

L'actualité des 15 derniers jours réservée aux abonnés de Moniteur Jurs

29/08/2019

PUBLICATION

L'urbanisme entre enfin dans l'ère numérique

Le chantier de la dématérialisation des documents d'urbanisme et des permis de construire est lancé depuis longtemps, mais il a subi de lourds retards. Les échéances légales vont obliger l'Etat et les communes et intercommunalités à mettre les bouchées doubles.

Selon une enquête menée actuellement par le CNFPT auprès des services de l'urbanisme, dans le cadre d'une réflexion sur son offre de formation (lire p. 35), la dématérialisation de l'urbanisme est perçue par 9 % des agents interrogés comme un cauchemar, et ils sont seulement 43 % à l'appréhender comme une actualité... Des chiffres qui démontrent bien la perplexité des techniciens face à ce vaste et différentiel. C'est aussi un domaine qui fait intervenir de nombreux acteurs : 18 services peuvent être théoriquement consultés pour l'instruction d'un permis à l'Enfin, l'Etat a tardé à se mettre en état de marche sur ces deux dossiers, « On a le sentiment d'une grande confusion. Les agents savent que les échéances approchent, l'Etat annonce des outils pour les autorisations d'urbanisme, mais dont on ne connaît pas encore le périmètre fonctionnel, ni le calendrier. Les éditeurs de logiciels ne savent pas à quoi ils vont devoir se connecter, la communication du ministère a été en dessous de tout », résume Benoît Lénard, conseiller « numérique » auprès de l'Association des maires de France (AMF) et directeur général du syndicat mixte Soliris (plus de 500 collectivités adhérentes au plan national).

le papier roi

Etape suivante : au 1er janvier 2022, les communes de plus de 3 500 habitants devront être en mesure de recevoir et d'instruire en ligne les demandes d'autorisations de construire. Le ministère de la Ville et du logement, Julien Denormandie, a signé, le 25 avril, avec l'AMF et l'Assemblée des communautés de France (ADCF) une charte d'engagement réciproque pour la réussite de la dématérialisation de l'urbanisme, avec la promesse du démantèlement d'une plateforme nationale. Les travaux ne font que commencer...

engagement réciproque

Aujourd'hui, le ministère a repris la main, un directeur de programme a été nommé, des actions de formation sont lancées pour booster le géoportail, et la direction interministérielle pour la transformation publique accompagne la mise en œuvre selon différents stades. Le ministère de la Ville et du logement, Julien Denormandie, a signé, le 25 avril, avec l'AMF et l'Assemblée des communautés de France (ADCF) une charte d'engagement réciproque pour la réussite de la dématérialisation de l'urbanisme, avec la promesse du démantèlement d'une plateforme nationale. Les travaux ne font que commencer...

Source : lagazette.fr

Publié le 28/08/2019 par Delphine Gerbeau

TEXTE OFFICIEL

Une instruction du Gouvernement appelée à lutter contre l'artificialisation des sols

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, une instruction du Gouvernement invite notamment les préfets et les services concernés à mobiliser tout l'éventail de leviers réglementaires disponibles.

Dans la lignée de la loi ELAN et du plan biodiversité de 2018 publié le 4 juillet dernier par le ministère de la Transition écologique et solidaire définissant l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), une **instruction du Gouvernement** datée du 29 juillet et mise en ligne le 2 août appelle au renforcement de la mobilisation des préfets et des directions régionales et départementales en faveur de :

- la lutte contre l'artificialisation des sols ;
- l'application des dernières mesures législatives prises en la matière et mobiliser les acteurs locaux.

Plus précisément il est demandé de :

- participer à la réhabilitation du bâti existant en favorisant la mise en place d'ORT
- lutter contre les logements vacants en assurant la bonne circulation de l'information entre les services fiscaux et l'ANAH afin d'identifier les biens concernés et de faciliter la prise de contact avec les propriétaires par les opérateurs pour proposer des aides à la rénovation ou le dispositif « louer abordable » ;
- veiller, au niveau des PLU, à la densification des zones urbaines existantes ;
- encourager les maires à utiliser les dispositifs de la loi ELAN permettant d'accorder des bonus de constructibilité, notamment pour transformer des bureaux en logement.

Le Gouvernement demande les préfets et aux services concernés d'accompagner en amont les procédures de planifications. Il précise que « si, en dépit de votre accompagnement et du dialogue en amont et tout au long de la procédure, le document approuvé (SCoT ou PLU, PLUi) devait aller à l'encontre d'une gestion économe de l'espace ou prévoir une densification insuffisante à proximité des secteurs desservis par les transports en équipements locaux dans le cadre de tout l'éventail de leviers réglementaires à votre disposition (de l'avis défavorable jusqu'à la suspension du caractère exécutoire du document) pour demander à la collectivité d'apporter les modifications jugées nécessaires. »

PUBLICATION

La mise à jour 32 du Droit de l'aménagement est en ligne !

Chers abonnés,

Nous avons le plaisir de vous annoncer que la trente-deuxième mise à jour de *Droit de l'Aménagement* est en ligne. Elle comprend onze dossiers actualisés.

Ont notamment été mis à jour les dossiers relatifs au **droit de délaissement**, aux zones d'aménagement concerté (Piches IV-1000, IV-1020, IV-1060, IV-1080), à la cession foncière, à la récession, à l'accession, et aux zones d'aménagement différé.

Toute l'équipe des Editions du Moniteur et les auteurs vous remercient de votre confiance et de votre fidélité.

Bonne lecture !

TEXTE OFFICIEL

Notre-Dame

Reconstruction. Définitivement adoptée le 16 juillet par le Parlement, la loi qui va permettre de reconstruire la cathédrale de Paris dans des délais record est publiée. Elle détermine l'organisation et le contrôle de la collecte et l'utilisation des dons qui ont afflué après l'inondation et malgré la réduction fiscale à 75 % pour les dons des particuliers jusqu'à 1 000 €. Ce texte crée l'établissement public de l'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de la Culture qui aura pour mission d'assurer la conduite, la coordination et la réalisation des études et des opérations concourant à la conservation et à la restauration de l'édifice. Enfin, et c'est principalement sur ce point que les débats avaient été animés lors de la discussion du texte, des dérogations aux règles de voirie, d'urbanisme et de protection de l'environnement sont prévues pour accélérer les travaux. Elles interviendront par ordonnances dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet

Source : lemoniteur.fr

PUBLICATION

Comment lutter contre l'artificialisation des sols ?

France Stratégie publie un rapport et propose des leviers d'action pour lutter contre l'artificialisation des sols : mesurer, freiner, renaturer.

Après avoir ponctué l'impression des mesures de l'artificialisation des sols ainsi que la nécessité de la ralentir, France Stratégie propose trois pistes de réflexion pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) fixé par le **plan biodiversité de 2018** publié le 4 juillet dernier par le ministère de la Transition écologique et solidaire.

- « Améliorer le suivi statistique, en partant des fichiers fonciers, et définir l'artificialisation de sorte à pouvoir fonder une politique créatrice de droits et de devoirs.
- Freiner l'artificialisation brute, en densifiant davantage les nouvelles constructions. Parmi les mesures possibles, fixer des densités de construction minimales dans les PLU (plans locaux d'urbanisme) semble la plus prometteuse. Les politiques de soutien au logement neuf devraient par ailleurs être réservées aux constructions sur des zones déjà artificialisées.
- « L'artificialisation résiduelle devra s'accompagner d'opérations de renaturation pour atteindre le ZAN. En théorie, il faudrait fixer une cible d'artificialisation brute, pour laquelle le coût d'une réduction supplémentaire de l'artificialisation serait équivalent au coût de renaturations supplémentaires. Cela suppose d'améliorer la connaissance, aujourd'hui quasi nulle, sur les coûts et les gains de renaturation, via des appels à projet et le cas échéant par la mise en place d'un marché de droits à artificialiser. »

PUBLICATION

Office français de la biodiversité

Une loi crée un nouvel établissement public à caractère administratif nommé Office français de la biodiversité qui intégrera les missions et les périmètres d'intervention de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de cette loi, le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité pour la période 2019-2022.

Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité et de la chasse, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement. (NOR : TREL1927740L)

Source : lemoniteur.fr

PUBLICATION

Revue critique des impacts de la loi ELAN sur la construction des logements sociaux

Le législateur a procédé à des évolutions réelles du droit des marchés publics, notamment au bénéfice des acteurs du secteur. Il est temps d'en examiner la portée effective.

Par Thomas Rouveyran, avocat associé, Sebar & Associés

Très fortement discutée devant le Parlement, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a modifié des pans importants du droit de la commande publique.

Parmi les objectifs ambitieux du Gouvernement concernant la construction renforcée de logements, la simplification des normes ou encore l'impulsion en faveur des transitions énergétiques, celui clairement affiché ici était de faciliter la réalisation ou la réhabilitation d'ouvrages, tout particulièrement par les organismes HLM et les SEM immobilières. A cet égard s'est rapidement posée la question de savoir si la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP) du 12 juillet 1985, ardemment défendue par les architectes mais de plus en plus critiquée au regard des contraintes qu'elle fait peser sur les maîtres d'ouvrage, devait, plus de trente ans après son adoption, être à nouveau écornée.

On rappellera que la loi MOP – désormais codifiée aux articles L. 2411-1 et suivants du Code de la commande publique (CCP) (1) – avait pour ambition d'instaurer une maîtrise d'ouvrage publique complète et responsable. La qualité de la construction publique française en a été améliorée. L'étude d'impact du projet de loi ELAN (2) apportait toutefois en 2018 un regard très critique. Elle considérait en particulier que les règles en matière de maîtrise d'œuvre constituaient « un frein à la recherche de la performance de l'achèvement de la construction du secteur des organismes de réalisations ». La lourdeur des procédures de consultation, les coûts, le recours constant massif à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par les bailleurs sociaux étaient ainsi invoqués pour faire évoluer la loi.

Des effets sur les pratiques et les procédures. Il est certain que la loi ELAN a apporté de réelles adaptations et dérogations aux principes initialement définis dans la loi MOP, dont on constate déjà l'effet sur les pratiques et les procédures des bailleurs sociaux en particulier. Les mesures de la loi en matière de commande publique ont toutefois fait l'objet sur plusieurs sujets, en lien avec l'adoption concomitante du CCP, d'une mise en cohérence des textes incertaine à certains égards.

Une mise en cohérence textuelle parfois difficile. Après déjà de nombreux atterrissements législatifs, la loi ELAN (art. 69) a modifié l'article L. 1414-2 du Code général des collectivités territoriales : désormais, pour les marchés publics passés par les Offices publics de l'habitat (OPH), la commission d'appel d'offres (CAO) est régie par les dispositions du Code de la construction et de l'habitation (CCH) applicables aux CAO des organismes privés d'HLM. Les OPH peuvent ainsi librement déterminer la composition et les modalités de fonctionnement de leur CAO.

Les organismes HLM et les SEM immobilières peuvent désormais s'affranchir de la contrainte d'un concours.

Cependant, l'article R. 433-2 du CCH n'a pas encore été harmonisé avec cette nouveauté issue d'ELAN : il énonce toujours, au plan réglementaire, que la CAO des OPH est composée de trois membres du conseil d'administration de l'office comme cela était prévu auparavant. La nouvelle disposition légale, qui ne nécessite pas de texte d'application, prévautra certes. Il serait néanmoins utile pour une bonne sécurité juridique que l'article R. 433-2 précité soit purement et simplement abrogé.

Les emements de la dispense de concours. Mesure emblématique par ailleurs s'il en est : la suppression de l'obligation d'organiser un concours pour des ouvrages de bâtiment réalisés par les organismes HLM et les SEM immobilières, jugés selon l'étude d'impact de la loi à cet égard comme des « professionnels de la construction immobilière spécialisés » pouvant dès lors s'affranchir de la contrainte du concours. À noter également que les comités régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), au terme des débats parlementaires – et sans que l'on puisse leur reconnaître cette qualité de professionnels de la construction – bénéficient aux termes de la loi de la même dispense. L'article 88, VII, de la loi ELAN a modifié en ce sens l'article 5-1 de la loi de 1977 sur l'architecture, en revenant à la situation antérieure à la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAAP) de 2016.

Cependant, l'article 5-1 précité renvoyait à un décret, et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics n'avait pas été modifié sur ce point : il en découlait une regrettable incertitude sur la sécurité juridique de la dispense de concours. Si l'on peut être objectivement considéré qu'il s'agissait uniquement d'une coquille, la codification dans le CCP (art. R. 2172-2, 5) l'a permis (3) de lever définitivement ce risque, mais uniquement pour les consultations engagées après l'entrée en vigueur du CCP.

Des mesures fortes en faveur des bailleurs sociaux

La dispense de concours – qui est une technique d'achat et non une procédure entant que telle (art. L. 2125-1 du CCP) – au profit des bailleurs sociaux et des Crous n'est toutefois qu'une faculté. Si recour à un concours demeure pertinent dès qu'un enjeu architectural, technique ou urbain important est en cause, certains bailleurs sociaux n'ont pas hésité à franchir le pas en écartant ce mode de désignation.

Cela les oblige alors à bien définir le type de procédure à retenir (appel d'offres ouvert ou restreint, procédure avec négociation telle que recommandée par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCCP) ou encore dialogue compétitif), ainsi que le contenu des offres requises (absence de production d'un plan ou d'un projet à l'appui de l'offre des candidats). L'avent nous dira rapidement si cela influe de manière réelle sur la qualité des ouvrages construits et sur la durée de la construction et son coût.

La mission globale de maîtrise d'œuvre, facultative. La loi ELAN (art. 88, VI) exclut également l'application des règles de la loi MOP relatives à la maîtrise d'œuvre privée aux organismes HLM et SEM immobilières, organismes réputés « professionnels ». Cela a été codifié à l'article L. 2430-2 du CCP.

Concrètement, ces maîtres d'ouvrage n'ont plus l'obligation de confier une mission globale à un maître d'œuvre. L'attention des bailleurs sociaux doit toutefois être attirée sur la question de l'alloissement éventuel de plusieurs éléments de mission, qui ne relèveront donc plus d'une mission globale, ainsi que du mode de rémunération de ces missions, qui ne relèveront plus obligatoirement d'un forfait contractuel. Il faudrait alors prévoir une rémunération spécifique par élément de mission commandée.

Un développement inégal de la conception-réalisation

En dernier lieu, la possibilité pour les organismes HLM et les SEM immobilières de recourir, sans avoir à justifier de motif particulier, à la conception-réalisation pour la réalisation de logements locatifs aidés (4), a été limitée dans le temps, est pérennisée, renforçant à nouveau les mesures dérogatoires à leur profit (art. 69 de la loi ELAN, codifiée à l'article L. 2171-2 du CCP).

Le gouvernement a en effet jugé que la qualité de construction des logements en conception-réalisation par les bailleurs sociaux était similaire à celle des logements réalisés en maîtrise d'ouvrage classique ou encore acquis en VEFA auprès de promoteurs privés. En outre, les organismes du logement social souhaitaient fortement recourir plus systématiquement à cette forme de marché global afin de « s'immuniser », selon les termes de l'étude d'impact, contre l'incertitude, notamment financière, des différentes phases de conception dans le cadre d'une construction classique, ou celle-ci est dissociée de la réalisation des travaux.

Et cette possibilité est en outre étendue, dans le cadre de dérogations sectorielles, au profit des programmes de logements locatifs aidés des Crous, cette fois-ci, de manière limitée au 31 décembre 2021 (art. 69 de la loi ELAN) : pour l'établissement et l'exploitation des infrastructures et réseaux de communications électroniques et ce, jusqu'au 31 décembre 2022 (art. 230) ; ou encore pour la construction ou la réhabilitation des ouvrages nécessaires à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (art. 19).

Nouveaux cas de recours. Mais c'est la création d'un nouveau cas de recours à la conception-réalisation, complémentaire à ceux déjà existants de motif technique ou d'ampleur de l'efficacité énergétique, en vue de la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur (art. L. 2171-2 du CCP), qui interroge plus particulièrement. Ainsi, il ne peut s'agir que de la réalisation d'un bâtiment neuf et qui, de plus, rend « nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ».

Au regard de décisions rendues récemment par les juridictions administratives sur les deux cas jusqu'alors autorisés, dont il ressort que le juge n'a accepté le recours à un marché de conception-réalisation que lorsque les motifs techniques ou les engagements de performance invoqués sont suffisamment complexes pour rendre nécessaire l'association de l'entrepreneur aux travaux d'études (5), il nous semble nécessaire de faire preuve de prudence en retenant à n'en pas plus que la satisfaction de cette condition du dépassement de la réglementation thermique sera appréciée strictement.

Ainsi, dans l'affaire jugée le 9 novembre 2018 (CAA Nantes, n° 17NT01596) au titre de la passation d'un marché de conception-réalisation pour la construction d'un collège, il est utile de rappeler que la cour administrative d'appel de Nantes n'a pas estimé qu'« au regard de la nature de la construction envisagée comme du procédé constructif retenu et des matériaux dont l'emploi était prévu, l'objectif d'un niveau de performance énergétique supérieur de 10 % à la norme thermique RT 2012 [...] représentait en lui-même une contrainte ou une complexité telle qu'elle exigeait d'associer nécessairement les opérateurs de maîtrise d'œuvre et les entreprises de construction dès le stade de l'établissement des études ». Une décision identique pourrait donc être retenue dès lors que le maître d'ouvrage se fonderait non pas sur le critère de l'efficacité énergétique mais sur celui, nouveau, du dépassement de la réglementation thermique.

Les bailleurs sociaux souhaitent « s'immuniser » contre l'incertitude d'une construction classique

La concurrence du marché global de performance. La réalisation de cette condition, difficile à démontrer, rend ainsi ardu le recours à ce fondement qui visait pourtant à accélérer la transition énergétique du parc tertiaire public. C'est regrettable puisque, en comparaison, cette condition n'est pas posée lorsqu'il est décidé de recourir à un marché global de performance (art. L. 2171-3 du CCP).

Les acheteurs pourront donc être amenés à privilégier le recours à cette forme de marché global plutôt qu'à la conception-réalisation dès lors qu'ils l'invoquent, au sein du contrat, des engagements de performance mesurables pouvant « notamment » porter sur le niveau d'activité, la qualité de service, l'efficacité énergétique ou l'incidence écologique. Mais dans ce cas, le marché devra au minimum comporter un volet maintenance, lequel doit être crédible, afin de pouvoir effectivement vérifier que les objectifs de performance inscrits sont atteints.

(1) La loi MOP, si elle a été codifiée à droit constant, a fait l'objet de modifications purement rédactionnelles et a été répartie dans un nombre plus important d'articles.

(2) Etude d'impact, 3 avril 2018, page 190.

(3) A la suite, toutefois, de l'adoption du décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 venant corriger lui-même une erreur contenue dans le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du Code de la commande publique.

(4) Pour plus de précisions sur le régime limité du recours à la conception-réalisation par les organismes HLM et les SEM immobilières et de construction, voir : « La conception-réalisation globale du terrain », par Alain de Bénetet et Raphaël Apeilbaum, « Le Moniteur », 21 décembre 2018, p. 72-73.

(5) Voir notamment : CAA Nantes, 7 décembre 2016, n° 14NT02302 et TA Montpellier, n° 1704 222, 28 mars 2019 s'agissant du recours au motif technique ; CAA Nantes, 9 novembre 2018, n° 17NT01596 s'agissant du recours au motif d'un engagement sur un niveau d'efficacité énergétique.

Source : lemoniteur.fr

Voir également : Fuchs-Cessot A., « La loi ELAN et le logement social : une vision financière à court terme », CUA juin 2019.

Toute la veille des 6 derniers mois

Votre service client

Voir le dacticiel

Mon compte

F.A.Q.

Vous recevez cette newsletter qui fait partie intégrante de votre abonnement à « Moniteur Jurs », une marque du groupe Digital, spécialiste de l'information professionnelle. Pour suspendre la réception de cette newsletter provenant de « Moniteur Jurs », cliquez sur le lien « Mon compte » dans le bandeau de votre profil personnel du groupe Inlpro Digital, ou à « Moniteur Jurs » sur notre portail. Cette option est disponible sur www.inlpro-digital.com/monprofil

© « Moniteur Jurs » 2019