou l'expiration du délai accordé pour le raccordement, elle perçoit auprès des propriétaires des immeubles raccordables une somme équivalente à la redevance instituée en application de l'article L. 2224-12 du code général des collectivités territoriales. Les immeubles non raccordés doivent être dotés d'un assainissement autonome dont les installations seront maintenues en bon état de fonctionnement. Cette obligation ne s'applique ni aux immeubles abandonnés, ni aux immeubles qui, en application de la réglementation, doivent être démolis ou doivent cesser d'être utilisés.

**Article L 1331-2** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Lors de la construction d'un nouvel égout ou de l'incorporation d'un égout pluvial à un réseau disposé pour recevoir les eaux usées d'origine domestique, la commune peut exécuter d'office les parties des branchements situées sous la voie publique, jusque et y compris le regard le plus proche des limites du domaine public. Pour les immeubles édifiés postérieurement à la mise en service de l'égout, la commune peut se charger, à la demande des propriétaires, de l'exécution de la partie des branchements mentionnés à l'alinéa précédent. Ces parties de branchements sont incorporées au réseau public, propriété de la commune qui en assure désormais l'entretien et en contrôle la conformité. La commune est autorisée à se faire rembourser par les propriétaires intéressés tout ou partie des dépenses entraînées par ces travaux, diminuées des subventions éventuellement obtenues et majorées de 10 % pour frais généraux, suivant des modalités à fixer par délibération du conseil municipal.

**Article L 1331-3** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Dans le cas où le raccordement se fait par l'intermédiaire d'une voie privée, et sans préjudice des dispositions des articles L. 171-12 et L. 171-13 du code de la voirie relatives à l'assainissement d'office et au classement d'office des voies privées de Paris, les dépenses des travaux entrepris par la commune pour l'exécution de la partie publique des branchements, telle qu'elle est définie à l'article L. 1331-2, sont remboursées par les propriétaires, soit de la voie privée, soit des immeubles riverains de cette voie, à raison de l'intérêt de chacun à l'exécution des travaux, dans les conditions fixées au dernier alinéa de l'article L. 1331-2.

**Article L 1331-4** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Les ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement sont à la charge exclusive des propriétaires et doivent être réalisés dans les conditions fixées à l'article L. 1331-1. La commune contrôle la conformité des installations correspondantes.

**Article L 1331-5** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Dès l'établissement du branchement, les fosses et autres installations de même nature sont mises hors d'état de servir ou de créer des nuisances à venir, par les soins et aux frais du propriétaire.

**Article L 1331-6** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Faute par le propriétaire de respecter les obligations édictées aux articles L. 1331-4 et L. 1331-5, la commune peut, après mise en demeure, procéder d'office et aux frais de l'intéressé aux travaux indispensables.

**Article L 1331-7** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Les propriétaires des immeubles édifiés postérieurement à la mise en service de l'égout auquel ces immeubles doivent être raccordés peuvent être astreints par la commune, pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire, à verser une participation s'élevant au maximum à 80 % du coût de fourniture et de pose d'une telle installation. Une délibération du conseil municipal détermine les conditions de perception de cette participation.

**Article L 1331-8** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Tant que le propriétaire ne s'est pas conformé aux obligations prévues aux articles L. 1331-1 à L. 1331-7, il est astreint au paiement d'une somme au équivalente à la redevance qu'il aurait payée au service public d'assainissement si son immeuble avait été raccordé au réseau ou équipé d'une installation d'assainissement autonome réglementaire, et qui peut être majorée dans une proportion fixée par le conseil municipal dans la limite de 100 %.

**Article L 1331-9** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Les sommes dues par le propriétaire en vertu des articles L. 1331-2, L. 1331-3, L. 1331-6 et L. 1331-7 sont recouvrées comme en matière de contributions directes. Les réclamations sont présentées et jugées comme en matière de contributions directes.

**Article L 1331-10** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Tout déversement d'eaux usées, autres que domestiques, dans les égouts publics doit être préalablement autorisé par la collectivité à laquelle appartiennent les ouvrages qui seront empruntés par ces eaux usées avant de rejoindre le milieu naturel. L'autorisation fixe, suivant la nature du réseau à emprunter ou des traitements mis en oeuvre, les caractéristiques que doivent présenter ces eaux usées pour être reçues. Cette autorisation peut être subordonnée à la participation de l'auteur du déversement aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation entraînées par la réception de ces eaux. Cette participation s'ajoute à la perception des sommes pouvant être dues par les intéressés au titre des articles L. 1331-2, L. 1331-3, L. 1331-6 et L. 1331-7 ; les dispositions de l'article L. 1331-9 lui sont applicables.

