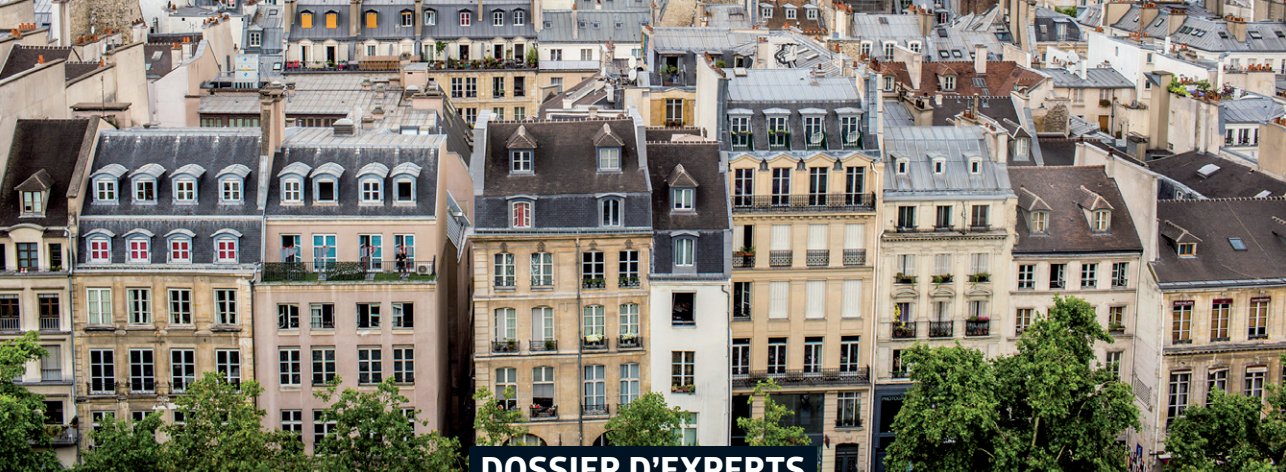




**DOSSIER D'EXPERTS**

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

# **Transformer la loi ELAN en opportunités pour les territoires**

**Jean-Christophe Tépélian**

Chef de projets en planification et stratégie territoriale

**Claire Garaud**

Avocate en droit de l'urbanisme et de l'environnement

# Transformer la loi ELAN en opportunités pour les territoires

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a porté de grandes ambitions : construire plus, mieux et moins cher, faire évoluer le logement social, répondre aux besoins de chacun, et améliorer le cadre de vie. Un peu plus de trois ans après sa promulgation, de nombreux textes réglementaires ont été pris pour son application et sa mise en œuvre est aujourd'hui globalement effective.

L'observation de ses effets est alors possible. Les outils de la loi ELAN sont-ils utiles et utilisés ? Concernent-ils tous les types de territoires, des grandes villes et métropoles aux communes rurales ? Quels effets concrets produisent-ils ? Répondent-ils aux besoins des territoires ? Quelles perspectives offrent-ils pour l'avenir ?

Après un décryptage des nouveaux outils créés par la loi ELAN et une présentation d'un premier bilan de son application, le présent ouvrage interroge l'évolution de la politique du logement social et propose une observation des effets et perspectives urbanistiques de la loi ELAN pour les territoires, en distinguant ces derniers selon leur typologie.

Cet ouvrage offre aux élus, cadres territoriaux et techniciens une vision globale de cette loi particulièrement dense. Pour mieux en appréhender les enjeux et en révéler les traductions pratiques, il s'appuie notamment sur les retours d'expériences et les attentes d'acteurs qui, au quotidien, définissent les politiques locales de l'habitat et s'investissent dans l'aménagement des territoires dont ils ont la responsabilité.



Urbaniste-géographe, **Jean-Christophe Tépélian** accompagne les collectivités dans la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies et projets de territoires. Après de premières expériences dans le secteur privé, il rejoint l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise en 2010. Il est également chargé d'enseignement au sein de plusieurs universités.

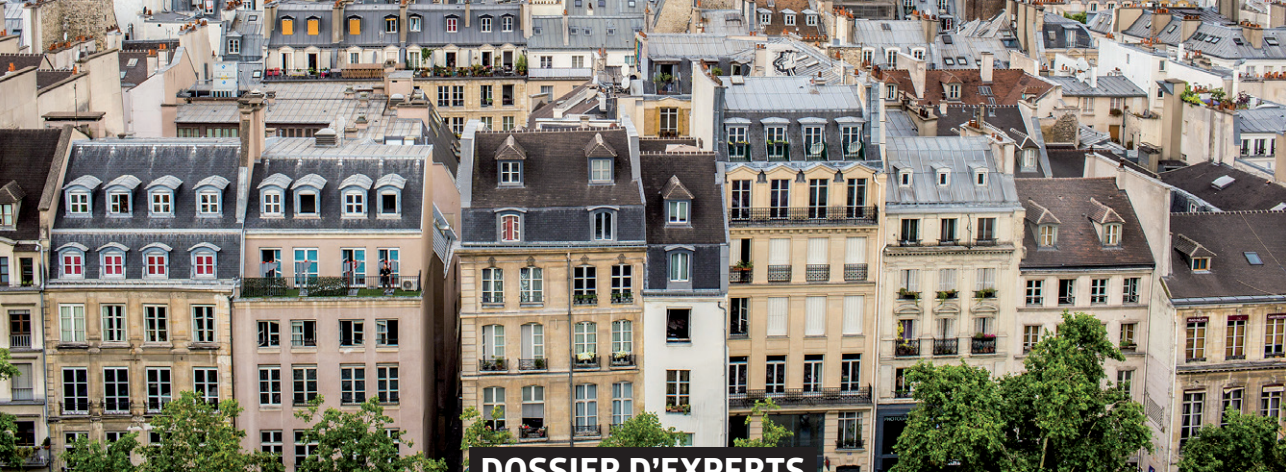


Avocate en droit de l'urbanisme et de l'environnement depuis 2011, **Claire Garaud** accompagne, en conseil et en contentieux, tous les acteurs de l'aménagement des territoires : collectivités, institutionnels, aménageurs mais également promoteurs et constructeurs immobiliers. Elle assure également des formations auprès d'universités et d'organismes privés.

**boutique.territorial.fr**

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-1932-2

**territorial** éditions



**DOSSIER D'EXPERTS**

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

# Transformer la loi ELAN en opportunités pour les territoires

**Jean-Christophe Tépélian**

Chef de projets en planification et stratégie territoriale

**Claire Garaud**

Avocate en droit de l'urbanisme et de l'environnement

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 905A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](https://boutique.territorial.fr)

**Vous souhaitez  
nous contacter  
à propos de votre ouvrage ?**

## **C'est simple !**

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
[www.boutique.territorial.fr](http://www.boutique.territorial.fr)

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Il est interdit de reproduire<br/>intégralement ou partiellement<br/>la présente publication sans autorisation du<br/>Centre Français d'exploitation<br/>du droit de Copie.</p> <p><b>CFC</b><br/>20, rue des Grands-Augustins<br/>75006 Paris.<br/>Tél. : 01 44 07 47 70</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-1932-2

ISBN version numérique : 978-2-8186-1933-9

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - mars 2022

Dépôt légal à parution



# Sommaire

---

|                    |     |
|--------------------|-----|
| Introduction ..... | p.7 |
|--------------------|-----|

## Partie 1

### **Les nouveaux outils juridiques de la loi ELAN**

#### Chapitre I

##### **Les outils urbanistiques pour l'objectif « construire plus, mieux et moins cher »**

|                                                                                                                       |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>A - La simplification des normes : des grands projets au droit commun</b> .....                                    | p.13 |
| 1. Règles dérogatoires pour les grands projets .....                                                                  | p.14 |
| 2. Simplification du droit commun .....                                                                               | p.20 |
| <b>B - Les autorisations d'urbanisme : vers une accélération et une sécurisation des procédures</b> .....             | p.44 |
| 1. Accélération des autorisations d'urbanisme (délai contentieux, numérisation, privatisation de l'instruction) ..... | p.44 |
| 2. Sécurisation des autorisations d'urbanisme (annulation partielle et sursis à statuer, recours abusifs) .....       | p.52 |

#### Chapitre II

##### **Les outils pour une recherche de mixité** .....

|                                                                                                                   |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>A - La mixité fonctionnelle et une meilleure appréhension des usages du logement</b> .....                     | p.59 |
| 1. Les dispositions pour le commerce et la transformation des bureaux en logements, le logement touristique ..... | p.59 |
| 2. Une meilleure prise en compte des usages du logement .....                                                     | p.72 |
| <b>B - La mixité sociale</b> .....                                                                                | p.76 |
| 1. L'évolution du secteur du logement social .....                                                                | p.76 |
| 2. L'encouragement de la mixité sociale .....                                                                     | p.81 |

## Chapitre III

### Les outils pour une amélioration du confort de vie ..... p. 87

#### A - Les transitions numériques et énergétiques ..... p. 87

1. Numérique ..... p. 87

2. Énergétique ..... p. 91

#### B - L'amélioration de la qualité de vie au sein des logements ..... p. 92

1. Lutte contre logement insalubre et marchands de sommeil ..... p. 92

2. Redressement des copropriétés ..... p. 94

## Partie 2

### Effets et opportunités de la loi ELAN pour les territoires

## Chapitre I

### Bilan général d'application de la loi ELAN ..... p. 99

#### A - Les dispositions concernant l'urbanisme ..... p. 99

1. La modernisation des SCoT et la rationalisation de la hiérarchie des normes ..... p. 99

2. Le droit à l'expérimentation et à l'innovation ..... p. 100

3. La dématérialisation de la transmission à l'administration des demandes d'autorisation d'urbanisme et de leur traitement ..... p. 100

#### B - Les dispositions en matière de rénovation des centres-villes ..... p. 101

#### C - Les mesures en faveur du bâtiment et du logement ..... p. 101

1. Mesures pour faciliter la construction de bâtiments ..... p. 102

2. Mesures portant sur la réorganisation du secteur social et la production de logements sociaux ..... p. 103

3. Mesures relatives à l'amélioration des relations bailleur/locataire dans le parc privé ..... p. 103

4. Mesures facilitant le fonctionnement des copropriétés ..... p. 103

5. Mesures permettant de lutter contre l'habitat indigne ..... p. 104

## Chapitre II

### Faire croître le parc de logements sociaux par leur vente, un oxymore crédible ? ..... p. 105

#### A - La vente de logements sociaux, sujet d'un programme de recherche ..... p. 105

#### B - Une disposition déjà ancienne, renforcée par la loi ELAN ..... p. 105

1. Faciliter les autorisations de vente ..... p. 106

2. Simplifier la définition du prix de vente ..... p. 107

3. Préciser et hiérarchiser la liste des bénéficiaires de la vente d'un logement social ..... p. 108

4. Permettre la création de sociétés de vente HLM ..... p. 108

#### C - Une question qui fait débat ..... p. 109

1. Des éléments de sécurisation pour préserver la vocation sociale des logements et garantir la réaffectation du produit des ventes ..... p. 109

2. Des arguments de promotion de la vente de logements sociaux qui semblent peu convaincre ..... p. 110

#### D - Un objectif de vente peu corrélé à la demande des locataires ..... p. 114

|                                                                                                                                               |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>E - Une évolution du modèle économique du logement social qui pose question</b> .....                                                      | p.115 |
| 1. La réduction de loyer de solidarité : un poids sur les capacités d'investissement des bailleurs .....                                      | p.115 |
| 2. La loi ELAN fait évoluer le modèle économique des organismes de logements sociaux ..                                                       | p.116 |
| <b>F - Construire des logements sociaux neufs est de plus en plus difficile</b> .....                                                         | p.118 |
| <b>Chapitre III</b>                                                                                                                           |       |
| <b>Des outils juridiques différenciés selon la typologie territoriale</b> .....                                                               | p.119 |
| <b>A - Les métropoles et grandes agglomérations</b> .....                                                                                     | p.120 |
| 1. Règles dérogatoires pour les grands projets – PPA et GOU : des outils plus adaptés aux grandes villes et métropoles .....                  | p.121 |
| 2. La mixité fonctionnelle : transformation des bureaux en logements et encadrement de la location des meublés de tourisme .....              | p.126 |
| 3. De l'encadrement des loyers au bail réel solidaire : des outils de mixité sociale complémentaires de la politique du logement social ..... | p.133 |
| <b>B - Les villes et agglomérations moyennes</b> .....                                                                                        | p.145 |
| 1. Qu'est-ce qu'une ville moyenne ? .....                                                                                                     | p.145 |
| 2. Un constat de dévitalisation des centres et de décroissance urbaine .....                                                                  | p.146 |
| 3. Le programme Action cœur de ville (ACV) : une impulsion forte pour la revitalisation .....                                                 | p.147 |
| 4. ORT : la loi ELAN crée le levier opérationnel pour les cœurs des villes .....                                                              | p.149 |
| <b>C - Les petites villes et leur périphérie</b> .....                                                                                        | p.156 |
| 1. La location de meublés de tourisme : encadrée à Paris, plébiscitée en Eure-et-Loir .....                                                   | p.156 |
| 2. Grands projets : les petites villes sont-elles concernées par les innovations de la loi ELAN ? .....                                       | p.157 |
| 3. La rationalisation de la hiérarchie des normes : quel apport pour les petites villes et leurs agglomérations ? .....                       | p.158 |
| 4. Quelles opportunités la loi ELAN offre-t-elle pour la revitalisation des petites villes ? .....                                            | p.159 |
| <b>D - Les territoires ruraux</b> .....                                                                                                       | p.161 |
| 1. La loi ELAN s'adresse partiellement aux territoires ruraux .....                                                                           | p.162 |
| 2. Des mesures emblématiques de la loi ELAN ne les concernent pas ou peu .....                                                                | p.163 |
| 3. Les territoires ruraux disposent déjà d'un outil adapté à leurs spécificités : le contrat de ruralité .....                                | p.163 |
| <b>Synthèse et mise en perspective</b> .....                                                                                                  | p.165 |
| <b>Remerciements</b> .....                                                                                                                    | p.171 |





## Introduction

---

La loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a été promulguée le 23 novembre 2018, au terme de cinq mois de débat parlementaire ayant donné lieu à 3 000 amendements. Depuis vingt ans, plusieurs lois importantes ont jalonné les politiques du logement, de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Aujourd'hui, la loi ELAN constitue-t-elle une grande loi pour le logement et, surtout, atteint-elle ses objectifs ?

Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires jusqu'en octobre 2018, a porté la loi ELAN avec son secrétaire d'État, Julien Denormandie. Ils ont proposé un texte fondé sur des ambitions fortes : « *libérer et offrir de nouvelles opportunités* » à la construction et à la rénovation et « *protéger et donner plus à ceux qui ont moins* », à travers le logement.

Le texte de la loi ELAN traduit ces ambitions autour de quatre grands titres. Le premier « Construire plus, mieux et moins cher », poursuit une logique de choc de l'offre pour faire face au manque de logements. Le deuxième est consacré à la restructuration du secteur du logement social et à l'adaptation des conditions d'activité de ses organismes. Le troisième regroupe les outils favorables à la mixité sociale et à la mobilité résidentielle, aux relations entre bailleurs et locataires et à la promotion des logements intermédiaires. Le quatrième vise l'amélioration du cadre de vie. Pour cela, la loi ELAN crée de nouveaux dispositifs nécessaires à la revitalisation des centres-villes, prend des mesures favorables à l'amélioration des conditions de logement et facilite la couverture du territoire par le très haut débit.

En 2018, la crise sanitaire de la Covid-19 n'avait pas encore eu lieu. Les confinements successifs ont exacerbé le manque d'adaptation de certains logements aux besoins des ménages. Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, indiquait, en décembre 2020<sup>1</sup>, que « *cette crise a montré l'importance du bien-vivre chez soi* ».

Trois ans se sont écoulés avant la rédaction de cet ouvrage, un délai permettant de bénéficier du recul nécessaire à l'observation de ses premiers effets. Nous avons donc cherché à savoir si les outils de la loi ELAN sont effectivement mobilisés, à l'échelle nationale tout d'abord, et plus spécifiquement au sein des grandes typologies territoriales que sont les

---

1. ANRU, magazine *En villes*, 17 décembre 2020.

grandes villes et métropoles, les villes et agglomérations de taille moyenne et petite, et les territoires ruraux. Quels effets concrets produisent-ils ? Répondent-ils aux besoins des territoires ? Quelles perspectives offrent-ils pour l'avenir ?

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à ces questions, nous avons tout d'abord cherché à saisir le potentiel et appréhender la portée des nouvelles dispositions de la loi ELAN sous un angle juridique, que nous développons dans la première partie de cet ouvrage à travers trois chapitres.

Dans le premier, nous explorons les outils visant à satisfaire l'ambition de construire plus, mieux et moins cher, affichée par les auteurs de la loi.

Le second chapitre décrypte les outils pour une recherche de mixité, tout d'abord dans sa dimension fonctionnelle, à travers les évolutions apportées au commerce, à la transformation des bureaux en logements et à l'encadrement des locations touristiques. Dans un second temps, il traite de la dimension sociale de la mixité, à travers les importantes évolutions apportées au secteur du logement social et les mesures de renforcement de la mixité sociale.

Enfin, le troisième chapitre regroupe les outils créés par la loi ELAN pour un engagement plus fort dans les transitions numérique et énergétique et pour une amélioration de la qualité de vie au sein des logements.

La seconde partie est consacrée aux effets produits par la loi ELAN au cours de ses premières années de mise en œuvre et aux perspectives qu'elle offre aux différentes échelles de bassins de vie. La recherche bibliographique est enrichie du témoignage d'élus locaux et de cadres territoriaux, représentant des territoires aux typologies diverses, de la grande métropole à la petite ville.

Le quatrième chapitre rend compte du travail du Sénat, par une synthèse de ses bilans 2020 et 2021 portant sur l'application de la loi ELAN au cours de ses trois premières années d'existence.

Le cinquième chapitre questionne plus particulièrement les dispositions relatives au logement social, notamment les mesures favorables à la vente de logements sociaux et à la réorganisation de ce secteur.

Enfin, le sixième chapitre propose une lecture plus géographique des effets de la loi ELAN dans les territoires, à travers des dispositions qui, selon nous, relèvent de deux grandes échelles d'application.

À la première, nationale, correspondent les outils de la loi dont l'application semble adaptée à l'ensemble du territoire. Il s'agit notamment de la réforme du logement social, de la rationalisation de la hiérarchie des normes, de la modernisation des schémas de cohérence territoriale (SCoT), de la sécurisation et de la simplification des autorisations d'urbanisme, de la lutte contre les recours abusifs et de la modernisation des zones d'aménagement concerté (ZAC), ou encore du bail mobilité et de la lutte contre les marchands de sommeil.

La seconde échelle d'application est celle des grandes typologies territoriales, pour lesquelles la loi semble avoir élaboré des outils à façon. Dans les métropoles et grandes agglomérations tendues, où même les classes moyennes peuvent rencontrer des difficultés pour se loger, l'encadrement des loyers, le contrôle renforcé des locations touristiques et la transformation des bureaux en logements doivent contribuer à préserver l'accès

au logement dans les centres, limiter la raréfaction du parc de logements et favoriser le recyclage des locaux.

La loi ELAN déploie, par ailleurs, d'importants dispositifs contractuels, à travers le projet partenarial d'aménagement et la grande opération d'urbanisme. Multipartenariaux, dotés de financements publics et taillés pour un traitement transversal des actions, ils disposent d'une certaine puissance et sont plébiscités par un nombre croissant de territoires, composés, majoritairement, de grandes villes et métropoles.

À destination des villes et agglomérations moyennes, la loi renforce le programme national Action cœur de ville par la création de l'opération de revitalisation des territoires (ORT), outil partenarial et financier à visée opérationnelle. Il rencontre un important succès, enrichi du nouveau programme Petites villes de demain, auquel la convention ORT est également associée.

Ces dispositifs contractuels sont fondés sur l'interaction entre des projets locaux, portés par les collectivités, une pluralité d'acteurs publics et privés, des financements d'État, avec pour objectif de faire converger les politiques sectorielles dans un projet d'ensemble cohérent, à même d'agir sur la dynamique commerciale de centre-ville, la résorption du logement insalubre, la rénovation des espaces et équipements publics.



## Partie 1

---

# **Les nouveaux outils juridiques de la loi ELAN**

Si la loi ELAN, principalement axée sur le logement, ne constitue pas une loi fondamentale pour le droit de l'urbanisme, en ce sens qu'elle ne réforme pas ce dernier en profondeur, elle a le mérite d'offrir des outils nouveaux et/ou renouvelés. De plus, à travers cette démarche d'intervention à la marge, une inflation législative, parfois source de méfiance et d'insécurité juridique<sup>2</sup>, a été évitée.

---

2. Santoni Laetitia, « L'urbanisme opérationnel dans la loi ELAN », *Construction-Urbanisme* n° 1, janvier 2019, étude 4.



## Chapitre I

# Les outils urbanistiques pour l'objectif « construire plus, mieux et moins cher »

La formule « construire plus, mieux et moins cher », énoncée dès le Titre I de la loi et créée au siècle dernier par un architecte français, Fernand Pouillon (1912-1986)<sup>3</sup>, est le mantra de nombreuses lois précédemment adoptées.

L'exposé des motifs de la loi ELAN ne déroge pas à cette idée conductrice : « *Le gouvernement entend encourager la production de logements, en particulier en zones tendues, en facilitant la libération du foncier, notamment public, et la construction des programmes immobiliers. Il vise à promouvoir des opérations d'urbanisme et de revitalisation ambitieuses et partenariales pour tous les territoires, à lever les verrous et les freins.* »

Reste à savoir si la production massive de logements annoncée pourra effectivement naître des dispositifs juridiques induits par cette nouvelle législation.

## A - La simplification des normes : des grands projets au droit commun

Presque toutes les lois urbanistiques intervenues ces dernières années se sont fixé comme objectif de clarifier le droit applicable et d'accélérer les procédures administratives, jugées trop longues et trop coûteuses.

Dans ce cadre, pour encourager les opérations d'aménagement, les auteurs de la loi ELAN ont fait le choix de favoriser les opérations d'ampleur susceptibles de s'étendre sur plus d'une décennie, sans délaisser pour autant les outils applicables aux opérations de construction plus limitées et donc plus courantes.

3. Lucas Florence, « Fernand Pouillon, inventeur du slogan « Construire vite, mieux et moins cher » », *Batiactu* (site internet : <https://www.batiactu.com/edito/fernand-pouillon-inventeur-slogan-construire-mieux-52395.php>).

## 1. Règles dérogatoires pour les grands projets

Pour atteindre une production de milliers de logements et concevoir une véritable politique d'aménagement du territoire, les projets d'envergure sont, entre autres, recherchés.

Mais une telle échelle suppose également des investissements conséquents pour faire muter ces zones parfois étendues et souvent à enjeux : reconversion d'anciennes friches industrielles, réhabilitation de quartiers dégradés ou encore redynamisation de centres-villes délaissés.

Car si les grandes orientations urbanistiques se réalisent sous l'impulsion de cadres juridiques adaptés, encore faut-il se doter de moyens, tant matériels qu'humains, permettant leurs mises en œuvre pour : acquérir les terrains, dépolluer et/ou démolir, créer des infrastructures en lien avec le développement escompté ou encore désenclaver certaines zones.

Et si les opérateurs privés ou les communes peuvent ne pas être suffisamment structurés ou intéressés par des opérations au long cours, des établissements publics fonciers interviennent d'ores et déjà en la matière. Mais d'autres soutiens pourraient venir en appui ou en complément de cette action.

C'est l'idée de la loi ELAN qui s'est aussi interrogée sur l'échelle territoriale qui pourrait être la plus adaptée à la gouvernance de ce type de projets. La solution s'est portée sur l'échelon intercommunal, de niveau intermédiaire entre les opérations privées ou communales et les opérations d'intérêt national (OIN), qui relèvent par principe de l'État et non de pouvoirs décentralisés<sup>4</sup>.

Pour ce faire, le droit de l'urbanisme s'enrichit donc de deux nouveaux outils qui mobiliseront notamment les intercommunalités<sup>5</sup> : les grandes opérations d'urbanisme (GOU) et le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). Si un PPA peut être conclu indépendamment d'une GOU, cette dernière nécessite la signature préalable d'un PPA.

### a) *Le projet partenarial d'aménagement (PPA) : un outil contractuel et une logique partenariale*

Ce nouveau contrat est codifié aux articles L.312-1 et L.312-2 du Code de l'urbanisme et a pour ambition de trouver un accord entre plusieurs parties sur un programme d'aménagement et sur les moyens matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre. Cet esprit contractuel n'est pas nouveau. En effet, la loi n° 2010-597 du 30 juin 2010 relative au Grand Paris a, par exemple, créé des contrats de développement territorial, et la loi ALUR des projets d'intérêt majeur (PIM). Néanmoins, ces mécanismes n'ont pas rencontré le succès escompté.

Pour pallier ce manque d'engouement, l'étude d'impact de la loi ELAN exprime clairement le souhait d'un changement de démarche : développer un urbanisme de projet et non plus un urbanisme de procédure, c'est-à-dire passer d'une logique de normes à une

4. Salamand Walter, « Des outils d'aménagement modernes et modernisés qui ne font pas l'artisan », *La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 3, 21 janvier 2019, 2014.

5. « Principales dispositions en matière d'urbanisme et d'aménagement – État des dispositions en première lecture », commentaire par Xavier Couton, *Construction-Urbanisme* n° 9, septembre 2018, comm. 16.

culture de projet, comme l'énonce le législateur depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II. Ce leitmotiv innerve d'ailleurs tant le droit de l'urbanisme que le droit de l'environnement (réforme des évaluations environnementales par exemple).

L'avantage de l'outil contractuel est de jouir par essence d'un principe de liberté contractuelle. Le contenu des PPA n'est donc que très peu encadré et ne sera que le résultat des négociations intervenues entre les parties, à une exception notable : lorsque l'opération d'aménagement sera accompagnée d'une GOU, le PPA devra impérativement en préciser les dimensions et les caractéristiques.

Les effets juridiques des PPA seront ainsi dépendants des engagements pris ou encore des sanctions prévues en cas de non-respect de ces derniers, avec les potentielles difficultés liées à la nécessité de faire évoluer le contenu en cas de modification de l'opération (avenants au contrat).

Une conséquence juridique fixe est toutefois attachée au PPA : la possibilité d'une cession amiable par l'État d'immeubles bâtis et non bâtis issus de son domaine privé, au bénéfice du cocontractant à l'initiative du PPA<sup>6</sup>. Mais si le contenu du contrat est très libre, la liste des cocontractants est quant à elle particulièrement encadrée. Peuvent obligatoirement être signataires avec l'État au titre de l'article L.312-1 du Code de l'urbanisme les cinq entités listées ci-après :



#### Code de l'urbanisme, article L.312-1

Afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement, un contrat de projet partenarial d'aménagement peut être conclu entre l'État et un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales suivants :

- 1° Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- 2° Un établissement public territorial au sens de l'article L.5219-2 du Code général des collectivités territoriales ;
- 3° La collectivité « la Ville de Paris » créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 par l'article L.2512-1 du même Code ou, avant cette date, la commune de Paris ;
- 4° La métropole de Lyon ;
- 5° Une ou plusieurs communes membres de l'établissement public ou de la collectivité territoriale signataire du contrat de projet partenarial d'aménagement, mentionné aux 1°, 2° et 4° du présent article. Leur signature est de droit si elles en font la demande.

Autrement dit, les communes ont obtenu un droit de veto en s'aménageant la possibilité de rentrer de force dans les négociations, ce qui remet indirectement en question le choix initial de l'échelon intercommunal. Elles ont obtenu ce droit à la suite de la navette parlementaire et des amendements votés par le Sénat, avec, *in fine*, la faculté de bloquer les projets qui ne leur conviendraient pas en devenant signataire mais en refusant de signer.

Même si elles ne font pas cette demande d'être signataire, elles sont *a minima* associées à la procédure contractuelle. Mais le texte de l'article L.312-2 du Code de l'urbanisme est plus que laconique, puisqu'on ignore quand et comment elles seront associées au processus. Ce même article liste les signataires facultatifs, c'est-à-dire ceux qui peuvent en faire la demande :

6. Article L.3211-6 du Code général de la propriété des personnes publiques.



### Code de l'urbanisme, article L.312-2

Les communes concernées sont associées à l'élaboration du contrat de projet partenarial d'aménagement.

Les autres collectivités territoriales peuvent, à leur demande, être signataires de ce contrat, de même que les établissements publics intéressés.

Sur proposition d'un ou plusieurs signataires, le contrat peut également être signé par toute société publique locale, par toute société d'économie mixte ainsi que par toute autre personne publique ou tout acteur privé implanté dans son périmètre territorial et susceptible de prendre part à la réalisation des opérations prévues par ce même contrat. Ces opérateurs ne peuvent être mis en situation de conflit d'intérêts.

La condition d'absence de situation de conflit d'intérêts est particulièrement délicate. En effet, comment intéresser un opérateur privé, par exemple, tout en l'obligeant à ne pas prendre part à l'opération ? D'ailleurs, les PPA initiés ne paraissent pas attiser l'appétit des opérateurs privés. Néanmoins, le gouvernement espère véritablement un succès des PPA, équivalent à celui rencontré par les OIN (18 opérations en cours).

## b) La GOU : outil réglementaire et portée opérationnelle des PPA

La grande opération d'urbanisme (GOU) est la partie opérationnelle du PPA, avec pour ambition, aux dires de l'étude d'impact de la loi ELAN, de maîtriser la qualité urbaine et environnementale des opérations d'aménagement concernées. Plus prosaïquement, il s'agit d'une procédure menée par l'intercommunalité, qui a pour objectif de qualifier un projet de GOU afin de lui rendre applicables des règles urbanistiques dérogatoires.

En premier lieu, pour être qualifiable de GOU, une opération d'aménagement doit satisfaire les deux conditions cumulatives suivantes :

- elle doit être prévue par un PPA ;
- elle doit nécessiter, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, un engagement conjoint spécifique de la part de l'État ou d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public signataire du PPA.

Ces notions de « *nécessité* »<sup>7</sup> et de « *caractéristiques* » sont toujours complexes à cerner en droit, puisqu'elles sont très subjectives. À titre illustratif, une caractéristique de projet ne peut-elle pas toujours être modifiée pour limiter les coûts et éviter un engagement de l'État ?

Avec le risque, en l'absence de précisions dans le texte, que le juge administratif en fasse une interprétation trop restrictive et qu'il n'existe que de très rares projets remplissant ces conditions. L'outil deviendrait ainsi inutile, car inutilisable.

En deuxième lieu, l'acte décidant de la qualification de GOU, que l'on suppose être issue d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant du PPA<sup>8</sup>, doit déterminer sa durée et son périmètre. Il constitue le point de départ des effets juridiques attachés aux GOU. Mais que se passera-t-il en cas de désaccord des communes sur le contenu du GOU par exemple ?

7. Salamand Walter, « Des outils d'aménagement modernes et modernisés qui ne font pas l'artisan », *La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 3, 21 janvier 2019, 2014.

8. Santoni Laetitia, « L'urbanisme opérationnel dans la loi ELAN », *Construction-Urbanisme* n° 1, janvier 2019, étude 4.