

DOCUMENTS D'URBANISME

Le dispositif « PIL » au secours du logement

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier, l'ordonnance du 3 octobre 2013 instituant la procédure intégrée pour le logement (« PIL ») marque une nouvelle avancée du concept d'urbanisme de projet. Elle permet au préfet d'adapter de nombreux documents d'urbanisme de rang supérieur bloquant un projet de logements.

PAR STEVE HERCÉ, avocat associé, cabinet Boivin & Associés

Haabilité par la loi du 1^{er} juillet 2013 à prendre un ensemble de mesures pour accélérer les projets de construction, le gouvernement a adopté l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013, qui introduit dans le Code de l'urbanisme un article L.300-6-1 instituant la procédure intégrée pour le logement (PIL). La PIL permet de lever les obstacles réglementaires contenus dans les documents d'urbanisme locaux (Scot et PLU principalement) et dans un certain nombre de normes supérieures. Objectif: diviser par deux les délais nécessaires à la réalisation des projets de construction de logements.

Procédures simultanées

Via la PIL, les documents d'urbanisme peuvent être modifiés à deux niveaux. D'une part, sur le modèle de la déclaration de projet, cette procédure offre la possibilité de mettre les documents d'urbanisme en compatibilité avec le projet. Sont concernés les Scot, PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu, mais également le Sdrif pour l'Île-de-France, le Padduc pour la Corse et le SAR pour les départements d'outre-mer. D'autre part, de façon beaucoup plus innovante, la PIL permet également d'adapter des documents supérieurs. Jusqu'à présent, la déclaration de projet permettait de modifier un Scot ou un PLU contraire à l'opération, mais cette dernière pouvait continuer à être paralysée par une incompatibilité avec



un document sectoriel de rang supérieur (par exemple, un Sdage) ou avec une servitude d'utilité publique s'imposant aux Scot et aux PLU (par exemple, un PPR). Ce point de blocage ne pouvait être levé qu'au prix d'une modification préalable des documents supérieurs à travers des procédures lourdes. Après quoi il était possible d'instruire la déclaration de projet pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme locaux. Désormais, la PIL permet d'agir sur les deux fronts en même temps par une procédure unifiée.

Les projets concernés par la PIL

Ne sont éligibles à la PIL que les opérations d'aménagement et les constructions comportant « principalement » des logements. Cette formulation permet d'envisager la PIL y compris pour des programmes mixtes (logements/commerces/bureaux). Toutefois, la PIL est clairement orientée en faveur de la production rapide de logements. La part de logements dans le programme doit donc être significative et, en tout état de cause, demeurer majoritaire.

Le projet doit, ensuite, revêtir un caractère d'intérêt général. Il s'agit d'un trait commun avec la procédure de déclaration de projet et l'ancienne procédure de révision simplifiée. Le rapport au président de la République

La PIL ne peut être mise en œuvre que pour des opérations situées dans une unité urbaine et comportant principalement des logements.

relatif à l'ordonnance qualifie lui-même cet intérêt général de « majeur ». Cela nécessite de bien étayer la notice explicative du projet afin d'attester de cet intérêt. Le projet peut, en revanche, être public ou privé et la PIL ne saurait être uniquement réservée au logement social.

Enfin, quel que soit son contenu, l'opération d'aménagement ou de construction devra participer, à l'échelle de la commune, à la mixité sociale dans l'habitat, tout en respectant la diversité des fonctions urbaines.

Utilisation très encadrée

Les adaptations des documents supérieurs doivent rester exceptionnelles afin de ne pas

altérer la hiérarchie des normes et d'assurer un minimum de sécurité juridique. Outre l'intérêt général qui doit être justifié, l'article L. 300-6-1 du Code de l'urbanisme comporte donc plusieurs garde-fous destinés à éviter un recours trop systématisé à la PIL. Tout d'abord, la nouvelle procédure ne concerne que des projets urbains. En particulier, elle ne peut être mise en œuvre qu'au sein d'une « unité urbaine », c'est-à-dire une zone de bâti continu comptant au moins 2000 habitants. Dans le même esprit, le rapport au président précise que la PIL ne saurait contrevenir au principe de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. C'est notamment pour ce motif que l'adaptation par la PIL des chartes des parcs nationaux et régionaux n'a pas été rendue possible. Ensuite, les adaptations des documents supérieurs ne peuvent être le fait que de l'Etat, garant de l'intérêt général. La liste des documents concernés est très ouverte : DTA, Sdage et Sage, ZPPAUP et Avap, PPRNP ou PPRM, SRCE, PCET, PDU et PLH. Des limites ont, toutefois, été fixées. D'une part, pour l'ensemble des documents, les adaptations ne doivent pas méconnaître leurs objectifs, ni modifier la vocation de la zone où se situe le projet. Seules des exceptions ponctuelles et d'ampleur limitée sont admises. Les adaptations ne sauraient conduire à porter atteinte à l'intérêt culturel, historique ou écologique des zones concernées. D'autre part, pour le cas particulier du PPRI, les adaptations sont exclues dans les champs d'expansion des crues et ne peuvent aggraver les risques.

Procédure simplifiée

La PIL peut prendre deux formes distinctes selon qu'elle s'accompagne ou non de l'adaptation d'un document supérieur :

– La PIL sans adaptation ne porte que sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme local. La procédure à mettre en œuvre

est alors celle de la déclaration de projet. La PIL est engagée par l'Etat, un établissement public de l'Etat, une collectivité territoriale ou un EPCI compétent. Le dossier contient une notice explicative du projet et les éléments du document d'urbanisme avant et après la mise en compatibilité. Une évaluation environnementale doit être jointe au dossier, sauf si le projet a déjà donné lieu à une étude d'impact traitant de l'incidence sur le document d'urbanisme (l'étude est alors jointe au dossier). Ce dossier donne lieu à un examen conjoint, puis à une enquête publique. Enfin, la décision est prise par la collectivité responsable du document d'urbanisme, ou par le préfet (lorsque la PIL est engagée par l'Etat ou en cas de silence de la collectivité compétente à l'issue de la procédure).

– La PIL avec adaptation d'un ou plusieurs documents supérieurs est également calquée sur la procédure de déclaration de projet et comporte les mêmes étapes que ci-dessus. Le dossier doit être complété par

La PIL peut porter sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme local et l'adaptation des documents de rang supérieur.

les pièces du document supérieur avant et après adaptation. A l'issue de l'examen conjoint, une enquête publique unique est organisée, portant à la fois sur la mise en compatibilité et sur l'adaptation. Au terme de cette enquête, deux décisions distinctes sont prises : la mise en compatibilité du document d'urbanisme local par la collectivité compétente ou par l'Etat ; et l'adaptation du document supérieur par l'Etat (arrêté préfectoral ou décret en Conseil d'Etat pour une DTA).

Les perspectives ouvertes par la PIL

La PIL ne remplace pas la déclaration de projet. Lorsque la réalisation de logements ne nécessite pas l'adaptation d'un document

LEXIQUE

Avap aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine	des risques miniers
DTA directive territoriale d'aménagement	PPRNP plan de prévention des risques naturels prévisibles
Padduc plan d'aménagement et de développement durable de la Corse	SAR schéma d'aménagement régional
PCET plan climat-énergie territorial	Scot schéma de cohérence territoriale
PDU plan de déplacement urbain	S(d)age schéma (directeur) d'aménagement et de gestion des eaux
PLH programme local de l'habitat	Sdirif schéma directeur de la région Ile-de-France
PLU plan local d'urbanisme	SRCE schéma régional de cohérence écologique
PPRI plan de prévention du risque inondation	ZPPAUP zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager
PPRM plan de prévention	

supérieur, la collectivité locale ou l'Etat pourra continuer de recourir à la procédure de déclaration de projet de droit commun. Enfin, la loi du 1^{er} juillet 2013 a prévu que la PIL pourrait aussi être utilisée pour regrouper l'instruction et la délivrance de différentes autorisations requises pour la réalisation d'un projet (par exemple, dossier permis de construire et dossier « loi sur l'eau »). Ce dispositif, également très novateur, permettrait de réduire significativement le délai d'instruction des autorisations et de favoriser la production rapide de logements. Dans l'immédiat, l'ordonnance a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les contours du mécanisme. Ce dernier ne devrait entrer en vigueur que dans un second temps, en fonction des premiers retours concernant l'expérimentation en cours du permis environnemental unique. ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

- La procédure intégrée pour le logement (PIL), instituée par l'article L. 300-6-1 du Code de l'urbanisme, représente une double innovation. Pour la première fois, une procédure d'évolution des documents d'urbanisme est entièrement dédiée à un type de construction en particulier, à savoir le logement. Par ailleurs, il ne s'agit plus seulement d'une procédure de mise en compatibilité du Scot ou du PLU. La PIL permet aussi – et surtout – au préfet d'adapter plus facilement de

- nombreux documents de rang supérieur (Sdage, PPRI, SRCE, etc.) qui viendraient bloquer un projet de logements.

- La PIL, entrée en vigueur le 1^{er} janvier, ne peut être mise en œuvre que pour des opérations situées dans une unité urbaine et comportant principalement des logements. En outre, le projet, qui peut être public ou privé, doit présenter un caractère d'intérêt général et répondre à un objectif de mixité sociale et fonctionnelle.

- La procédure est calquée sur celle de la déclaration de projet. Il est prévu un examen conjoint et une enquête publique unique portant à la fois sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et sur l'adaptation des normes supérieures. Au terme de la procédure, la mise en compatibilité est entérinée par la collectivité compétente ou par le préfet. L'adaptation est, quant à elle, exclusivement du ressort de l'Etat.