

## URBANISME

# Les habits neufs de la déclaration de projet

- Le décret du 22 mars dernier modifie les dispositions d'urbanisme relatives à la déclaration de projet pour favoriser le développement d'une offre nouvelle de logements.
- Cette procédure ouvre la possibilité, pour les collectivités et pour l'Etat, d'assouplir des règles de construction définies dans les documents d'urbanisme.
- La déclaration de projet remaniée s'ajoute ainsi à la liste, déjà dense, des procédures de mise en compatibilité accélérée ou forcée des documents d'urbanisme.

Par **STEVE HERCÉ**

Avocat, cabinet Boivin et Associés

**A** la suite du rapport du Conseil d'Etat de 1999 sur « L'utilité publique aujourd'hui », la loi « Démocratie de proximité » du 27 février 2002 a inséré dans le Code de l'environnement un nouvel article L. 126-1 permettant, à travers une déclaration de projet, de constater l'intérêt général des opérations publiques susceptibles d'affecter l'environnement. Peu de temps après, la loi d'orientation pour la ville du 1<sup>er</sup> août 2003 a ajouté une seconde déclaration de projet à l'article L. 300-6 du

Code de l'urbanisme, en vue de constater l'intérêt général d'actions ou opérations d'aménagement. En pratique, ces deux procédures, relevant de deux Codes distincts, ont souvent été mal distinguées, à la fois dans leur objet et dans leur finalité.

Le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (loi Molle) apporte donc d'utiles clarifications. En outre, il étend la déclaration de projet relevant du Code de l'urbanisme à des projets privés d'intérêt général, ce qui devrait conduire à augmenter le nombre des procédures de mise en compatibilité des

documents d'urbanisme. Il prévoit enfin que les aménageurs ou constructeurs pourront signer une convention de projet urbain partenarial (PUP) avec les communes pour l'organisation du financement des équipements publics.

## LA DÉCLARATION DE PROJET RELEVANT DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Cette formalité obligatoire, prévue à l'article L. 126 du Code de l'environnement, est avant tout un instrument d'information du public. Toutefois, seuls sont concernés par la déclaration de projet les travaux, aménagements ou ouvrages soumis à l'enquête publique prévue à l'article L. 123-1 du Code de l'environnement.

S'agissant de projets exclusivement publics (aménagement routiers, lignes de tramway, équipements sportifs et de loisirs, etc.), il appartient au maître d'ouvrage (Etat, collectivité locale ou établissement public) de se prononcer, par une déclaration de projet prise après l'enquête, sur l'intérêt général de l'opération.

La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération et comporte

les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Elle expose également les ajustements apportés au projet pour tenir compte des résultats de l'enquête.

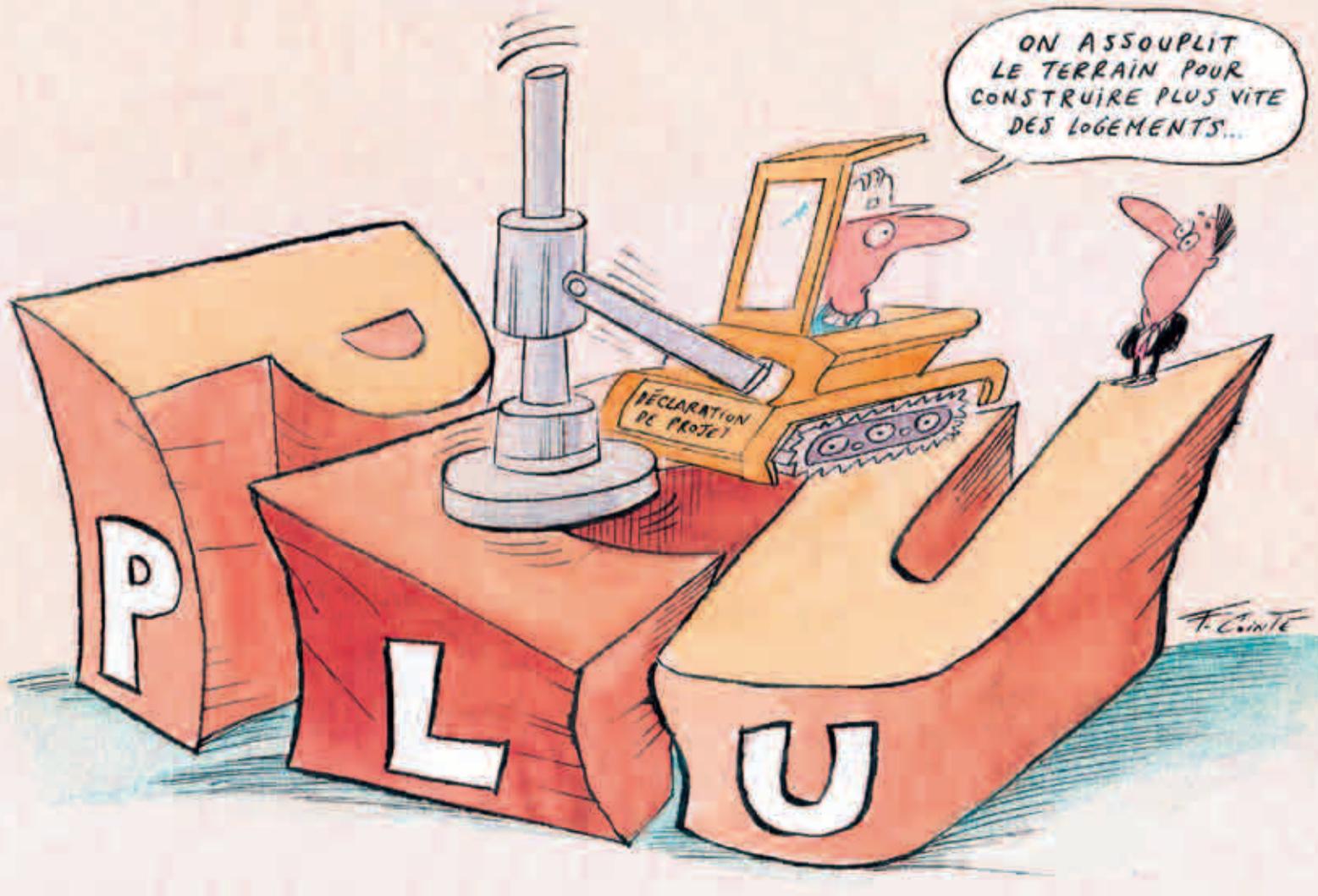
Enfin, l'autorisation de travaux ne peut intervenir qu'après la déclaration de projet.

En outre, lorsqu'une expropriation est nécessaire, le législateur a prévu une articulation avec la déclaration d'utilité publique (DUP). Si l'expropriation est poursuivie par l'Etat, la DUP tient lieu de déclaration de projet. Si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité, cette dernière doit préalablement se prononcer sur l'intérêt général de l'opération à travers une déclaration de projet (article L. 11-1-1 du Code de l'expropriation). Ce mécanisme permet à l'Etat de conserver sa compétence en matière de déclaration d'utilité publique, tout en permettant une meilleure identification de la collectivité responsable du projet.

Enfin, la déclaration de projet de l'article L. 126-1 peut, accessoirement, déboucher sur une mise en compatibilité du schéma de cohé-

### L'ESSENTIEL

- ▶ Le décret du 22 mars 2010 modifie la procédure applicable aux déclarations de projets des actions, opérations ou programmes de construction, qui ne sont pas compatibles avec un PLU ou un Scot et ne requièrent pas de DUP.
- ▶ La déclaration de projet peut désormais porter sur des projets privés d'intérêt général.
- ▶ Les modalités d'entrée en vigueur de la convention de projet urbain partenarial (PUP) sont précisées.



rence territoriale (Scot) et du Plan local d'urbanisme (PLU).

Sur le modèle des DUP, le législateur a, en effet, souhaité qu'une déclaration de projet ne puisse pas être adoptée en cas d'incompatibilité avec le document d'urbanisme (article L. 122-15 et L. 123-16 du Code de l'urbanisme). Dans un tel cas, l'enquête publique du projet doit alors porter à la fois sur son intérêt général et sur la mise en compatibilité.

### LA DÉCLARATION DE PROJET RELEVANT DU CODE DE L'URBANISME

#### A l'origine: adaptation du document d'urbanisme

La déclaration de projet a trouvé un second cas d'application avec la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.

Le nouvel article L. 300-6 du Code de l'urbanisme a, plus particulièrement, ouvert la possibilité – et non l'obligation à la différence de la déclaration de projet relevant du Code de l'environnement – pour les collectivités locales, leurs groupements et les établissements publics fonciers et d'aménagement de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt gé-

ral d'une « action ou d'une opération d'aménagement » au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme (opération de requalification urbaine, création d'un centre de quartier, aménagement d'un pôle commercial, réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage, projet de construction d'un équipement collectif, etc.). Lors de l'examen du projet de loi, le dispositif a été présenté comme un moyen de disposer d'une procédure simple et accélérée de mise en compatibilité des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme pour des opérations d'aménagement, notamment des opérations de rénovation urbaine.

Sous cet angle, la déclaration de projet du Code de l'urbanisme participe d'une logique différente de celle du Code de l'environnement car le but premier est bien l'adaptation du document d'urbanisme et non la participation du public. Toutefois, une information du public est *a minima* assurée par l'organisation obligatoire de l'enquête publique prévue par l'article L. 123-1 du Code de l'environnement.

#### Une double extension

Suite à sa création, l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme a fait l'objet d'un double élargissement:

- La loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement (loi ENL) a introduit la possibilité pour l'Etat d'adopter lui-même une déclaration de projet. Cette extension est intervenue pour permettre à l'Etat de contraindre les acteurs locaux à intégrer la construction de logements dans leur planification.

A l'initiative des parlementaires, cette intervention a toutefois été exclue lorsque l'opération porte atteinte au projet d'aménagement et de développement durable (Padd) du schéma de cohérence territoriale ou du PLU.

- La loi Molle du 25 mars 2009 a ajouté « la réalisation d'un programme de construction » à la liste des opérations pouvant donner lieu à une déclaration de projet. Cet ultime ajout est surtout intervenu dans un but de sécurisation juridique, la question ayant été posée de savoir si les programmes de construction de logements pouvaient être qualifiés d'actions ou opérations d'aménagement.

#### LA CLARIFICATION OPÉRÉE PAR LE DÉCRET DU 22 MARS 2010

Le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 précise et clarifie, sur plusieurs points, l'ambiguïté de la déclaration de projet.

#### Mise en compatibilité des Scot et des PLU

Le décret ne modifie pas beaucoup les règles applicables sous l'empire du précédent décret du 9 juin 2004 qui avait créé, au sein du Code de l'urbanisme, les nouveaux articles R. 122-11-1 à R. 122-11-3 (pour les Scot) et R. 123-23-1 à R. 123-23-3 (pour les PLU). Dans le cas du PLU, un examen conjoint doit avoir lieu (article L. 123-16-b) avant l'ouverture de l'enquête publique. L'enquête est ensuite organisée dans les formes prévues par les articles R. 123-1 et suivants du Code de l'environnement.

Puis, le dossier de mise en compatibilité, le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur et le procès-verbal de la réunion d'examen conjoint sont soumis au conseil municipal qui dispose alors d'un délai de deux mois pour approuver la mise en compatibilité.

(•••)

(•••) Dans tous les cas (déclaration de projet initiée par la commune ou une autre personne publique), le préfet dispose de la possibilité d'adopter lui-même la mise en compatibilité en lieu et place de la commune.

A travers la déclaration de projet, l'Etat bénéficie ainsi d'un outil puissant pour obtenir une mise en compatibilité forcée et rapide des documents d'urbanisme. L'apport du nouveau décret se manifeste surtout dans la réécriture partielle de chacun des six articles précités qui distingue désormais la déclaration de projet prise en application de l'article L.126-1 du Code de l'environnement et celle prise au titre de l'article L.300-6 du Code de l'urbanisme. A l'avenir, cette clarification permettra de mettre un terme aux fréquentes confusions, même s'il pourra encore arriver que certains projets entrent, par leur objet, cumulativement dans le champ des deux procédures.

## Suppression de la référence à la maîtrise d'ouvrage publique

Suite au décret du 9 juin 2004, une ambiguïté s'était fait jour concernant la question de savoir si la déclaration de projet du Code de l'urbanisme pouvait également porter sur des projets privés d'intérêt général. En effet, faute de précision, on pouvait lire l'article L.300-6 du Code de l'urbanisme comme ouvrant la possibilité de déclarer d'intérêt général une opération d'aménagement ou de constructions dont les personnes publiques n'ont pas elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage.

Une telle lecture pouvait d'autant mieux être retenue que le juge administratif admet volontiers que des actions ou opérations d'aménagement puissent accompagner des projets privés, du moment que ces derniers coïncident avec l'intérêt général (voir CAA Marseille, 11 décembre 2008, « Commune de Briançon », req. n° 05MA01827). En outre, le Code de l'urbanisme réserve également le cas des projets publics « ou privés » présentant un caractère d'intérêt général et qui peuvent, à ce titre, faire l'objet d'une procédure de révision simplifiée (article L.123-13).

## Projet urbain partenarial (PUP) : modalités de la convention

L'article 43 de la loi Molle du 25 mars 2009 a créé le projet urbain partenarial (PUP) en vue de faciliter le développement de l'urbanisme opérationnel d'initiative privée. Il s'agit d'un nouvel instrument de financement des équipements publics, plus souple que celui des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE), dont le régime juridique figure aux articles L.332-11-3 et L.332-11-4 du Code de l'urbanisme.

### • Financement des équipements publics

Le PUP prend la forme d'un contrat par lequel un propriétaire, un aménageur ou un constructeur s'engage envers une commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale/EPCI compétent) – ou envers l'Etat dans le cas d'une opération d'intérêt national – à financer des équipements publics pour répondre aux besoins de l'opération dont il est à l'initiative. Ce nouveau dispositif s'applique dans les communes dotées d'un document d'urbanisme (PLU, POS ou plan de sauvegarde et de mise en valeur/PSMV) et le projet d'aménagement ou de construction doit obligatoirement se situer dans une zone urbaine ou à urbaniser.

En préalable à la convention, le document d'urbanisme peut avoir fait l'objet d'une déclaration de projet selon les nouvelles dispositions du décret du 22 mars 2010. Le contrat doit comporter : l'énoncé du projet d'aménagement ou de construction, la liste des équipements publics à financer, le périmètre de la

convention, le coût prévisionnel des équipements, le montant de la participation mise à la charge du cocontractant (calculé selon les besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier), l'indication des modalités de paiement et les délais de réalisation des équipements financés.

La convention de PUP permet à l'opérateur privé de bénéficier d'une exonération du paiement de la taxe locale d'équipement (TLE) pour les constructions édifiées dans le périmètre de la convention. La durée de l'exonération, fixée dans la convention, ne peut pas excéder 10 ans.

### • Exonération de la taxe locale d'équipement

Le décret du 22 mars 2010 achève l'entrée en vigueur de ce dispositif en créant trois nouveaux articles dans le Code de l'urbanisme (R.332-25-1 à R.332-25-3) qui déterminent la compétence, les modalités de publication et d'affichage de la convention de PUP ainsi que les modalités d'exonération de la TLE dans les périmètres définis par la convention. Le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI) doit autoriser le maire à signer la convention. Celle-ci doit être accompagnée du document qui fait apparaître les périmètres concernés et être tenue à la disposition du public.

Un affichage doit avoir lieu en mairie, complété par une publication au recueil des actes administratifs. Enfin, l'exonération de la TLE ne peut prendre effet qu'à compter de l'exécution de ces formalités.

Jusqu'au décret du 22 mars 2010, une telle lecture se heurtait cependant à la lettre même du décret du 9 juin 2004 qui, en raison de la confusion opérée avec la déclaration de projet du Code de l'environnement, n'avait prévu une mise en compatibilité des Scot et des PLU que pour des projets « réalisés par » l'Etat et les collectivités locales. Désormais, dans chacun des six articles concernés (R.122-11-1 à R.122-11-3 et R.123-23-1 à R.123-23-3), la référence à la maîtrise d'ouvrage publique des projets a été purement et simplement supprimée.

### Projets privés d'intérêt général

De la sorte, la déclaration de projet de l'article L.300-6 du Code de l'urbanisme valant mise en compatibilité pourra ainsi indifféremment s'appliquer, selon le rapport au Premier ministre sur le projet de décret, aux « actions, opérations, ou programmes de construction, publics ou privés ».

Cette clarification permettra aux collectivités locales de disposer

d'un instrument supplémentaire d'adaptation rapide des documents d'urbanisme pour des projets qui, bien qu'étant conduits par des opérateurs privés, n'en sont pas moins d'intérêt général. Sont notamment visés les programmes de logements neufs mis en chantier par les promoteurs et qui permettent de satisfaire à la demande de logements.

Pour sa part, l'Etat disposera également d'un nouveau levier juridique pour imposer, en cas de refus des collectivités locales, une mise en compatibilité forcée pour l'implantation de certains équipements d'initiative privée destinés à satisfaire un besoin collectif (par

exemple des installations de traitement des déchets).

Au bout du compte, la déclaration de projet ainsi remaniée vient s'ajouter à la liste, déjà très dense, des procédures d'adaptation accélérée et/ou contrainte des documents d'urbanisme. Cette flexibilité peut, à l'évidence, constituer un facteur d'instabilité de la norme d'urbanisme. Elle est, cependant, la conséquence inévitable du fait que les documents de planification sont aujourd'hui tenus de prendre en compte et de concilier des intérêts, comme récemment l'offre de logements et le développement durable, toujours plus nombreux. ■

### EN SAVOIR PLUS

► **Textes officiels :** décret du 22 mars 2010, publié dans « Le Moniteur » du 2 avril 2010, cahier détaché, p.10 ; loi du 25 mars 2009, publiée dans « Le Moniteur » du 3 avril 2009, cahier détaché n°2.

► **Articles du « Moniteur » :** « Le projet urbain partenarial », 2 mai 2009, p.58 ; « PAE : mode d'emploi », 2 avril 2010, p.76.

► **Ouvrages publiés aux Editions Le Moniteur :** « Code pratique de l'urbanisme » et « Droit de l'aménagement », classeurs à feuillets mobiles publiés sous la direction scientifique d'Yves Jégouzo, mise à jour 2010.