

URBANISME (1/3)

La procédure de modification du PLU

La réforme issue de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 et du décret n° 2013-142 du 14 février 2013 a conservé l'architecture générale des procédures d'évolution du plan local d'urbanisme tout en s'efforçant de les simplifier et de les clarifier. D'une manière générale, tout projet ne relevant pas de la révision (à laquelle sera consacrée une fiche la semaine prochaine) entre désormais dans le champ de la modification.

TIPHAINE RICH, avocate à la Cour, cabinet Boivin et Associés

Quel est désormais le champ d'application de la procédure de modification du PLU ?

Cette procédure continue à s'appliquer aux évolutions courantes du PLU qui n'entrent pas dans les conditions d'application de la procédure de révision. Cependant, le critère lié à « l'atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) », trop compliqué à mettre en œuvre, est écarté. La procédure de modification est désormais circonscrite aux seules évolutions touchant le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation, à l'exclusion de tout changement apporté au PADD.

Comment se déroule la procédure ?

La procédure de modification fait l'objet de formalités réduites, ce qui permet de faire évoluer le PLU dans un délai de quatre à six mois. La modification du PLU est engagée de manière informelle par le maire ou le président de l'EPCI (cela met un terme à un courant de jurisprudence récent qui exigeait une décision de l'organe délibérant). Le projet de modification du PLU n'est pas élaboré en partenariat avec les personnes publiques associées : il doit seulement leur être notifié afin qu'elles puissent faire valoir leur position si elles le souhaitent. Par ailleurs, les formalités de consultations obligatoires sont limitées. Enfin, l'information et la participation du public sont assurées par le biais de la procédure d'enquête publique ou, dans le cas d'une modification simplifiée, par une mise à disposition du public. Une procédure de concertation peut être également organisée.

Quel est l'apport principal de la réforme ?

La réforme, applicable depuis le 1^{er} janvier 2013, ne bouleverse pas la procédure de

modification. En revanche, elle élargit la possibilité de recourir à la modification simplifiée, qui n'est pas soumise à enquête publique. Cette procédure, jusqu'ici circonscrite à une série d'hypothèses bien précises, devient la procédure de modification de droit commun.

Dans quel cas doit-on recourir à la procédure de modification ordinaire ?

Le maire ou le président de l'EPCI n'est contraint de recourir à la procédure de modification ordinaire que dans trois hypothèses limitativement énumérées. Il s'agit des cas dans lesquels le changement apporté a pour effet de « majorer de plus de 20% les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan » ou, au contraire, de « diminuer les possibilités de construire dans une zone » ou de « réduire une zone urbaine ou à urbaniser ».

La commune peut-elle toujours augmenter les droits à construire par simple délibération ?

Non. La majoration des droits à construire

visant à favoriser la construction de logements sociaux, la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat ou à permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation doit dorénavant être prévue dans le règlement du PLU. Dans ces hypothèses, les nouveaux textes autorisent, toutefois, à recourir à la procédure de modification simplifiée, même lorsque la majoration des possibilités de construire dépasse 20%.

Quid de la « mise à disposition du public » ?

Dans le cadre de la modification simplifiée, le projet de modification du PLU est mis à la disposition du public pendant un mois. Toute personne qui le souhaite peut le consulter et formuler des observations. Cette procédure se distingue de l'enquête publique car : ses modalités sont fixées librement par décision de l'organe délibérant de la collectivité ; elle ne donne pas lieu à un débat et elle n'est pas exercée sous le contrôle d'un commissaire enquêteur. A l'issue de la mise à disposition, le maire ou le président de l'EPCI en présente le bilan devant l'organe délibérant. ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

- L'ordonnance du 5 janvier 2012 et le décret d'application du 14 février 2013 maintiennent les deux procédures de modification existantes. Pour les modifications les plus importantes, la procédure ordinaire impose l'organisation d'une enquête publique. Pour les modifications moindres, le maire peut choisir de mettre en œuvre une procédure simplifiée dans laquelle l'enquête publique est remplacée par une mise à disposition du projet au public.

- Le champ de la procédure de modification simplifiée a été élargi, au point que celle-ci apparaît désormais comme la procédure de droit commun.
- La modification ordinaire se trouve désormais circonscrite aux évolutions touchant le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation, à l'exclusion de tout changement apporté au PADD, ce qui devrait inciter les collectivités à privilégier la brièveté de celui-ci.

La semaine prochaine : la révision du PLU.

URBANISME (2/3)

La procédure de révision du PLU

Après avoir examiné, dans notre précédent numéro (p. 36) la modification du PLU, nous abordons cette semaine la procédure de révision. Si la réforme, issue de l'ordonnance du 5 janvier 2012 et du décret du 14 février 2013, n'a pas modifié la révision classique, elle a, en revanche, supprimé la révision simplifiée au profit d'un mécanisme de révision dite « allégée », permettant d'accélérer la procédure sous conditions.

TIPHAINE RICH, avocate à la Cour, cabinet Boivin et Associés

Le champ d'application de la procédure de révision a-t-il évolué ?

Non. La procédure de révision demeure réservée aux évolutions les plus significatives du PLU, celles qui nécessitent la mise en œuvre de formalités contraignantes pour assurer l'information et la participation du public et des personnes publiques et organismes intéressés. Cette procédure vise, plus précisément, les changements : portant sur le projet de développement de la commune (changement des orientations du projet d'aménagement et de développement durable ou PADD); entraînant l'ouverture à l'urbanisation de secteurs naturels (réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière) ou réduisant le niveau de protection sur le territoire communal (réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou évolution de nature à induire de graves risques de nuisance).

La procédure de révision est-elle modifiée ?

Non. Son déroulement n'est pas modifié. Il s'agit d'une procédure globalement identique à celle de l'élaboration du PLU. En revanche, les nouveaux textes apportent des précisions utiles sur certaines étapes de la procédure et, en particulier, sur la concertation préalable et l'enquête publique.

Que devient la révision simplifiée ?

La procédure de révision simplifiée, qui permettait notamment d'accélérer l'évolution du PLU pour autoriser une opération ou une construction ponctuelle présentant un caractère d'intérêt général, est supprimée car son champ d'application recouvrait

largement celui de la mise en compatibilité avec une déclaration de projet. Les nouveaux textes créent, en revanche, une procédure de révision dite « allégée ».

Quand peut-on recourir à la révision allégée ?

La nouvelle procédure de révision allégée est applicable à toute évolution entrant dans le champ de la révision, à condition qu'il ne soit pas « porté atteinte aux orientations définies dans le PADD ». En pratique, cette procédure concerne la réalisation d'opérations d'urbanisation limitées ou l'implantation d'équipements ou d'ouvrages ponctuels, sans qu'il soit nécessaire de justifier de l'existence d'un caractère d'intérêt général. Le critère lié à la remise en cause des orientations du PADD n'apparaît cependant pas très clair. Cela devrait inciter les collectivités à recourir à la procédure de révision classique dès qu'elles s'interrogent sur la compatibilité du projet avec les orientations du PADD.

Quelles sont les modalités de l'examen conjoint ?

L'examen conjoint permet d'alléger la procédure de révision en regroupant les formalités

d'association et de consultation de l'Etat et des personnes publiques associées (dont la liste a été précisée par le nouvel article L. 121-4 du Code de l'urbanisme). Concrètement, lorsque le projet de PLU a été arrêté par l'organe délibérant de la collectivité et avant la tenue de l'enquête publique, le maire ou le président de l'établissement public organise une réunion des personnes publiques associées afin d'examiner le projet et reçoit, si elles en font la demande, les associations agréées. Les avis et observations émis à l'occasion de cet examen conjoint doivent être consignés dans un procès-verbal et joints au dossier d'enquête publique.

L'examen conjoint dispense-t-il des consultations prévues par le Code de l'urbanisme ?

Non. Le fait qu'un organisme participe à une réunion d'examen conjoint ne dispense pas de recueillir son avis s'il est exigé par d'autres dispositions du Code (voir sous l'empire du régime de la révision simplifiée: CAA Nantes, 23 décembre 2008, « Commune de Saint-Jean-La-Rivière », n°08NT01438). ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Dans un souci de clarification, l'ordonnance du 5 janvier 2012 a supprimé la procédure de révision simplifiée, dont le champ d'application recouvrait largement celui de la mise en compatibilité avec la déclaration de projet.
- Une procédure allégée peut néanmoins être utilisée lorsque la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière,

une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le PADD. Dans ces hypothèses, le projet de révision arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de la collectivité gestionnaire du PLU, de l'Etat et des personnes publiques associées.

La semaine prochaine : la mise en compatibilité du PLU.

URBANISME (3/3)

La mise en compatibilité du PLU

Après avoir examiné la modification du plan local d'urbanisme dans «Le Moniteur» du 12 juillet 2013 (p.36), puis la procédure de révision dans celui du 19 juillet (p.35), nous analysons dans ce numéro la déclaration de projet, devenue, depuis la suppression de la révision simplifiée, la procédure de droit commun pour mettre en compatibilité un PLU avec un projet présentant un caractère d'intérêt général.

TIPHAINE RICH, avocate à la Cour, cabinet Boivin & Associés

La déclaration de projet portant mise en compatibilité du PLU est-elle réservée à la collectivité compétente en matière d'urbanisme ?

Non. Elle est destinée à faciliter la mise en œuvre d'une opération d'intérêt général, même en cas d'opposition des élus locaux. Outre la commune compétente en matière d'urbanisme, elle peut donc être initiée par une collectivité extérieure, par un établissement public ou par l'Etat, à condition de ne pas porter atteinte aux orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Dans le cas contraire, cette procédure remettrait en cause la liberté de la commune de définir le projet de développement de son territoire. Il est cependant envisageable alors de recourir à la procédure de projet d'intérêt général.

Qui est compétent pour engager la procédure ?

S'il s'agit de réaliser une opération publique, la procédure de déclaration de projet est engagée par la collectivité responsable du projet. Dans le cas d'une opération privée, la personne à l'origine du projet doit solliciter l'intervention d'une personne publique. En l'absence de précision, on peut penser qu'il s'agit de l'entité qui serait compétente pour mener l'opération en cause (cf. par exemple, TA Nancy, 18 septembre 2012, «Communauté de communes de Verdun», n°1101006).

Quels sont les projets concernés ?

La déclaration de projet recouvre deux catégories d'opérations, dont le point commun tient à leur caractère d'intérêt général :

- La première catégorie (article L. 126-1, du Code de l'environnement) concerne les projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages entrant dans le champ de l'enquête publique et ne nécessitant pas la mise

en œuvre d'une procédure d'expropriation (dans ce cas, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme serait assurée par le biais de la déclaration d'utilité publique).

- La deuxième catégorie (article L. 300-6 du Code de l'urbanisme) vise les actions et opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 (requalification urbaine, projets d'équipements collectifs...). Le décret n°2010-304 du 22 mars 2010 a expressément étendu cette deuxième catégorie aux projets privés.

Quelle est la procédure à suivre ?

La personne publique à l'initiative de la procédure établit un dossier comportant une notice de présentation du projet, justifiant de son caractère d'intérêt général et présentant les évolutions apportées au document d'urbanisme. Les propositions de modification du PLU donnent lieu à un examen conjoint entre les différents acteurs concernés et les personnes publiques associées, avant l'ouverture de l'enquête publique. Cette dernière est organisée par le maire ou le président de l'EPCI lorsque le projet émane de la collectivité compétente pour élaborer le PLU ou

par le préfet lorsqu'il émane d'une autre personne publique. L'enquête porte à la fois sur le caractère d'intérêt général du projet et sur la mise en compatibilité du PLU.

La déclaration de projet emporte-t-elle automatiquement mise en compatibilité du PLU ?

Non. L'approbation des nouvelles dispositions du PLU dépend de l'identité de la personne qui a mené la procédure. Lorsqu'il s'agit de la commune compétente en matière d'urbanisme, la déclaration de projet adoptée vaut mise en compatibilité du PLU. De même, lorsqu'il s'agit de l'Etat, la déclaration de projet est adoptée par arrêté préfectoral et vaut mise en compatibilité (la commune concernée doit toutefois émettre un avis, réputé favorable en cas de silence pendant deux mois). En revanche, si la procédure est menée par une autre collectivité ou par un établissement public, la mise en compatibilité doit être approuvée par délibération du conseil municipal de la commune en charge du PLU dans un délai de deux mois. A défaut, elle est approuvée par arrêté préfectoral. ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

- La déclaration de projet facilite la mise en œuvre d'opérations revêtant un caractère d'intérêt général, en permettant de faire évoluer les dispositions du PLU, même en cas d'opposition des élus locaux. Elle concerne la réalisation de projets d'initiative publique ou privée.
- Cette procédure peut être mise en œuvre par la collectivité en charge du PLU mais également par une autre collectivité, un établissement public ou l'Etat, à condition, dans ces derniers

cas, qu'il ne soit pas porté atteinte aux orientations du PADD.

- La mise en compatibilité est une procédure spécifique, indépendante des procédures de modification et de révision du PLU. Elle comprend un examen conjoint et une enquête publique qui porte à la fois sur l'intérêt général du projet et sur la mise en compatibilité du PLU. A l'issue de cette procédure, elle peut être adoptée par la commune en charge du PLU ou par le préfet.