

[Textes] Loi « 3DS » : décryptage des principales dispositions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire

Réf. : Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale [N° Lexbase : L4151MBD](#)

N0935BZN



par **Ophélie Bainville, juriste Lab Cheuvreux**
le 29 Mars 2022

Mots clés : loi « 3DS » • urbanisme • décentralisation • aménagement • territoire

Adoptée à la suite du Grand Débat National de 2019, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », symbolisait dès l'origine un nouvel acte de décentralisation fondé, selon son exposé des motifs, sur la volonté de « répondre aux besoins de proximité et d'efficacité exprimés par les élus et les citoyens » tout en tenant compte de « la diversité des territoires, sans pour autant rompre avec le principe cardinal d'égalité sur le territoire de la République ».

Porté par la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, ce texte de consensus arraché en commission mixte paritaire sort de son long parcours parlementaire bouffi de 271 articles (contre 83 initialement) et affaibli dans son orientation générale. De l'ambition initiale, il en ressort une loi en demi-teinte, répondant à des injonctions contradictoires, touchant un nombre impressionnant de domaines et comportant des dispositions disparates et indéniablement techniques dont les pouvoirs publics se disent « modérément » satisfaits.

Il est surprenant qu'une telle loi ou, à tout le moins, les dispositions entamant le principe d'indivisibilité de la République, n'ait pas donné lieu à la saisine du Conseil Constitutionnel, à l'heure où son rapporteur rejoint les rangs de la Haute Cour. Il est à craindre – ou peut-être à espérer – leur soumission à des questions prioritaires de constitutionnalité.

Parmi les neuf titres d'inégale importance, le Titre III de la loi « 3DS » est entièrement dédié à « l'urbanisme et au logement » et complété de quelques dispositions éparses dans les autres titres en matière de droit de l'urbanisme et des sociétés [1].

I. L'engouement conforté pour les dispositifs d'aménagement contractuel du territoire

Dans la continuité de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 [2], la loi « 3DS » concentre l'essentiel de ses efforts sur les deux dispositifs innovants en matière d'aménagement dit contractuels du territoire créés par la loi « ELAN » du 23 novembre 2018 [3], que sont les Opérations de Revitalisation des Territoires [4] (ORT) et, dans une moindre mesure, les projets d'aménagement partenarial (PPA) notamment dans leur dimension opérationnelle, à savoir la Grande Opération d'Urbanisme (GOU) [5].

Selon le rapport de l'Assemblée nationale [6], depuis leur création, les ORT « ont un succès particulièrement prononcé dans les villes éligibles aux programmes d'Action Cœur de villes et petites villes de demain », il s'agit même d'un « des rares dispositifs suscitant l'unanimité positive des acteurs ». Partant de 278 contrats d'ORT signés couvrant 22 % des intercommunalités de France [7], la loi « 3DS » étend encore leur champ d'application et enrichit la boîte à outils à disposition des élus et des porteurs de projets intervenant au sein de ces périmètres, en jouant particulièrement sur les leviers fonciers et réglementaires en vue de faciliter les opérations de construction, de recyclage foncier et de rénovation urbaine.

Extension du périmètre d'intervention des ORT - Jusqu'alors, la création d'une ORT était subordonnée à l'inclusion au sein des secteurs d'intervention du centre-ville de la ville principale de l'intercommunalité devant accueillir obligatoirement une ou plusieurs actions de ladite ORT.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « 3DS », l'article L. 303-3 du Code de la construction et de l'habitation **N° Lexbase : L4890MBQ** autorise, par dérogation préfectorale, la conclusion d'une convention d'ORT sur le périmètre d'une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), sans nécessité d'intégration de la ville principale dudit EPCI sous réserves (i) de présenter une situation de discontinuité territoriale ou d'éloignement par rapport à la ville-centre et (ii) d'identifier en son sein une ou des villes présentant des caractéristiques de centralité [8].

À cette dérogation, s'ajoute la possibilité pour les collectivités d'étendre les dispositifs d'ORT à des secteurs périphériques (entrées de ville, zones commerciales ou pavillonnaires) en vue de favoriser leur réhabilitation.[9]

Dérogations aux règles du PLU - A peine les dispositifs dérogatoires étendus par la Loi Climat et Résilience aux ORT entrés en vigueur, la loi « 3DS » décide-t-elle d'isoler clairement les dérogations applicables aux ORT au sein d'un nouvel article L. 152-6-4 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L4835MBP**, rendant encore un peu plus illisible la règle d'urbanisme tant les dérogations sont nombreuses [10].

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut déroger, dans les secteurs d'intervention des ORT, par décision motivée (1°) aux règles de retrait par rapport aux limites séparatives (2) aux règles relatives au gabarit et à la densité, dans la limite d'une majoration de 30 % (3) aux obligations en matière de stationnement en tenant compte des particularités du secteur. La même autorité peut également (4) autoriser une destination non autorisée par le document d'urbanisme, dès lors qu'elle contribue à la diversification des fonctions urbaines du secteur et (5) autoriser une dérogation supplémentaire de 15 % des règles de gabarit pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie sans pouvoir excéder 50 % de dépassement au total [11].

La procédure expérimentale de délivrance des autorisations d'aménagement commerciale (AEC) par l'autorité compétente en matière d'urbanisme - De manière quelque peu paradoxale [12], la loi « 3DS » pose les conditions d'une expérimentation visant à réguler de manière plus efficace tout en le simplifiant le régime d'urbanisme commercial en confiant à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme le soin de délivrer l'AEC dans le cadre d'une procédure unique sans renvoi à l'examen préalable de la commission départementale d'aménagement commercial.

Cette expérimentation est toutefois encadrée par de nombreux garde-fous et ne trouvera véritablement à s'appliquer qu'à compter de la publication d'un décret en Conseil d'État. Ladite expérimentation est en effet limitée à une durée de six ans à compter de la promulgation de la loi « 3DS » (soit jusqu'au 21 février 2028) et est réservée aux seuls EPCI signataires d'une convention d'ORT ainsi qu'aux communautés urbaines et aux métropoles dont celles d'Aix-Marseille-Provence, de Lyon et du Grand Paris, lesquels seront autorisés par arrêté préfectoral à accéder à cette expérimentation [13] sous réserve de remplir deux conditions cumulatives : (i) couverture de leur territoire par un SCoT comportant un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique ainsi que par un PLUi exécutoire, ou à défaut pour chaque commune membre de l'EPCI, d'un PLU exécutoire (ii) lesquels documents d'urbanisme devront avoir été modifiés pour déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux et prendre en compte les critères définis par l'article L. 752-6 du Code de commerce **N° Lexbase : L6676L7E** en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs [14].

Intervention des opérateurs au sein des ORT et délégation des droits de préemption - En vue de les accompagner dans leur stratégie foncière et leur fournir l'ingénierie suffisante, les collectivités pourront (i) conclure des concessions de revitalisation commerciale avec des opérateurs dédiés, auxquels pourra être délégué le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial [15] ou (ii) solliciter l'intervention d'un établissement public foncier d'Etat, y compris hors de son périmètre habituel, au moyen d'une procédure dérogatoire simplifiée [16]. Pour compléter le dispositif, le titulaire du DPU pourra déléguer ce droit à une personne à laquelle a été confiée la réalisation de certaines actions ou opérations dans les secteurs d'intervention d'une ORT ou pour réaliser des opérations visant à favoriser la diversité, le maintien ou le développement d'activités artisanales et commerciales de proximité [17].

Assouplissement de la procédure de biens sans maître - La loi « 3DS » offre la possibilité aux collectivités de lancer la procédure spécifique en vue de récupérer les biens dits sans maître – faisant partie d'une succession ouverte et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté [18]– dans un délai ramené à 10 ans contre 30 ans antérieurement lorsque lesdits biens se situent notamment dans le périmètre d'une GOU ou d'une ORT.

Par ailleurs, la procédure de reconnaissance d'état manifeste d'abandon des biens sera facilitée, permettant aux collectivités d'imposer des travaux pour éviter leur dégradation et allant même jusqu'à autoriser des expropriations simplifiées.

Pérennisation et extension du permis d'aménager multisite - Ce dispositif expérimental a été introduit par la loi ELAN pour une durée de cinq ans afin de faciliter les opérations de revitalisation des centres villes dont le foncier est fortement morcelé et discontinu en autorisant la délivrance d'un permis d'aménager sur des unités foncières non contiguës dans le cadre de la mise en œuvre d'une action prévue par une convention d'ORT.

Alors que ce dispositif est loin d'avoir fait ses preuves et pose de véritables difficultés en pratique [19], l'expérimentation est pérennisée à l'article L. 303-2 du Code de la construction et de l'habitation **N° Lexbase : L4891MBR** avant son échéance, son champ d'application est étendu à tout le périmètre des ORT et non plus seulement aux secteurs d'intervention prioritaires ainsi qu'aux GOU [20] et ses conditions de recours sont circonscrites à la nécessité que l'opération envisagée « garantisse l'unité architecturale et paysagère des sites concernés », supprimant ainsi le respect des orientations d'aménagement et de programmation des PLU.

II. Des dispositions sporadiques en matière d'urbanisme et de planification territoriale

Report des délais de mise en compatibilité des documents de planification régionale fixés par la loi « Climat et Résilience » – Le desserrement des délais, tenant compte des remontées des territoires et notamment de la fédération des SCoT [21] et devenu inévitable dans l'attente du décret relatif à la nomenclature des sols artificialisés [22], n'en constitue pas moins un premier coup de canif porté au calendrier volontairement ambitieux fixé par la loi « Climat et Résilience » en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

Un délai de 6 mois supplémentaires, soit jusqu'au 22 octobre 2022, est ainsi accordé aux conférences des SCoT pour formuler des propositions de territorialisation des objectifs de réduction par deux de la consommation effective des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Par souci de cohérence, les délais impartis pour mettre en compatibilité les documents de planification de niveau régional (SRADDET, SDRIF, SAR et PADDUC) avec les objectifs fixés par la loi « Climat et Résilience » est prolongé d'autant, soit jusqu'au 22 février 2024 [23]. En revanche, les délais de mise en compatibilité des documents d'urbanisme de niveau inférieur sont maintenus à l'identique.

Dans le même temps, le texte consacre une nouvelle procédure de prise de position formelle des services de l'État, à la demande de l'autorité compétente en matière de PLU sur (i) la sincérité de l'analyse de la consommation d'ENAF réalisée au titre du diagnostic du rapport de présentation, (ii) la cohérence des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans le projet d'aménagement et de développement durables.[24]

Cette procédure constitue, selon nous, une vaine tentative [25] pour sécuriser les documents d'urbanisme face aux annulations contentieuses susceptibles de prospérer sur le terrain de l'insuffisance de la réduction de la consommation d'espace [26].

Encadrement de l'implantation des parcs éoliens – En vue de « déminer les conflits liés aux projets éoliens », le Gouvernement parvient à un consensus politique autour du nouvel article L. 151-42-1 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L4846MB4** qui, à défaut d'accorder un droit de veto aux maires comme le réclamaient les sénateurs, offre aux collectivités la possibilité de définir, dans leurs documents d'urbanisme, des secteurs dans lesquels l'implantation d'éoliennes est soumise à conditions afin de tenir compte (i) soit de l'incompatibilité avec le voisinage habité ou l'usage de terrains situés à proximité (ii) soit de l'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion desdites installations dans le milieu environnant.

Les collectivités pourront ainsi adapter leurs documents d'urbanisme jusqu'au 23 août 2027 [27] au moyen d'une « modification simplifiée » qui devra néanmoins être précédée d'une enquête publique, « la loi [réaffirmant] le rôle du maire en même temps que la nécessité du dialogue sur lequel repose l'acceptabilité des projets » [28].

Reprise de la compétence en matière de DPU et d'autorisations d'urbanisme au sein des communes carencées - La loi « 3DS » remet en cause l'automatisme du transfert de la compétence en matière de DPU et d'autorisations d'urbanisme au préfet [29] visant à sanctionner les collectivités qui ne respectent pas les obligations triennales posées par la loi « SRU » en matière de création de logements sociaux.

Désormais, le préfet de département pourra autoriser, par arrêté motivé et pour un bien précisément identifié, la reprise du DPU par la collectivité initialement compétente ainsi que l'exercice de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme pour ces mêmes biens.

Déroutant à de nombreux égards, ce texte composite, s'il peut s'enorgueillir de quelques avancées bienvenues dans différents domaines, n'apparaît clairement pas à la hauteur de l'ambition affichée ni même de la mobilisation de pas moins de 2 000 élus au cours de deux années de concertations régionales. Au contraire, il laisse poindre sans pouvoir les empêcher les répercussions néfastes de l'inflation législative sur la stabilité de la norme en matière d'urbanisme et d'aménagement, compromettant ainsi le travail nécessaire d'appropriation des textes, rendant encore davantage illisible la règle d'urbanisme et générant par là même une insécurité juridique galopante.

[\[1\]](#) Renforcement de la transparence et des contrôles des filiales des SEML et extension de l'objet social des SPLA-IN aux actions et opérations de construction ou de réhabilitation d'équipements d'intérêt collectif et de services publics.

[\[2\]](#) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets [N° Lexbase : L6065L7R](#).

[\[3\]](#) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique [N° Lexbase : L8700LM8](#).

[\[4\]](#) CCH, art. L. 303-2. L'ORT est un dispositif contractuel à la disposition des collectivités territoriales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, qui vise prioritairement la lutte contre la dévitalisation des centres-villes.

[\[5\]](#) C. urb., art. L. 312-1 [N° Lexbase : L9901LMN](#) et suiv. Le PPA est conçu comme un outil de coopération entre l'État et les collectivités territoriales, à l'échelon intercommunal, au service de projets de territoire équilibrés, de projets urbains ou ruraux mixtes combinant logements, commerces et activités ainsi que sur les moyens opérationnels et financiers pour les réaliser.

[\[6\]](#) AN, rapport n° 5121, 23 février 2022.

[\[7\]](#) Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, Dossier de présentation de la loi « 3DS », février 2022.

[\[8\]](#) Pour tenir compte des EPCI polycentriques tels que la métropole d'Aix-Marseille-Provence, celle de Nice-Côte-d'Azur ou certains DOM.

[\[9\]](#) Modification de l'article L. 303-2 II du Code de construction et de l'habitation qui définit les parties du territoire des communes signataires de la convention d'ORT.

[\[10\]](#) Cf. C. urb., art. L. 152-3 [N° Lexbase : L2608KIG](#) à L. 152-6-4. Les GOU restent concernées par les dérogations offertes à l'article L. 152-6 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L4833MBM](#).

[\[11\]](#) Régime non cumulable avec les dérogations des articles L. 152-6 et L. 152-6-2 [N° Lexbase : L6782L7C](#) du Code de l'urbanisme.

[\[12\]](#) Cette expérimentation ne remet pas en cause le principe d'interdiction d'équipements commerciaux engendrant une artificialisation des sols posé par la loi « Climat et Résilience ».

[\[13\]](#) Un décret en Conseil d'État viendra compléter le dispositif.

[\[14\]](#) Les collectivités pourront recourir à des modifications simplifiées pour mettre en conformité leurs documents avant le 31 décembre 2025.

[\[15\]](#) CCH, art. L. 303-2.

[\[16\]](#) L'intervention des EPF peut être étendue aux territoires des collectivités et EPCI signataires de PPA ou d'ORT.

[\[17\]](#) C. urb., art. L. 211-2-3 [N° Lexbase : L4839MBT](#). Dans le périmètre des GOU, le DPU et le DPU renforcé seront désormais exercés par la collectivité ou l'EPCI signataire du PPA, qui pourra lui-même le déléguer à un EPF ou EPA ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement, sous réserve de l'avis conforme des communes concernées (C. urb., art. L.211-1 [N° Lexbase : L7112L7K](#) et L.214-1-1 [N° Lexbase : L4851MBB](#)).

[\[18\]](#) Procédure fixée à l'article L.1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques [N° Lexbase : L4648MBR](#). Une procédure similaire est également ouverte pour les biens dont les taxes foncières n'ont pas été acquittées par un tiers depuis plus de trois ans.

[\[19\]](#) AN, [rapport n° 5121](#), 23 février 2022. Le morcellement de l'unité foncière interroge notamment sur l'échelle d'appréciation des règles à retenir, la gestion de l'évolution des parcelles par des autorisations ultérieures, la réalisation des équipements communs...

[\[20\]](#) C. urb., art. L. 312-2-1 [N° Lexbase : L4859MBL](#).

[\[21\]](#) Communiqué de presse, Fédération des SCoT, 15 février 2022 : *dénonces des délais peu réalistes au regard des enjeux*.

[\[22\]](#) Projet de décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols soumis à consultation publique du 4 au 25 mars 2022.

[\[23\]](#) Le délai d'engagement de la procédure d'évolution des documents est maintenu au 22 août 2022.

[\[24\]](#) C. urb., art. L. 153-40-1 [N° Lexbase : L4837MBR](#) et L. 153-16-1 [N° Lexbase : L4836MBQ](#).

[\[25\]](#) Avis simple recueilli dans le cadre d'une procédure déjà fortement balisée par les alertes des services de l'État et qui n'aura pas grande influence sur le risque contentieux ni même sur l'office du juge.

[\[26\]](#) Annulation du PLUi de la métropole de Toulouse par TA Toulouse 30 mars 2021, n°1902329 [N° Lexbase :](#)

[L4836MBQ](#), confirmé par CAA Bordeaux, 15 février 2022, n° 21BX02287 et n°21BX02288 [N° Lexbase : A61337NH](#).

[27] Date calquée sur le délai maximum de mise en compatibilité des PLU fixé par la loi « Climat et Résilience ».

[28] Le Moniteur, *Loi 3DS : le cabinet de Jacqueline Gourault s'explique*, 10 février 2022.

[29] C. urb., art. L. 210-1 [N° Lexbase : L4847MB7](#).

[30] Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, 1758.

© *Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable*