



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme / QV4 – N° 5 – 15 septembre 2016

Éditorial

Les projets d'immobilier d'entreprise présentant un intérêt économique majeur peuvent bénéficier de la Procédure Intégrée pour l'Immobilier d'Entreprise (PIIE). Celle-ci est applicable depuis le 1^{er} septembre 2014 mais le décret d'application de l'ordonnance du 17 juillet 2014 qui a créé le dispositif a été publié le 1^{er} juin 2016. La PIIE, sur le modèle de la Procédure Intégrée pour le Logement (PIL), permet de fusionner les étapes nécessaires à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, de réduire les délais d'instruction et donc les coûts pour les entreprises et les collectivités publiques, tout en préservant l'ensemble des garanties environnementales.

Ce numéro d'Urba-info fait un point sur l'ensemble des procédures d'évolution du Plan Local d'Urbanisme (PLU) permettant la réalisation de projets à l'aune de la notion d'intérêt général, laquelle conditionne leur mise en œuvre. Trois fiches techniques sont jointes à ce numéro spécial (déclaration de projet du code de l'urbanisme ; déclaration de projet du code de l'environnement ; projet d'intérêt général). Trois autres fiches (PIL, PIIE et mise en compatibilité du PLU avec une déclaration d'utilité publique) accompagneront le prochain numéro.

Bonne lecture et belle rentrée à toutes et tous.

Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : les procédures de mise en compatibilité du PLU et la notion d'intérêt général	p. 2-4
Jurisprudence : l'annulation contentieuse de la DUP relative à la LGV Poitiers-Limoges	p. 4-5
Textes législatifs et réglementaires	p. 5-6
Où nous joindre ?	p. 6

ACTUALITÉS

La Procédure Intégrée pour le Logement au CVRH d'Aix-en-Provence le 15 novembre 2016

Une journée d'information régionale relative à la PIL est organisée le 15 novembre à Aix-en-Provence par la DREAL PACA, le CVRH et la DHUP.

Elle s'adresse aux agents des collectivités territoriales et des services déconcentrés, ainsi qu'aux professionnels de l'aménagement. Elle vise à mieux appréhender les objectifs et les principes de la procédure, à situer cet outil parmi les autres existant, et à clarifier le rôle des différents acteurs en s'appuyant sur des cas théoriques ou, le cas échéant, des démarches en cours.

Contact :

christian.cabrier@developpement-durable.gouv.fr

Lancement d'un groupe de travail (Etat) relatif à la déclaration de projet : appels à DDT(M) volontaires !

La procédure de mise en compatibilité du PLU par la voie de la Déclaration de Projet (DP) soulève de nombreuses questions, qu'il s'agisse du type de projets auxquels elle s'applique, des différences entre la DP du code de l'urbanisme et celle relevant du code de l'environnement, ou encore des autorités compétentes pour la mener à bien.

Afin d'établir des propositions pour améliorer le dispositif, le bureau QV4 en appelle aux DDT(M) volontaires : un groupe de travail regroupant des services de l'Etat va être mis en place pour tenter de clarifier la DP et « questionner » ce dispositif. Ce GT devra partir d'un état des lieux (nombre de procédures par an ; typologie des projets ; rôle des services de l'Etat etc.) avant, le cas échéant, de proposer des réponses aux besoins méthodologiques, voire des évolutions législatives et réglementaires.

Contact :

declaration-de-projet.qv4@developpement-durable.gouv.fr



Cette lettre a été réalisée avec les contributions de Soumicha SOUM du bureau QV4.

LES PROCÉDURES DE MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU ET LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Il est reproché de façon récurrente aux documents d'urbanisme, et au PLU en particulier, leur caractère « figé », susceptible de freiner voire d'empêcher la réalisation de certains projets. Pourtant, le législateur a mis en place progressivement de nombreux outils permettant de surmonter cet écueil, tout en essayant de concilier sécurité et stabilité juridiques avec la nécessaire adaptabilité des documents d'urbanisme.

Ainsi, dès 2000 et la [loi solidarité et renouvellement urbains](#) du 13 décembre, une **procédure d'urgence** était créée permettant à la commune de réviser son PLU pour permettre l'implantation d'un projet présentant un caractère d'intérêt général. L'[exposé des motifs](#) de la loi précisait que « *cette dérogation permet d'assurer dans tous les cas une consultation de la population sans compromettre les opérations* ». Cette possibilité a été étendue en 2002 à la **déclaration de projet prise en application de l'article 126-1 du code de l'environnement** (article 150 de la [loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité](#), qui a modifié notamment l'ancien article L. 123-16 du code de l'urbanisme).

Cette dynamique s'est poursuivie en 2003. D'une part, la [loi urbanisme et habitat](#) du 2 juillet a remplacé la révision d'urgence du PLU par une procédure de **révision simplifiée** ayant pour objet soit la réalisation d'une construction ou d'une opération à caractère public ou privé présentant un intérêt général, soit un projet d'extension des zones constructibles qui ne portait pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables et ne comportait pas de graves risques de nuisance.

D'autre part, la [loi n° 2003-710 du 1er août d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine](#) a créé une procédure de mise en compatibilité accélérée des documents d'urbanisme par le biais de la **déclaration de projet relevant du code de l'urbanisme**, pour des opérations d'aménagement, notamment des opérations de rénovation urbaine. Initialement réservée aux seules collectivités territoriales, cette faculté a été étendue à l'Etat ainsi qu'à ses établissements publics par la [loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement](#). Son champ d'application matériel a quant à lui été ensuite élargi au gré des lois.

Lorsque une **déclaration d'utilité publique (DUP)** est requise et que le projet est incompatible avec le PLU, le code de l'urbanisme permet par ailleurs une mise en compatibilité accélérée du document puisque la DUP emporte approbation des nouvelles dispositions du plan.



Plus récemment, c'est la volonté de contribuer à répondre au déficit de l'offre de logements qui a justifié la mise en place de la **procédure intégrée pour le logement** ([ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013](#)). Nouvelle variante de la procédure de mise en compatibilité à côté de celles réalisées par le biais des déclarations d'utilité publique et des déclarations de projet, elle vise plus particulièrement les projets de construction de logements dans les secteurs tendus des unités urbaines et se caractérise par son caractère « intégré ». La PIL permet, en effet, outre la modification du PLU, « l'adaptation » de certaines normes supérieures.

Le législateur ([ordonnance du 17 juillet 2014](#)) a souhaité offrir cette même possibilité aux projets d'immobilier d'entreprise présentant un intérêt économique majeur qui peuvent ainsi désormais bénéficier de la **procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise**.

Enfin, outre ces procédures qui emportent mise en compatibilité du PLU, l'Etat dispose du **PIG**, le projet d'intérêt général, qui s'impose aux documents d'urbanisme, tenus d'évoluer de manière à ne pas empêcher la réalisation dudit projet.

La notion d'intérêt général (d'utilité publique dans le cas du PIG ou lorsqu'une expropriation est nécessaire) **est commune à l'ensemble de ces procédures ; elle en constitue d'ailleurs une condition *sine qua non* de mise en œuvre.** Un arrêt du Conseil d'État, rendu à propos de la révision simplifiée d'un POS, nous éclaire quant à la manière dont doit être apprécié l'intérêt général dans le cadre de ces procédures d'évolution du PLU ([CE, 23 octobre 2013, Commune de Crolles, n° 350077](#)).

Il en ressort que, « *eu égard à l'objet et à la portée d'une révision simplifiée du plan local d'urbanisme, qui permet notamment d'alléger les contraintes procédurales s'imposant à la modification de ce document, il appartient à l'autorité compétente d'établir, de manière précise et circonstanciée, sous l'entier contrôle du juge, l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de la construction ou de l'opération constituant l'objet de la révision simplifiée, au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée* ».

Le juge du fond exerce donc un **contrôle entier** sur l'intérêt général s'attachant à la réalisation d'un projet. La portée de ce contrôle se justifie par l'objet même de ce type de mise en compatibilité qui se caractérise par d'importants allègements procéduraux (pas de concertation préalable, un simple examen conjoint des personnes publiques associées), en comparaison avec la procédure de révision du PLU.

Le recours à ces procédures, en particulier à la mise en compatibilité par le biais de la déclaration de projet, impose à l'administration de ne pas s'en tenir à considérer le seul objet poursuivi par le projet : elle doit le confronter à l'ensemble des paramètres qui font la cohérence du parti d'aménagement de la commune ou de l'EPCI compétent et ce n'est que lorsqu'il participe de cette cohérence qu'il peut être considéré comme présentant un intérêt général.

Dans l'affaire « Commune de Crolles », la révision simplifiée avait pour objet de rendre constructible 1,5 hectare, constituant la partie haute du parc entourant le château de Bernis qui était auparavant classé en zone ND inconstructible, afin de permettre une opération de construction et de répondre ainsi à une demande de logements dans la commune. Le juge administratif a jugé illégale la révision simplifiée en tenant compte en particulier de l'existence d'autres secteurs de la commune susceptibles de répondre aux besoins de cette dernière en matière de demande de logements pour lesquels il n'était pas allégué que l'initiative privée était défaillante¹.

Le juge administratif applique *in concreto* la théorie du bilan en vérifiant que, eu égard aux conditions dans lesquelles elle a été prise et aux mesures d'accompagnement qui l'entourent, tout en satisfaisant à l'objectif d'intérêt général, cette décision ne porte pas une atteinte excessive aux autres intérêts en présence ([CAA Bordeaux, 10 juin 2010, n° 09BX00943](#)). Ont ainsi par exemple été reconnus d'intérêt général les projets suivants :

- L'extension d'une aire d'autoroute ([Conseil d'Etat, 24 avril 2012, n° 355623](#)) ;
- La réalisation d'un pôle santé ([Conseil d'Etat, 24 octobre 2005, n° 272657](#)) ;
- Un système de protection de quartiers habités contre les inondations ([CAA Marseille, 5 décembre 2011, n° 09MA01711](#)).

¹ « *Considérant que c'est au terme d'une appréciation souveraine des pièces du dossier exempté de dénaturation que la cour a relevé, d'une part, que si le secteur rendu constructible par la révision simplifiée se situait dans la continuité du tissu urbain existant et que la commune enregistrait une forte demande de logements, les zones NA, dont la commune avait d'ailleurs pour partie la maîtrise foncière, restaient à ouvrir à l'urbanisation et étaient aptes à répondre aux besoins de la commune en la matière, et d'autre part, qu'il n'était pas allégué que l'initiative privée serait défaillante sur les secteurs restant à ouvrir à l'urbanisation et que l'ouverture à l'urbanisation du secteur en cause appartenant essentiellement à un seul propriétaire pour une opération de construction ne présentait pas de caractéristiques particulières (...)* ;

Considérant, en troisième lieu, que revêt le caractère d'un détournement de pouvoir ou de procédure le fait pour une autorité administrative de prendre un acte, même dans un intérêt public, mais qui n'est pas celui pour lequel les pouvoirs en cause ont été conférés à cette autorité ; qu'en relevant que la révision simplifiée du plan d'occupation des sols, destinée à ouvrir à l'urbanisation une partie du parc du château de Bernis, résultait d'un accord entre la commune et le propriétaire du parc qui acceptait, en contrepartie, de céder gratuitement l'emprise nécessaire à la réalisation d'une voie piétonne et cyclable traversant le parc du château, comme le souhaitait la commune, en évitant ainsi à cette dernière de recourir, le cas échéant, à une procédure de déclaration d'utilité publique longue et aléatoire, puis en en déduisant que l'opération litigieuse procédait d'un détournement de pouvoir, la cour, qui a aussi suffisamment motivé son arrêt sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit et n'a pas dénaturé les pièces du dossier ».

Cette exigence tenant à la démonstration d'un intérêt général est essentielle en ce sens qu'elle doit permettre d'éviter tant les éventuels détournements de pouvoir que la mise en œuvre de procédures de mises en compatibilité de PLU non justifiées ou motivées par un projet mal défini ou totalement aléatoire.

Si ces procédures d'adaptation accélérée présentent de nombreux avantages, notamment celui de la flexibilité, leur mise en œuvre doit s'inscrire dans un cadre équilibré, entre sécurité juridique et stabilité de la norme d'une part, nécessaire accompagnement de politiques publiques mouvantes et nombreuses, et adaptabilité au contexte social ainsi qu'économique d'autre part.

En tout état de cause, les procédures de mise en compatibilité du PLU permettant la réalisation de projets d'intérêt général peuvent également être l'occasion d'un renforcement du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

Le [rapport d'information du Sénat du 23 juin 2016 sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols](#) évoque l'accélération des procédures en indiquant que celle-ci « passe aussi par un dialogue renforcé entre État et collectivités. ».

Est ainsi proposée la mise en place d'une instance départementale visant à « renforcer la transversalité entre les services de l'État », à « inciter davantage ces services à accompagner les projets et à se placer dans une posture plus facilitatrice que répressive », et à offrir « plus de visibilité aux collectivités quant aux étapes à suivre ». Il est également proposé que le préfet « organise systématiquement un dispositif de référent juridique unique pour aider porteurs de projets et collectivités dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Ce dispositif sera un élément important de cadrage et de suivi de la procédure de permis environnemental unique que le Gouvernement compte mettre en œuvre ».

JURISPRUDENCE

CONSEIL D'ÉTAT, 15 AVRIL 2016 : DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE DES TRAVAUX NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE LA LIGNE À GRANDE VITESSE POITIERS-LIMOGES



Dans un arrêt du 15 avril ([CE, 15 avril 2016, n° 387475](#)), le Conseil d'Etat a annulé le [décret du 10 janvier 2015](#) déclarant urgents et d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) reliant Poitiers à Limoges, sur le fondement de deux moyens :

- Un **vice de procédure** : le code des transports prévoit que, pour les grands projets d'infrastructure, une évaluation économique et sociale doit être réalisée et jointe au dossier soumis à enquête publique. En l'espèce, il est relevé, dans l'analyse des conditions de financement du projet, que le dossier soumis à enquête publique se bornait à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures, et les différents types d'acteurs susceptibles d'y participer. Il ne contenait en revanche aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagée pour le projet, dont le coût de réalisation était évalué à 1,6 milliard d'euros. Le Conseil d'Etat a donc considéré que cette insuffisance de l'évaluation économique et sociale a nui à l'information complète de la population et a pu exercer une influence sur la décision de déclarer l'utilité publique.

- ✚ En ce qui concerne **l'utilité publique du projet**, si le Conseil d'Etat a certes admis que le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Poitiers et Limoges présentait un intérêt public², le juge a estimé que l'ensemble des inconvénients du projet l'emportant sur ses avantages, le projet ne présentait pas un caractère d'utilité publique.

Le juge a ainsi appliqué la **théorie dite du « bilan »** par laquelle il s'assure que l'opération est d'intérêt général, que le recours à l'expropriation est nécessaire et que les avantages de l'opération l'emportent sur ses inconvénients, en tenant compte de l'ensemble des intérêts publics et privés. **Ce contrôle tend aujourd'hui à se préciser, dans le cadre d'opérations d'aménagement de grande ampleur.**

Le décret emportait par ailleurs **mise en compatibilité des POS et PLU de plusieurs communes**. Tous les éléments relatifs à ces mises en compatibilité (création d'emplacements réservés, modification des règlements des PLU etc.) sont donc également annulés et réputés n'avoir jamais existé. Il ne s'agit pas là d'annulation « *par voie de conséquence* » (au sens de l'avis du [Conseil d'État du 30 décembre 2013, n° 367615](#)) mais simplement des effets de l'annulation d'un décret de DUP emportant directement la mise en compatibilité de plusieurs documents d'urbanisme. Aucune procédure formelle n'est prévue par le code de l'urbanisme pour procéder à la « mise à jour » des documents d'urbanisme suite à l'annulation d'une DUP. Un simple arrêté du maire ou du président de l'EPCI compétent peut suffire pour informer le public de l'annulation du décret de DUP et les conséquences qu'elle implique.

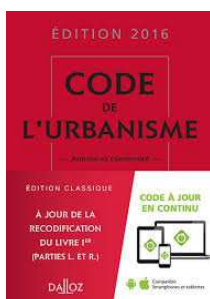
➔ Pour en savoir plus : [dossier du Conseil d'Etat](#)

TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

RECTIFICATIF : ORDONNANCE N° 2015-1174 DU 23 SEPTEMBRE 2015 RELATIVE À LA PARTIE LÉGISLATIVE DU LIVRE I^{er} DU CODE DE L'URBANISME

Un [rectificatif](#) à l'ordonnance de recodification de septembre 2015 a été publié au JORF du 6 août 2016. Il corrige deux dispositions du code de l'urbanisme :

- L'article [L. 111-7](#), qui liste les exceptions à l'amendement « Dupont », est complété par un alinéa relatif à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes ;
- L'article [L. 153-44](#), relatif au caractère exécutoire de l'acte approuvant la modification d'un PLU, renvoie aux modalités de publicité définies aux articles L. 153-23 à L. 153-26 (et non pas aux articles L. 153-25 et L. 153-26 comme précédemment recodifié).



Le Conseil d'Etat est en outre saisi d'un **projet de décret** qui procède à d'ultimes corrections d'ordre matériel apportées à la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Le « SAV recodification » a permis de faire remonter ces « coquilles » (renvois à des références d'articles erronés ; suppression involontaire d'alinéas).

Ce texte s'inscrit dans le prolongement de l'ordonnance du 23 septembre 2015 et du décret du 28 décembre 2015 qui ont emporté nouvelle codification du Livre I^{er} du code de l'urbanisme.

S'agissant d'un exercice réalisé là encore à droit constant, aucune disposition transitoire ne sera définie.

² Le Conseil d'Etat a ainsi relevé que ce projet était justifié par des considérations d'aménagement du territoire, qu'il était susceptible de bénéficier à une vaste partie du territoire faiblement pourvue en grandes infrastructures de transport et qu'il devait permettre de réduire les temps de trajet entre Limoges et Poitiers et Limoges et Paris, tout en réduisant les pollutions et nuisances liées à la circulation routière et en améliorant le confort et la sécurité des passagers.

LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

La loi dite « biodiversité » a été publiée au JORF du 9 août. Son vote a notamment permis de procéder à la **ratification de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme**.

Par ailleurs, la recodification avait malencontreusement supprimé le 4° de l'ancien article L. 123-13 du code de l'urbanisme, issu de la loi ALUR, dont l'entrée en vigueur avait été différée sur ce point au 1^{er} juillet 2015. Cette disposition imposait une **procédure de révision du PLU en cas d'ouverture à l'urbanisation des zones dites « 2AU »** (urbanisation future) créées depuis plus de 9 ans.

Cette mesure, essentielle à la lutte contre l'étalement urbain, contribue à la préservation de la biodiversité née de l'artificialisation des sols en limitant l'ouverture à l'urbanisation de ces zones qui ont constitué très souvent des réserves foncières, dépourvues de tout projet d'aménagement.

La loi « biodiversité » réintroduit ce dispositif et modifie en conséquence l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme. Cette mesure est **d'application immédiate, y compris aux procédures de modification éventuellement engagées avant l'entrée en vigueur de la loi**.



A également été réintroduit le **c) de l'ancien article L. 123-2 du code de l'urbanisme** qui permettait d'instituer des servitudes consistant « à *indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements* ». L'article L. 151-41 du code est donc complété par cet alinéa.

OÙ NOUS JOINDRE ?

Pour toute question d'ordre général ou pour vous inscrire à la lettre Urba-info :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr

Sur les procédures d'évolution du PLU (approche « projet ») :
soumicha.soum@developpement-durable.gouv.fr

Sur les procédures d'élaboration, de modification et de révision du PLU :
qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr