



## Édito

Cette édition est consacrée à la présentation des procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme dites procédures intégrées : la procédure intégrée pour le logement (PIL) et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE).

Bonne lecture.

**n° 28 - FEVRIER 2019**

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

## Actualités

### Les avis conformes de la CDPENAF

Interrogé par le Sénateur Claude Nougéin sur le rôle et la composition de la CDPENAF, le Ministre Julien Denormandie s'est exprimé lors de la séance des questions orales du 12 février 2019. Il a notamment annoncé la sortie prochaine de la nouvelle circulaire sur les CDPENAF. La vidéo est disponible sur le [site du Sénat](#).

### Obligation de communication au public de la version numérique des documents d'urbanisme

Réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à la [question écrite n° 07677](#) du 8 novembre 2018 M. Jean Louis Masson (Moselle - NI)

L'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique impose aux communes et aux groupements compétents de transmettre à l'État sous format électronique la version en vigueur des schémas de cohérence territoriaux (SCoT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des documents en tenant lieu et des cartes communales (article [L. 133-2](#) du code de l'urbanisme). Tel est également le cas des servitudes d'utilité publique sauf lorsque leur diffusion porte atteinte « à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale » (article [L. 133-3](#) du code de l'urbanisme). La numérisation des documents en vue de leur versement sur le portail national de l'urbanisme doit respecter les conditions prévues à l'article [R. 133-2](#) du code de l'urbanisme. La circonstance que ces documents soient publiés sur ce portail est toutefois sans incidence sur leur caractère exécutoire qui demeure conditionné à leur publication et à leur transmission au contrôle de légalité pour les SCoT et les PLU (articles

## Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Jurisprudence	2
Dossier du mois :	4
Les procédures intégrées (1ère partie)	
Nous contacter	8



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

Cette lettre a été réalisée  
avec les contributions  
de Nadia NELIDE, Alain  
VANDERVORST et Laurent  
MILLET

[L. 143-24](#) pour les SCoT et [L. 153-23](#) pour les PLU) et à leur approbation par l'État pour les cartes communales (article [L. 163-7](#) du même code). Les servitudes sont

opposables dans le délai d'un an suivant leur approbation (article [L. 152-7](#) du même code).

## Jurisprudence

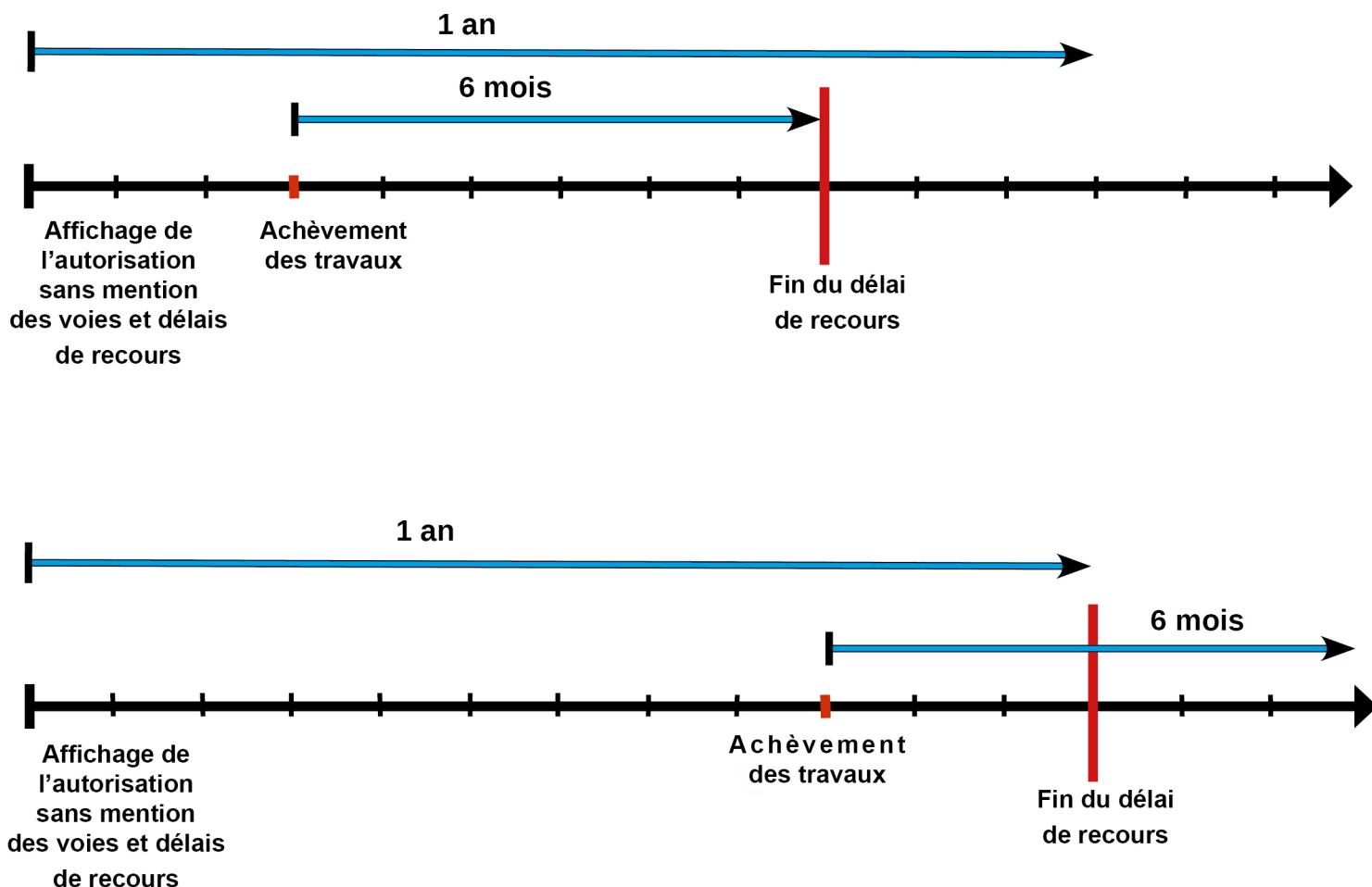
### **Autorisation de construire - Précisions sur le délai de recours en l'absence d'un affichage régulier de l'autorisation de construire.**

Le Conseil d'Etat considère que même si le défaut de mention du délai de recours contentieux dans l'affichage de l'autorisation de construire empêche celui-ci de démarrer, le délai raisonnable de recours, en principe d'un an, reste opposable aux tiers.

Il se fonde sur le principe de sécurité juridique qui implique qu'on ne peut pas contester indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps. Il étend donc à toutes les autorisations de construire la solution qu'il

avait déjà adoptée pour les autorisations qui font l'objet d'une notification à leur bénéficiaire et que ces derniers peuvent parfois contester (ex: refus ou autorisation assortie de prescriptions). Le Conseil d'Etat précise également que cette solution est à combiner avec celle qui résulte du nouvel article [R.600-3](#) du code de l'urbanisme, issu du décret n°2018-617 du 17 juillet 2018 sur le contentieux de l'urbanisme, et selon lequel un recours n'est pas recevable au-delà de six mois à compter de l'achèvement des travaux (*Conseil d'Etat, 9 novembre 2018, Valière, n°409872, B*).

La situation peut donc dorénavant se résumer selon le schéma suivant :



## **Permis de construire - Annulation par le juge administratif d'un refus de permis de construire ou d'un sursis à statuer sur une demande de permis de construire. Comment calculer le délai à l'expiration duquel naît un permis tacite ?**

Il est indispensable que l'intéressé confirme sa demande. Il résulte des articles [L. 123-6](#), [L. 600-2](#), [R. 423-23](#) et [R. 424-1](#) du code de l'urbanisme et [L. 911-2](#) du code de justice administrative que l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir de la décision qui a refusé de délivrer un permis de construire, ou qui a sursis à statuer sur une demande de permis de construire, impose à l'administration, qui demeure saisie de la demande, de procéder à une nouvelle instruction de celle-ci, sans que le pétitionnaire ne soit tenu de la confirmer. En revanche, un nouveau délai de nature à faire naître une autorisation tacite ne commence à courir qu'à dater du jour de la confirmation de sa demande par l'intéressé. En vertu de l'article [R. 424-1](#) du code de l'urbanisme, la confirmation de la demande de permis de construire par l'intéressé fait courir le délai à l'expiration duquel le silence gardé par l'administration fait naître un permis de construire tacite (CE, 28 décembre 2018, Association du Vajra Triomphant Mandarom Aumisme, n° [402321](#), B).

## **Plan local d'urbanisme (PLU) - zone ouverte à l'urbanisation - fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité des maîtres d'ouvrage - étude d'impact des projets.**

Dans cette espèce, le maire a accordé à une société un permis d'aménager en vue de la création d'un lotissement de 18 lots. Le juge des référés a ordonné la suspension de l'exécution de cet arrêté statuant sur le fondement de l'article [L. 122-2](#) du code de l'environnement relatif à l'absence d'étude d'impact. Il a relevé que la notice de présentation de la modification du PLU prévoyait que l'ensemble d'une zone déterminée, scindée en 3 sous-secteurs, serait ouverte à l'urbanisation et que le projet de lotissement de la société requérante devait être réalisé dans le 1er des sous-secteurs ainsi définis. Il a jugé que le projet à prendre en compte au sens du 1° du I de l'article [L. 122-1](#) du code de l'environnement, était, non pas ce seul projet de lotissement, mais l'ensemble du projet d'urbanisation de cette zone au sein duquel il s'inscrivait et qu'il aurait, en conséquence, dû faire l'objet d'une évaluation environnementale. Le Conseil d'État considère que le juge des référés a commis une erreur de droit en statuant ainsi aux seuls motifs que la modification du PLU de la commune avait prévu

l'aménagement d'une zone en plusieurs étapes et que le projet de lotissement contesté s'inscrivait dans le cadre de cet aménagement (CE, 28 novembre 2018, Commune de La Turballe et société Loti Ouest Atlantique, n° [419315](#), 419323, B).

## **Contrôle de la légalité des actes des autorités locales - Pour un déferé préfectoral, la date à prendre en compte pour le recours gracieux (date de réception) est différente de celle relative à la notification prescrite par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme (date d'envoi).**

Il convient de distinguer le recours gracieux du préfet, de l'obligation d'information complémentaire prévue par l'article [R. 600-1](#) du code de l'urbanisme.

Pour le recours gracieux, la date à prendre en compte est celle de la date de réception. Dans le cadre du contrôle de légalité des actes des autorités territoriales, le délai du déferé préfectoral peut être interrompu par l'exercice d'un recours gracieux à condition que, à la date de réception du recours gracieux, le délai de recours contentieux ne soit pas expiré (CE, 27 mars 1991, Préfet de la Haute-Garonne, n° [114854](#) ; CE, 3 juin 1998, Commune de Sanary-sur-Mer, n° [164798](#), B).

Pour l'information prévue par l'article [R. 600-1](#) du code de l'urbanisme, la date à prendre en compte est celle de la date d'envoi. L'article [R. 600-1](#) du code de l'urbanisme prescrit pour l'auteur d'un recours gracieux ou contentieux dirigé contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme, une obligation d'information à l'égard tant de l'auteur de la décision contestée que du pétitionnaire. L'auteur du recours doit adresser au greffe de la juridiction où son recours contentieux a été enregistré une copie du certificat de dépôt de la lettre recommandée adressée à l'auteur de la décision contestée et au titulaire de l'autorisation (CE, 9 mai 2005, Commune de Villard-Reculas c/ Richard, n° [257191](#), B). Lorsque le destinataire de la lettre se borne à soutenir devant le juge qu'il ne l'a pas reçue, la production du certificat de dépôt de celle-ci suffit à justifier de l'accomplissement de la formalité de notification prescrite par l'article R. 600-1, sans que l'auteur du recours ait à produire l'accusé de réception y afférent (CE, Avis, 3 mars 2009, Leconte, n° [321157](#), A).

L'obligation d'information prescrite par l'article R. 600-1 est à distinguer du recours exercé et des formalités qu'il implique (CE, Avis, 3 mars 2009, Leconte, n° [321157](#)). L'article [R. 600-1](#) du code de l'urbanisme n'a pas pour objet, ni pour effet, de déroger à la règle selon laquelle,



en matière de recours gracieux, seule la date de réception doit être prise en compte (*TA Bastia, ordonnance, 19 novembre 2018, Préfet de Haute-Corse, n° 1801027, C*).

Il est recommandé de ne prendre en compte que la date

de réception du recours gracieux pour le calcul de la prorogation du délai de recours contentieux.



(A : publié au recueil Lebon ; B : mentionné dans les tables du recueil Lebon ; C : inédit au recueil Lebon)

## Dossier du mois :

### **Les procédures intégrées (1ère partie)<sup>1</sup>**

Cette édition constitue le premier volet de la présentation des procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, dites procédures intégrées. D'abord la procédure intégrée pour le logement (PIL) et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE).

C'est dans le cadre des mesures prises pour répondre au déficit de l'offre de logements qu'est intervenue le 1er juillet 2013 la loi n° 2013-569 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour accélérer les projets de construction. Ces mesures sont destinées à

accélérer les projets de construction de logements, dans un contexte marqué par un important déficit structurel de l'offre de logements.

Le législateur poursuit aujourd'hui encore cette volonté de rationaliser les démarches des porteurs de projets confrontés à la complexité de différentes législations mais aussi à la pluralité des acteurs. La procédure intégrée pour le logement (PIL) est devenue le pilier de la nouvelle vague de procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

## 1. La procédure intégrée pour le logement (PIL)

### 1.1 Objectifs :

Entrée en vigueur le 1er janvier 2014, elle vise principalement à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme afin de simplifier et de raccourcir les délais nécessaires à la réalisation des projets d'aménagement

ou de construction d'intérêt général.

Cette procédure constitue un outil au service de la production de logement, elle implique un effort de mobilisation et d'organisation des administrations publiques qui doivent en amont se coordonner et

<sup>1</sup> Dans l'édition de mars d'URBA-INFO, nous poursuivrons ce dossier avec la présentation des procédures intégrées les plus récentes (PI JOP, PIUTN, PI JUSTICE et PIGOU...).

apprécier les différentes dimensions du projet pour assurer la mise en œuvre d'une procédure unique, dans des délais resserrés.

Il s'agit donc de contribuer à l'émergence d'espaces de négociation entre la règle et le projet.

Plusieurs conditions cumulatives doivent être respectées :

- projets situés dans une unité urbaine au sens de l'INSEE ;
- projets consistant en une opération d'aménagement ou de construction comportant principalement des logements : la destination la plus importante du projet devra donc être la destination "habitation" (sous-destination "logement") sans pour autant être la destination majoritaire, les autres composantes de l'opération pouvant être destinées à d'autres fonctions urbaines (commerces et activités de service, équipements d'intérêt collectif et services publics par exemple) ;
- projets présentant un caractère d'intérêt général : la notion d'intérêt général doit ici être appréhendée de la même façon qu'en matière de déclaration de projet. Elle constitue une condition sine qua non de mise en œuvre de la mise en compatibilité du PLU par une procédure intégrée pour le logement <sup>1</sup> ;
- projets concourant à la mixité sociale dans l'habitat à l'échelle de la commune, devant respecter la diversité des fonctions urbaines ;
- projets sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée ;
- projets nécessitant la mise en compatibilité d'un ou plusieurs documents énoncés à l'article [L 300-6-1](#) alinéa I du code de l'urbanisme.

## 1.2 Avantages :

### a) L'atteinte à l'économie générale du PADD

Le régime juridique applicable à la PIL est souple : en effet, quelle que soit la personne publique qui décide d'engager une PIL, le code de l'urbanisme n'interdit pas, à l'occasion de la mise en compatibilité du document d'urbanisme, de porter atteinte au PADD du SCoT ou du PLU

### b) L'intégration renforcée des procédures

L'un des principaux atouts de la PIL consiste en la possibilité de réaliser en parallèle – donc dans des

délais raccourcis – la mise en compatibilité d'un ou plusieurs documents d'urbanisme.

### c) La PIL peut adapter, de façon limitée, les documents de rang supérieur

La PIL permet la mise en compatibilité concomitante d'un ou plusieurs documents d'urbanisme mais aussi l'adaptation de différentes normes de rang supérieur (schémas d'aménagement, plans/programmes relevant d'autres codes, servitudes d'utilité publique).

La PIL peut adapter les documents de rang supérieurs suivants (art. [L. 300-6-1-IV](#) du code de l'urbanisme) :

- directive territoriale d'aménagement
- schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
- schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- règlement de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
- règlement d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
- plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (art. [L. 631-4](#) du code du patrimoine)
- plan de prévention des risques naturels prévisibles relatif aux risques d'inondation à cinétique lente dans les zones urbaines du plan local d'urbanisme ([L. 562-1](#) du code de l'environnement), hors champs d'expansion des crues
- plan de prévention des risques naturels prévisibles relatif aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières dans l'hypothèse d'un comblement de la cavité ou marnière (art. [L. 562-1](#) du code de l'environnement)
- plan de prévision des risques miniers (art. [L. 174-5](#) du nouveau code minier) dans l'hypothèse d'un comblement des cavités minières ou d'étude du sous-sol démontrant l'absence de telles cavités
- schéma régional de cohérence écologique
- plan climat-air-énergie territorial
- plan de déplacements urbains
- programme local de l'habitat

<sup>1</sup> L'arrêt du Conseil d'État n° 350077 du 23 octobre 2013 "Commune de Crolles" rendu à propos de la révision simplifiée d'un POS est éclairant quant à la manière dont doit être apprécié l'intérêt général dans le cadre de ce type de procédures d'évolution du PLU

La déclaration de projet prise sur le fondement de l'article [L. 300-6](#) du code de l'urbanisme n'offre quant à elle, cette possibilité d'adaptation que lorsqu'elle est adoptée par l'Etat et porte sur un nombre de documents d'urbanisme ou de plans/programmes et servitudes d'utilité publique plus limité.

Dans un souci de sécurité juridique et de stabilité de la norme, seul l'Etat, garant de l'intérêt général, est compétent pour procéder, dans le cadre de la PIL, à l'adaptation des plans/programmes et servitudes d'utilité publique (arrêté préfectoral ou décret en Conseil d'Etat si le document adapté a été approuvé par décret en Conseil d'Etat).

Les adaptations doivent rester exceptionnelles et sont encadrées strictement par le code de l'urbanisme. Ainsi, elles ne doivent pas méconnaître les objectifs fixés par les documents adaptés ni porter atteinte à l'intérêt culturel, à la vocation de l'ensemble de la zone où se situe le projet mais seulement prévoir des exceptions ponctuelles et d'ampleur limitée à cette vocation.

En outre, lorsque la PIL conduit à l'adaptation d'un plan de prévention du risque inondation, le projet d'aménagement ou de construction prévoit non seulement "les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens" mais surtout, "il ne peut aggraver les risques considérés"<sup>1</sup>.

### 1.3 Procédure :

La PIL apparaît comme une procédure spécifique s'agissant de son champ d'application mais reste calquée, pour ces modalités procédurales, sur la mise en compatibilité avec une déclaration de projet, à quelques exceptions près.

Il est en effet renvoyé aux dispositions des articles

[L. 153-54 à L. 153-59](#) du code de l'urbanisme pour fixer les modalités procédurales de la mise en compatibilité du PLU.

#### a) *Concertation préalable*

Contrairement à l'élaboration et à la révision du PLU, la mise en compatibilité du PLU dans le cadre d'une PIL ne nécessite pas l'organisation d'une concertation préalable dans les conditions définies par l'article [L. 103-2](#) du code de l'urbanisme.

La concertation préalable du code de l'environnement a vocation à s'appliquer aux procédures de mises en compatibilité des documents d'urbanisme dans le cadre de la mise en œuvre d'une PIL à compter du 1er janvier 2017.

#### b) *Démarche d'évaluation environnementale*

L'évaluation environnementale est une garantie figurant dans la loi d'habilitation n° 2013-569 du 1er juillet 2013 elle-même (article 1er-1°). Ainsi, la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme dans le cadre de la PIL fera toujours l'objet d'une évaluation environnementale que l'opération de logements pour laquelle est envisagée la PIL ait fait ou non l'objet d'une étude d'impact.

#### c) *Engagement de la procédure*

Le II de l'article [L. 300-6-1](#) du code de l'urbanisme prévoit que la procédure est « décidée soit par l'Etat ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme à mettre en compatibilité ou compétents pour autoriser ou réaliser l'opération d'aménagement ou de construction ».

En application de cette disposition, un établissement public d'une collectivité territoriale ne peut pas engager de PIL. Seuls les établissements publics de l'Etat ont cette faculté.

## 2. [La procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise \(PIIE\)](#)

### 2.1 Objectifs :

La procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise entrée en vigueur en septembre 2014 et codifiée à l'article [L. 300-6-1 2°](#) du code de l'urbanisme, vise à accélérer la réalisation de projets d'immobilier d'entreprise présentant un enjeu important. Pour ce faire, les modifications des différents documents d'urbanisme et des documents de niveau supérieur, pourront être menées conjointement dans le cadre d'une procédure intégrée, ce qui permet de raccourcir les délais nécessaires à la réalisation des projets via une procédure unique (évaluation environnementale, enquête publique et concertation

avec les différentes personnes concernées).

Elle prévoit, à l'instar de la PIL, les modalités précises d'adaptation des documents supérieurs, lorsque ceux-ci s'opposent à la mise en conformité d'un document d'urbanisme avec le projet. Elle ne se différencie de la PIL que par son objet.

Deux conditions cumulatives sont donc exigées :

- projets qui présentent un caractère d'intérêt général majeur pour l'activité économique locale ou nationale qui s'apprécie au regard des objectifs

<sup>1</sup> Article [L.300-6-1 IV](#) du code de l'urbanisme

de développement durable : activité stratégique présentant une forte valeur ajoutée, création ou préservation d'emplois, développement du territoire rendu possible, intérêt économique majeur du projet

- projets qui comportent principalement des locaux d'entreprise

Le législateur ne qualifie pas les zones dans lesquelles la PIEE peut être mise en œuvre. La procédure intégrée doit donc pouvoir s'appliquer sur l'ensemble du territoire.

## 2.2 La notion d'intérêt général :

Comme pour la PIL, cette notion d'intérêt général doit ici être appréhendée de la même façon qu'en matière de déclaration de projet.

## 2.3 La notion d'intérêt économique majeur :

Seule la notion d'intérêt économique majeur d'un projet d'investissement justifie la mise en compatibilité d'un ou plusieurs documents d'urbanisme et le cas échéant, l'adaptation de normes supérieures. La modification de ces documents au bénéfice d'un projet qui ne revêtirait pas un caractère économique majeur ne serait pas justifiée et pourrait s'apparenter à un détournement de procédure.

L'article [L. 300-6-1](#) du code de l'urbanisme donne des critères caractérisant la notion d'intérêt économique majeur mais il n'en donne pas une définition précise, pas plus que son décret d'application. Le législateur a ainsi entendu laisser une liberté d'appréciation aux services instructeurs locaux de ce caractère majeur en rapport avec l'économie du territoire concerné par un projet d'investissement. La plus grande attention doit être portée à cette appréciation.

Les procédures PIEE doivent rester exceptionnelles et limitées aux seuls projets importants puisqu'ils présentent "un caractère d'intérêt général en raison de leur intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable<sup>1</sup>".

## 2.4 La notion d'immobilier d'entreprise :

Selon une étude de la chambre des notaires de Paris de 2012, les professionnels de l'immobilier font généralement une distinction entre quatre ou cinq catégories de biens immobiliers qui, ensemble, forment "l'immobilier d'entreprise" et ainsi autant de secteurs présentant des

opportunités d'investissements. Il s'agit :

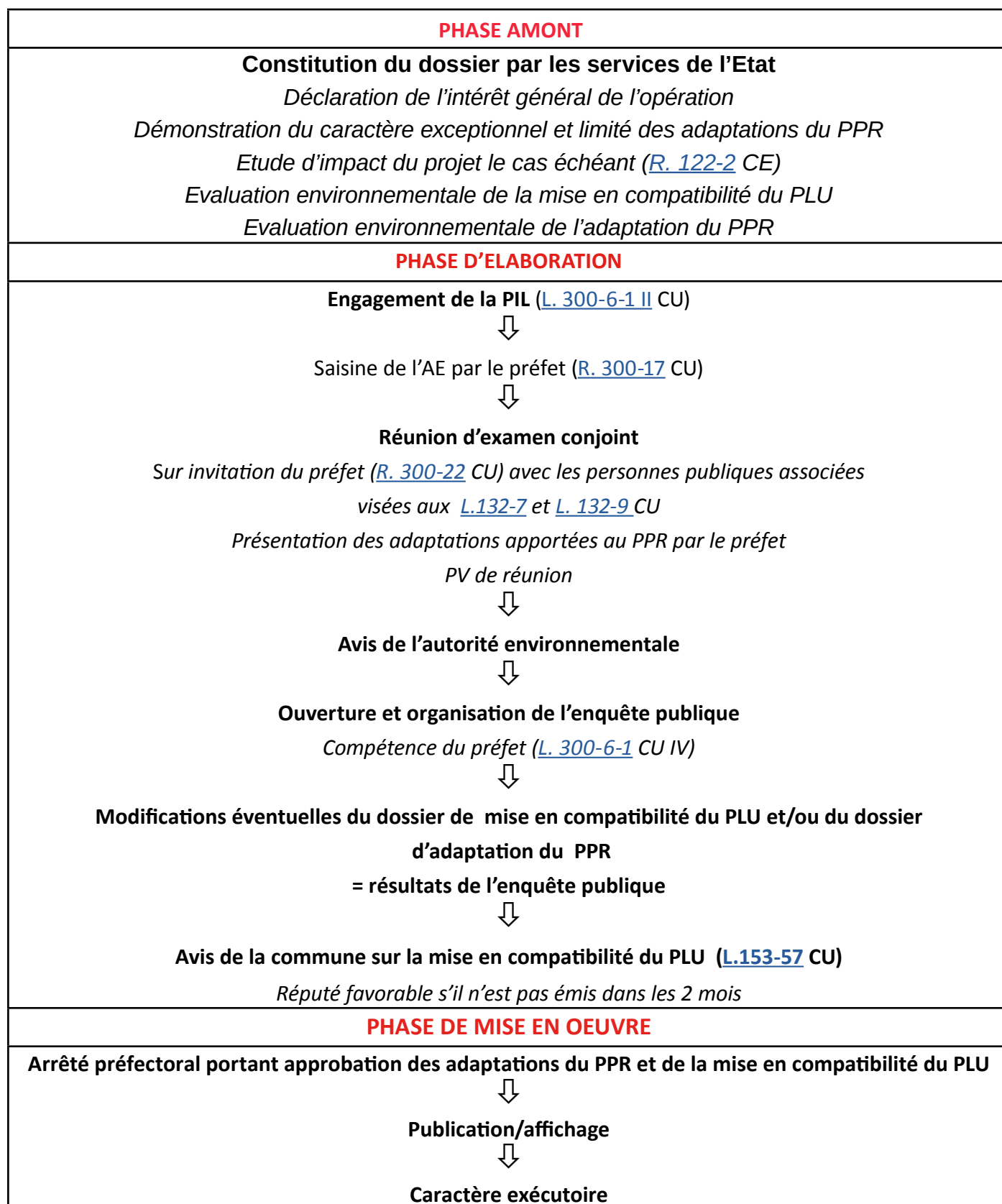
- des bureaux
- des surfaces de vente de bétail ou surfaces de commerces
- des surfaces industrielles de fabrication et de production
- des entrepôts et des surfaces affectées à la logistique
- des surfaces destinées à l'hôtellerie, l'hôtellerie de plein air, aux résidences avec prestation de services, les résidences médicales ou de tourisme

Les projets relevant ainsi d'une procédure intégrée d'immobilier d'entreprise sont soumis aux mêmes modalités de procédure que celles prévues par le décret du 25 février 2015 relatif à la PIL.

<sup>1</sup> Article [L. 300-6-1](#) du code de l'urbanisme



**Exemple d'une PIL engagée par l'Etat avec mise en compatibilité d'un PLU et adaptation d'un PPR**  
**cavités souterraines**



## Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :  
[qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr](mailto:qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr)