

7 Déclaration d'intérêt général des projets privés emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme

Marie CLÉMENDOT,
avocat,
Cabinet Bardon & de Fay

CONTEXTE

L'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme dispose que : « lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement, présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général, nécessite une mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme, ce projet peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet ».

L'ordonnance du 5 janvier 2012 (Ord. n° 2012-11, 5 janv. 2012 : JO 6 janv. 2012, p. 246), ratifiée par la loi ALUR, fait désormais de la déclaration de projet, la procédure unique permettant à des projets privés ne nécessitant pas d'expropriation de bénéficier de la reconnaissance de leur caractère d'intérêt général pour obtenir une évolution sur mesure des règles d'urbanisme applicables.

Deux procédures de déclaration de projet relevant de deux législations distinctes coexistent actuellement : la déclaration de projet, prévue par l'article L. 126-1 du Code de l'environnement et la déclaration de projet prévue par l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme. Souvent mal distinguées, elles n'en ont pas moins deux objets différents.

Tandis que la première constitue une obligation renforcée de motivation pesant sur les maîtres d'ouvrage public, avant toute autorisation de travaux publics soumis à enquête publique, la seconde est une procédure dispositives pouvant être mise en œuvre tant pour des projets publics que privés.

Héritière de feu la révision simplifiée, la procédure, prévue par l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme est, en réalité, une procédure d'évolution des documents d'urbanisme parmi d'autres.

Pourtant cette procédure d'évolution reste peu connue des opérateurs privés malgré les nombreux avantages qu'elle comporte tant au regard de son champ d'application (A) que de sa mise en œuvre (B).

COMMENTAIRES

A. - Champ d'application de la déclaration de projet prévue par l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme

L'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme prévoit que l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements « peuvent se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction ».

La personne publique à l'initiative de cette procédure facultative est alors autorisée à recourir à la procédure de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) mais également du schéma de cohérence territoriale (SCOT) applicable sur le lieu de l'opération.

Il est ainsi possible à une collectivité autre que celle compétente en matière d'urbanisme d'initier la procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du document d'urbanisme applicable sur le lieu du projet. Toutefois, dans ce cas précis, les modifications autorisées sont limitées dès lors que la mise en compatibilité ne peut porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale ou, en l'absence d'un tel schéma, du plan local d'urbanisme.

Initialement instaurée en 2003 pour les seules opérations d'aménagement, la procédure facultative de déclaration d'intérêt général a été étendue aux programmes de construction d'initiative privée par la loi MOLLE en 2009.

Une procédure unique de mise en compatibilité du PLU est prévue par l'article L. 123-14-2 du Code de l'urbanisme que

ce soit pour se conformer à une directive territoriale d'aménagement ou aux lois « Montagne » et « Littoral » ou pour rendre possible un projet déclaré d'utilité publique ou d'intérêt général.

B. - Procédure de mise en compatibilité par déclaration de projet

Contrairement à la procédure de révision, la mise en compatibilité par déclaration de projet ne nécessite ni l'organisation d'une concertation publique préalable, ni de délibération de lancement et la consultation des personnes publiques associées est remplacée par une réunion d'examen conjoint.

La procédure de déclaration de projet est en quelque sorte le pendant de la procédure de déclaration d'utilité publique, dans les cas où aucune expropriation n'est nécessaire.

Au même titre que la DUP, la déclaration de projet est soumise à enquête publique, à la différence que l'enquête publique est organisée selon les dispositions du Code de l'environnement et non du Code de l'expropriation.

L'enquête publique unique porte à la fois sur l'intérêt général du projet et sur la modification nécessaire du document d'urbanisme.

La collectivité doit, d'abord, établir un bilan coût/avantage pour justifier l'intérêt général du projet. La jurisprudence soumet logiquement ce bilan au même contrôle de proportionnalité qu'en matière de DUP (CE, 23 oct. 2013,

n° 350077, Cne Crolles. – CAA Bordeaux, 10 juin 2010, n° 09BX00943 : *JurisData* n° 2010-009019).

L'enquête publique doit, ensuite, porter sur les mesures réglementaires nécessaires à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme en vigueur. Il s'agit le plus souvent de présenter le projet de rédaction d'un nouveau règlement de zone permettant le programme de construction sur un terrain précis de la commune.

La procédure de mise en compatibilité par déclaration de projet varie enfin selon la qualité de l'autorité à l'initiative du

projet. Dans le cas où c'est une collectivité territoriale autre que la collectivité compétente en matière d'urbanisme qui est responsable du projet, l'organe exécutif de la première collectivité conduit la procédure et transmet ensuite à la seconde collectivité les résultats de l'enquête publique et le dossier pour qu'elle approuve la mise en compatibilité. En cas de refus de mise en compatibilité, c'est au préfet de trancher et d'apprécier l'intérêt général du projet afin d'imposer la mise en compatibilité.

RECOMMANDATIONS

Si ce n'est pas le constructeur privé porteur qui conduit directement la procédure, il sera néanmoins très sollicité, notamment pour la constitution du dossier d'enquête publique.

La constitution du dossier peut s'avérer délicate dès lors que la demande de mise en compatibilité nécessite d'avoir déterminé, de manière suffisamment précise, les contours du projet sans que toutefois l'ensemble des caractéristiques techniques qui feront l'objet du permis de construire ultérieur ne soient nécessaires à ce stade. L'opérateur privé peut ainsi attendre l'issue de la procédure de mise en compatibilité avant de lancer les études pré-opérationnelles des travaux.

La mise en compatibilité résultant d'une déclaration de projet, comme toute procédure d'évolution des documents d'urbanisme, n'échappe pas à l'obligation d'évaluation environnementale, dans les cas prévus par le décret du 23 août 2012 (*D. n° 2012-995, 23 août 2012 : JO 25 août 2012, p. 13811*) pris en application de la loi *Grenelle II*.

L'évaluation environnementale (intégrée dans le rapport de présentation) est aux documents d'urbanisme, ce que l'étude d'impact est aux autorisations de construire ou d'exploiter. Reste que dans le cas particulier de la déclaration de projet où la modification du document d'urbanisme est intimement liée à un projet de construction précis, la limite entre le contenu respectif de chacune de ces deux études environnementales peut sembler floue.

En outre, depuis la réforme des études d'impact opérée par la loi *Grenelle II*, les travaux et constructions sont désormais dispensés d'étude d'impact au stade du dépôt de permis de construire lorsque le PLU est couvert par une évaluation environnementale (rubrique 36°), laissant penser que l'une vaut l'autre, et inversement.

Une décision du Conseil d'État de 2013 a apporté des éclaircissements en considérant que l'évaluation environnementale portant sur la révision simplifiée d'un PLU « devait contenir les informations relatives à cet acte réglementaire et non celles relatives aux projets précis d'implantation d'éoliennes » permis par cette révision et qui faisaient l'objet de demandes de permis de construire alors en cours d'instruction et soumis à étude d'impact (*CE, 17 juill. 2013, n° 362022, Cne Ollières*).

Cette analyse semble pouvoir s'appliquer à la procédure de déclaration de projet dans laquelle a été refondue la procédure de révision simplifiée. D'autant plus, qu'à la lecture de l'article R. 123-2-1 du Code de l'urbanisme qui indique le contenu de l'évaluation environnementale, seules « les incidences de la mise en œuvre du plan », et non du projet, doivent être traitées.

Mots-Clés : Urbanisme - Intérêt général - Déclaration de projet - Programme de construction

JurisClasseur : Administratif, Fasc. 445-22

Pour aller plus loin

TEXTES

- C. urb., art. L. 300-6
- C. urb., art. L. 123-14-2
- C. urb., art. R. 123-23 à R. 123-23-4
- D. n° 2012-995, 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, entrée en vigueur le 1^{er} février 2013

JURISPRUDENCE

- CE, 23 oct. 2013, n° 350077, Cne Crolles : *JurisData* n° 2013-024421
- L. Santoni, Révision simplifiée quel contrôle du juge sur l'intérêt général du projet ? : *Constr.-Urb.* 2014, comm. 1

- CE, 17 juill. 2013, n° 362022, Cne Ollières : *JurisData* n° 2013-016235

BIBLIOGRAPHIE

- Encyclopédies : JCl. Collectivités territoriales, Fasc. 1130 – JCl. Administratif, Fasc. 445-22
- X. Couton, Présentation synthétique des principales dispositions du 5 janvier 2012 réformant les procédures d'évolution des documents d'urbanisme : *Constr.-Urb.* 2012, comm. 22
- P. Hocreître, Déclaration de projet et évaluation environnementale appliquées aux plans locaux d'urbanisme : un abîme de complexité et de perplexité : *Constr.-Urb.* 2013, étude 7
- C. Etienne, L'imbraglio des procédures imposées pour la réalisation des projets publics d'aménagement et/ou d'infrastructures : *Revue Lamy Collectivités territoriales*, 2013