**Article L 1331-11** (Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 art. 3 I Journal Officiel du 10 mai 2001)

Les agents du service d'assainissement ont accès aux propriétés privées pour l'application des articles L. 1331-4 et L. 1331-6 ou pour assurer le contrôle des installations d'assainissement non collectif et leur entretien si la commune a décidé sa prise en charge par le service.

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages

Jurisclasseur, collections : Droit Administratif, Construction-Urbanisme, Formulaire Notarial

Mémento Urbanisme – Construction 2002-2003, éd. Francis Lefèbvre

La Politique locale de l'Habitat – Paule Quilichini, Imprimerie Nationale, éd. 2002

La Politique de la Ville – A. Anderson, H. Vieillard-Baron, éd. ASH 2003

Le Secrétaire de Mairie, éd. Litec

Habitat et Logement, Que Sais-Je n° 1395

## Revue

*A.J.D.I.*

- La validité des la territorialisation des normes en matière d'attribution de logements sociaux; Jean-Philippe Brouant, Janvier 2002
- Communes et quota de logements sociaux : des obligations sanctionnables, Jean-Philippe Brouant, Mars 2002

*A.J.D.A.*

- La loi SRU et l'habitat; Jean-Philippe Brouant, Janvier 2001
- Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défaillantes dans la réalisation de logements sociaux; Emmanuelle Deschamps, Mars 2002

*B.J.D.U*

- Un plan d'occupation des sols peut-il fixer la surface minimale des logements, Mai 1997
- Le contenu des nouveaux documents d'urbanisme, J. Trémeau, Mai 2001

*Construction et Urbanisme (éd du Jurisclasseur)*

- L'obligation de réalisation de logements sociaux résultant de la loi du 13 décembre 2000; Alain Durance, Mai 2001

*JCP, Le semaine juridique notariale et immobilière*

- Le logement social après la loi SRU : créativité ou complexité
- Le droit de préemption urbain et les ZAD après la loi LOV du 13 juillet 1991, J. Hugot 1991, I p 331

*RD Sanitaire et social*

- Politique de l'Habitat et droit au logement dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain; Robert Laforne, avril juin 2001 n° 37 p 410 s.

## Rapports

- Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, Le rapport d'activité 2001 – éd. oct. 2002
- 2000 – 2006, Les programmes européens et la politique de la ville, Repères les éditions de la Délégation interministérielle à la ville, mars 2000
- DATAR :
  - La lettre, supplément d'octobre 2001 sur "Pays et Agglomérations, Vers une recomposition du territoire"
  - Quelle France rurale pour 2020, étude prospective pour le CIAD du 3/09/03
- Inspection générale des finances, rapport sur le financement du logement social, Mars 2002
- Chambre Régionale des Comptes de Provence, Observations définitives relatives à la Politique de la Ville sur le site de Marseille, 14.12.2001
- Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France, Observations définitives concernant la Commune d'Epinay sous Senart, 12.11.2001
- Relancer l'habitat en Ile de France, Rapport de M. P. Pommelet à M. de Robien, Ministre de l'Equipement, octobre 2003.
- Les aires d'accueil des gens du voyage, Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, Nov. 2002

## Sites utiles

- <http://www.legifrance.gouv.fr>
- <http://www.ville.gouv.fr> (Délégation interministérielle à la Ville – DIV)
- <http://www.certu.fr> (centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, 9 rue J. Récamier 69456 LYON cedex 06))
- <http://www.datar.gouv.fr> (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)
- <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> (Dir° gale des collectivités au Ministère de l'intérieur)
- <http://www.equipement.gouv.fr> (Ministère de l'Equipement)
- <http://www.environnement.gouv.fr>
- <http://www.ccomptes.fr> (Cour des Comptes)
- <http://www.conseil-etat.fr> (Conseil d'Etat)
- <http://www.grandesvilles.org> (Association des maires des grandes villes de France - AMG VF)
- <http://europa.eu.int/> et <http://info regio.cece.eu.int/> (commission européenne)
- <http://www.habitat.developpement.tm.fr> (réseau habitat & développement)
- <http://www.union-hlm.org> (site de l'union sociale pour l'habitat)

# DOCUMENTS ANNEXES

- 1) Tableau récapitulatif des programmes européens pour la politique de la ville
- 2) Cartes des contrats de ville et aires urbaines en novembre 2002
- 3) Fiches techniques définissant les aides accordées par le Conseil régional de Franche Comté
- 4) Le contrat de ville de DOLE 2000/2006 – Opération de renouvellement urbain ORU, tableau des financements
- 5) Exemple d'un règlement intérieur d'une aire d'accueil des populations nomades