

DOCUMENTS D'URBANISME

L'évolution du PLU à l'épreuve de la simplification

Un décret du 14 février 2013 améliore la lisibilité des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Toutefois, ce dispositif, entré en vigueur au 1^{er} janvier (sauf pour les procédures en cours), comporte aussi plusieurs nouveautés.

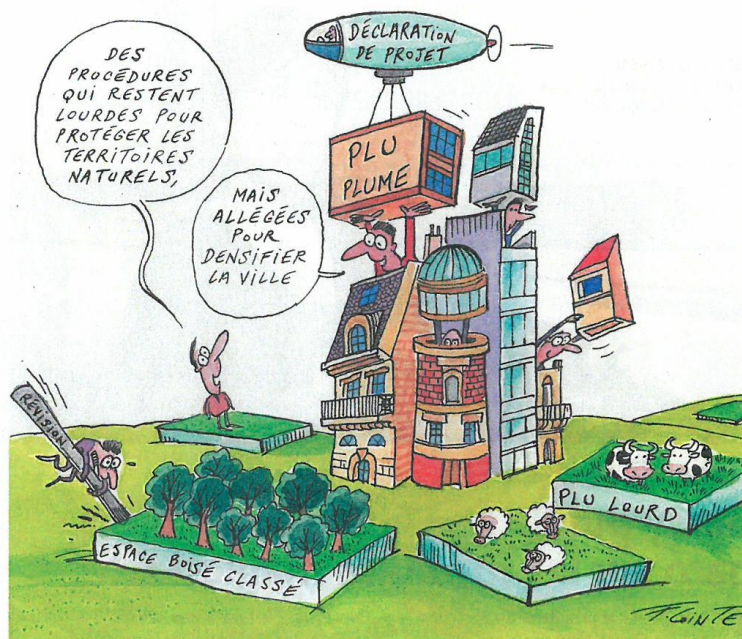
PAR STEVE HERCÉ, avocat associé cabinet Boivin & Associés.

Le décret du 14 février 2013 est le point d'orgue du processus de clarification et de simplification des procédures d'évolution des documents d'urbanisme (Scot, PLU et cartes communales) entamé par l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012. Pour les PLU, les procédures ont été réorganisées afin de permettre aux collectivités de s'y retrouver plus facilement. Par ailleurs, plusieurs modifications sont à signaler.

Organisation générale inchangée

Quatre groupes de procédures sont maintenus, en fonction de l'objet et de l'importance des modifications apportées au PLU :

- La révision demeure réservée aux évolutions significatives du territoire, nécessitant une large consultation du public, à travers une concertation préalable puis une enquête publique.
- La modification s'applique à des évolutions courantes, ne présentant pas un gros enjeu et justifiant une consultation moins poussée du public. Si la modification ordinaire nécessite l'organisation d'une enquête publique, la modification simplifiée reste soumise à la formalité de la mise à disposition du public. Il est désormais expressément prévu que la modification est à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent. Cette clarification permettra de couper court à une jurisprudence qui imposait une décision de l'organe délibérant pour lancer la procédure (CAA Lyon, 22 mai 2012, req. n° 11LY00778).



- La déclaration de projet et la déclaration d'utilité publique sont des procédures spécifiques, ayant pour objet de rendre ponctuellement possible une opération qualifiée d'intérêt général ou d'utilité publique.
- La mise en compatibilité du PLU, à l'initiative du préfet, reste destinée à faire prévaloir des normes extérieures. L'autorité du préfet est élargie à la prise en compte des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage et Sage) pour assurer un meilleur respect de la hiérarchie des normes, conformément à l'objectif fixé par l'article 25 de la loi Grenelle 2.

La modification simplifiée élargie

L'objectif de densification des zones urbanisées conduit de plus en plus à simplifier les procédures. Ainsi, lorsqu'il s'agit de protéger des territoires naturels ou agricoles, les procédures d'ouverture à l'urbanisation sont-elles volontairement lourdes. A l'inverse, la densification des villes répond aujourd'hui

à un intérêt social et écologique suffisamment fort pour justifier des procédures minimalistes d'information du public.

C'est dans ce contexte que l'ordonnance du 5 janvier 2012 a élargi le champ de la procédure de modification simplifiée

Le champ d'application de la modification simplifiée (sans enquête publique) est renforcé pour les majorations des possibilités de construire.

créée par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009. A l'origine, cette procédure couvrait des hypothèses très diverses (suppression ou réduction des emplacements réservés; rectification d'une erreur matérielle, etc.). Désormais, ce champ d'application est renforcé pour les majorations des possibilités de construire visées aux articles L. 123-1-11 (6^e alinéa), L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2 du Code de l'urbanisme. Par exemple, il devient possible, dans certains cas, d'augmenter

jusqu'à 50% du volume constructible pour la réalisation de logements locatifs sociaux. Cet élargissement de la modification simplifiée supprime l'ancien mécanisme d'augmentation des possibilités de construire institué par simple délibération de la commune.

Maintien de la ligne de partage entre la révision et la modification

Réforme après réforme, les critères de distinction entre les procédures de révision et de modification tendent à se cristalliser. Ainsi, les nouveaux textes confirment-ils la nécessité de recourir à la procédure de révision lorsque les modifications souhaitées remettent en cause des espaces boisés classés, des zones naturelles et forestières,

La révision simplifiée est supprimée, au profit de la déclaration de projet et une procédure de révision allégée est instituée.

des zones agricoles, réduisent une protection ou sont de nature à induire de graves risques de nuisance. Toutefois, en ce qui concerne le critère tenant au projet d'aménagement et de développement durable (Padd), l'article L. 123-13 du Code de l'urbanisme impose désormais de recourir à la procédure de révision lorsque la commune envisage de «changer les orientations définies par le Padd». Auparavant, la révision était seulement nécessaire «en cas d'atteinte à l'économie générale du Padd». La nouvelle formulation élargit ainsi le champ de la procédure de révision. Les collectivités auront désormais tout intérêt à ne pas trop alourdir le contenu du Padd afin d'éviter des procédures de révision à répétition. Par ailleurs, l'ordonnance du 5 janvier 2012 et le décret du 14 février 2013 confirment le déclin de la procédure de modification. Présentée à l'origine comme la procédure de droit commun pour l'évolution du PLU, la modification a

progressivement été marginalisée pour être cantonnée à des modifications mineures, affectant essentiellement le règlement du PLU ou les orientations d'aménagement et de programmation. Désormais, elle est même concurrencée par la modification simplifiée. En effet, hormis les trois cas mentionnés à l'article L. 123-13-2 du Code de l'urbanisme réservés à la modification ordinaire (majoration de plus de 20% des possibilités de construire résultant du PLU; diminution de ces droits à construire; réduction d'une zone urbaine ou à urbaniser), toute adaptation du PLU n'entrant pas dans le champ de la révision peut (et non «doit», la collectivité ayant le choix d'opter pour une modification ordinaire) donner lieu à une procédure de modification simplifiée.

La nouvelle procédure de «révision allégée»

Si la révision simplifiée est supprimée, les nouveaux textes créent, en revanche, une procédure de révision «allégée» (à ne pas confondre avec l'ancienne révision simplifiée car elle n'a pas le même objet). La révision est dite allégée en ce qu'elle prévoit, après l'arrêt du projet de PLU, un examen conjoint avec l'EPCI compétent (ou la commune), l'Etat et les personnes publiques associées de façon à accélérer la procédure (article L. 123-13 II du Code de l'urbanisme). Cette procédure est, cependant, réservée à des hypothèses particulières. Elle doit avoir pour objectif de réduire un espace boisé classé ou bien une zone agricole ou naturelle. Autre hypothèse: elle doit induire de graves risques de nuisances «sans qu'il soit porté atteinte aux orientations du Padd». Ce champ d'application, très vague, fera sans doute l'objet de nombreuses interprétations devant le juge. Pour éviter les contentieux, les collectivités auront tout intérêt à privilégier la procédure de révision de droit commun à chaque fois qu'elles auront un doute sur l'atteinte aux orientations du Padd.

EN SAVOIR PLUS

- Le décret n° 2013-142 du 14 février 2013 a été publié dans «Le Moniteur» du 1^{er} mars 2013, cahier «Textes officiels», p. 2.
- Ouvrage: «Code pratique de l'urbanisme», sous la direction scientifique d'Yves Jégouzo, éditions «Le Moniteur», mise à jour permanente.

Montée en puissance de la déclaration de projet

L'un des principaux apports des nouveaux textes est la suppression totale de la révision simplifiée, au profit de la déclaration de projet. Ce choix s'explique par le fait que la déclaration de projet a connu, ces dernières années, un élargissement de son champ d'application. Elle a été étendue à la réalisation de programmes de construction par la loi de mobilisation pour le logement («loi Molle») du 25 mars 2009 et, implicitement, à des projets de nature privée par un décret n° 2010-304 du 22 mars 2010. Depuis la loi portant engagement national pour le logement («loi ENL») du 13 juillet 2006, l'Etat peut également adopter une déclaration de projet sur le fondement de l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme. Il en est résulté une situation de doublon avec la procédure de révision simplifiée. Celle-ci a donc été abandonnée au profit de la déclaration de projet définie à l'article L. 123-14. La procédure pour l'adoption de la déclaration de projet demeure globalement inchangée. Son adoption, selon les cas, par l'EPCI compétent, la collectivité ou l'Etat emporte mise en compatibilité du PLU. L'opération est préalablement soumise à l'examen conjoint et à l'enquête publique (articles R. 123-23-2 et s.). Par rapport à la révision simplifiée, l'absence de concertation préalable permet une approbation plus rapide. Enfin, le recours à une enquête publique unique est prévu lorsque la déclaration de projet nécessite la mise en compatibilité de plusieurs documents d'urbanisme (article R. 121-19). ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

• Les procédures d'évolution des PLU ont été clarifiées et simplifiées par l'ordonnance du 5 janvier 2012 et par le décret d'application du 14 février 2013. Les procédures de révision et de modification bénéficient désormais de champs d'application bien délimités. Tout projet ne relevant pas de la révision entre dans le champ de la modification. De même, tout projet non obligatoirement soumis à la modification relève de la modification simplifiée.

• La révision simplifiée est supprimée au profit de la déclaration de projet. Celle-ci devient la procédure de droit commun de mise en compatibilité du PLU (hors déclaration d'utilité publique) avec des projets publics ou privés de travaux, des constructions ou des opérations d'aménagement présentant un intérêt général. Une procédure de révision allégée est créée lorsque le projet engendre la réduction d'une protection ou implique de graves risques de nuisances, sans pour

autant porter atteinte aux orientations du PADD. Un examen conjoint est alors organisé avant la mise à enquête publique.

• Ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, sauf pour les procédures en cours. Les dispositions antérieures restent applicables aux procédures d'élaboration et de révision engagées avant le 1^{er} janvier 2013, ainsi qu'aux procédures de modification notifiées, avant cette date, aux personnes publiques associées.