

LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES PROCEDURES D'ADAPTATION DES PLU

Mai 2013

Recherche pour le compte de la Ville de Paris

Etienne Fatôme, Jean-Pierre Lebreton, Soazic Marie

SOMMAIRE

I- QUESTIONS RELATIVES A LA REVISION ALLEGEE

A- Appréciation des conditions du recours à la procédure de révision allégée

1°) La suppression d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière peut-elle être assimilée à une « réduction » ?

2°) Signification de la notion de « protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels »

3°) La mention d'un objet « unique » de la révision allégée

B- Révision allégée et pluralité de procédures

C- Révision allégée et personnes publiques associées

II- QUESTIONS RELATIVES A LA MODIFICATION SIMPLIFIEE

A- Appréciation du critère quantitatif de 20% d'augmentation des possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan

B- Etapes de la procédure

C- Modification simplifiée et personnes publiques associées

1°) Les chambres consulaires sont-elles exclues de l'association à la procédure de modification ?

2°) Les modalités de l'association des personnes publiques

III- DECLARATION DE PROJET EMPORTANT MISE EN COMPATIBILITE DU PLU

A- Une procédure unique de mise en compatibilité pour deux types de déclaration de projet

1°) La distinction entre déclaration de projet de l'article L. 126-1 du code de l'environnement et celle de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme

2°) Une seule procédure de mise en compatibilité du PLU

B- La compétence pour lancer la procédure de mise en compatibilité dans le cadre de la procédure de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme

1°) La mise en compatibilité, une procédure à géométrie variable

2°) Autorité compétente pour engager une mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet concernant un projet privé (C. urb. Art. L. 300-6)

3°) Organe compétent, à l'intérieur de chaque collectivité ou groupement de collectivités, pour prendre l'initiative de la procédure

C- L'intérêt d'une procédure de révision simplifiée au regard des procédures actuelles

1°) Intérêt au regard des pièces du dossier d'enquête publique

2°) Intérêt au regard de la liberté relative au moment où elle peut être organisée

D- Mise en compatibilité sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme et atteinte à l'économie générale du PADD du PLU

I. QUESTIONS RELATIVES A LA REVISION « ALLEGEE »

A. Appréciation des conditions du recours à la procédure de révision allégée du PLU

Suivant l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, la procédure de révision du PLU s'applique dans les cas où la commune ou l'EPCI compétent envisage :

« 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;

2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;

3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ».

L'article L. 123-13 distingue de la procédure de révision « normale » une procédure de révision que l'on peut qualifier « allégée » consistant à remplacer la consultation des personnes associées sur le projet de plan arrêté par un examen conjoint de l'Etat, de la commune ou de l'EPCI gestionnaire du plan et des personnes publiques associées.

Le champ d'application de cette procédure de révision allégée est défini à l'article L. 123-13 II du code de l'urbanisme issu de l'ordonnance du 5 janvier 2012, lequel prévoit qu'il peut y être recouru 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 plan d'aménagement et de développement durables* ».

Il en résulte que la procédure allégée peut être utilisée s'il n'est pas porté atteinte aux orientations du PADD et si le projet rentre dans l'un de ces deux cas :

- 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,
- La révision est de nature à induire de graves risques de nuisance (sur la notion de « graves risques de nuisances », voir le rapport du GRIDAUH pour la ville de Paris « Les modes d'évolution des PLU des grandes villes, 2009, pages 32 à 34).

Pour le second cas, le texte n'apporte aucune restriction quant à l'objet de la révision, si ce n'est, comme on vient de le voir, qu'il ne doit pas être porté atteinte aux orientations du PADD ; il en envisage seulement les conséquences. En pratique, la révision devrait concerner le plus souvent des évolutions de réglementation destinées à permettre la réalisation d'une

opération ou d'un ouvrage de nature à réduire une protection ou à induire de graves risques de nuisances..

Pour le premier cas, trois points retiennent l'attention.

1°) La suppression d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière peut-elle être assimilée à une « réduction » ?

Il est question ici de révision ayant pour objet de « *réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière* ». Prises à la lettre, ces dispositions excluent que la révision allégée puisse être utilisée pour supprimer –et pas seulement réduire donc- un espace boisé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; or il se trouve que les mêmes dispositions s'appliquent à la révision normale.

Il en résulterait donc que la suppression d'un espace boisé classé ou d'une zone agricole ou d'une zone forestière ne pourrait intervenir que par la voie de la modification, sauf dans le cas où il y a atteinte à des orientations du PADD.

On aboutit donc à une situation paradoxale et difficilement acceptable par laquelle la suppression d'un espace protégé est obtenue par une procédure moins contraignante que la réduction de cet espace.

Dès lors, pour donner tout leur sens aux dispositions relatives au champ des procédures de révision, il convient soit d'interpréter la « réduction » d'un espace comme s'appliquant également à sa suppression (interprétation, il faut en convenir, peu convaincante mais que semble avoir admis la jurisprudence sous l'empire des dispositions de l'ancien article L. 123-13 du code de l'urbanisme¹), soit de modifier le texte en prévoyant expressément que la révision normale permet la réduction et la suppression d'un espace boisé classé ou d'une protection et qu'en revanche la révision allégée est applicable seulement à la réduction d'un espace boisé classé ou d'une protection.

2°) Signification de la notion de « protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels »

La question se pose du sens à donner à la notion de « *protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels* ».

Il peut s'agir de dispositions du PLU dédiées à la protection, par exemple pour la qualité des sites, le recours au 7° de l'article L. 123-1-5 permettant d'« *identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments,*

¹ Ainsi, faisant application de l'ancien article L. 123-13 CU prévoyant que « *la procédure de modification est utilisée à condition que la modification envisagée : [...] b) Ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels [...]* », la CAA de Nancy a considéré comme illégal le recours à une procédure de modification ayant « *pour objet de supprimer le classement, au sein de la zone UA, d'une zone classée « terrains cultivés à protéger »* » afin de rendre les parcelles concernées constructibles, la modification procédant ainsi « *à une réduction d'un espace bénéficiant d'une protection édictée en vue de la préservation de la qualité des paysages* » (CAA Nancy, 25 octobre 2012, M. Bruno D., req. n° 11NC01561).

sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique » .

Mais il peut s'agir également du recours à des règles non dédiées à la protection mais utilisées dans ce but, par exemple un plan de masse pour la protection d'un ensemble immobilier (sur cette question, voir le rapport du GRIDAUH pour la ville de Paris « Les modes d'évolution des PLU des grandes villes, 2009, pages 27 et 28).

3°) La mention d'un objet « unique » de la révision allégée

Le problème se rapporte à la portée qu'il convient de donner à l'adverbe « uniquement », appliqué aux objets pour lesquels il peut être fait recours à la révision allégée. La révision ne peut avoir d'autre objet que la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone A ou N ou d'une protection.

Or, en pratique, il est rare que l'adaptation d'un PLU porte exclusivement sur un ou plusieurs des éléments cités. En règle générale, en effet, il s'agit d'intervenir sur un quartier, une zone, ce qui implique plusieurs types de modifications : réduction d'une protection, modification des dispositions du règlement (hauteur, implantation...), création ou suppression d'emplacements réservés etc... Dans cette hypothèse, comment apprécier le recours à la procédure ?

Une interprétation littérale conduirait à exclure toute révision qui comporterait d'autre disposition que la réduction ; mais à cet égard, il semble qu'il faille prendre en compte les résultats de cette réduction sur la réglementation applicable sur l'espace affecté.

Dans le cas de l'espace boisé classé, les limitations qu'il apporte à l'utilisation du sol sont supprimées et la réglementation de la zone s'applique pleinement ; la réduction par la révision de l'espace boisé classé peut se suffire à elle-même.

En revanche, la réduction d'une zone A ou N a pour effet que la réglementation de la zone cesse de s'appliquer sur l'espace affecté par la réduction ; si l'on s'en tenait là, il y aurait une « zone blanche » dans le PLU, sans réglementation, ce qui serait contraire aux 3^{ème} et 4^{ème} alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme suivant lesquels le PLU couvre l'intégralité du territoire de la collectivité intéressée. Il en résulte que nécessairement, la réduction de la zone doit être complétée par l'application de nouvelles règles pour l'espace compris dans la partie amputée ; ces nouvelles règles seront normalement celles de la zone contigüe qui, de ce fait, sera agrandie.

B. Révision allégée et pluralité de procédures.

L'article L. 123-13 III permet, entre la mise en révision d'un PLU et l'approbation de cette révision, de décider une ou plusieurs révisions allégées, une ou plusieurs modifications ou mises en compatibilité.

Peut-on mener une ou plusieurs modifications ou mises en compatibilité pendant une révision allégée ?

Dans la mesure où la révision allégée ne se présente pas dans l'article L. 123-13 comme une procédure distincte de la « révision normale » mais comme un aménagement de cette dernière, la réponse paraît positive.

Dans ce cas, y aurait-il un intérêt à engager une procédure de révision allégée portant sur la réduction de l'EBC, d'une zone A ou N, ou d'une protection, et à engager simultanément une ou plusieurs procédures de modification portant sur les changements au règlement et/ou aux OAP ?

Une telle solution doit sans nul doute être écartée. La première raison tient à ce qu'elle paraît inopportune : si, pour recourir à une procédure allégée de révision, il faut mettre en œuvre une procédure de modification, il est plus simple d'utiliser la procédure de révision normale. La deuxième raison tient à ce qu'on ne peut exclure le reproche de détournement de procédure, consistant à tourner l'obligation de recourir à une révision normale.

Pour finir, il convient de relever qu'au regard du dernier alinéa de l'article L. 123-13, plusieurs révisions allégées peuvent être conduites parallèlement, comportant des objets distincts. Il conviendra toutefois de veiller à ce que la pluralité des révisions allégées conduites parallèlement n'ait pas pour effet de porter atteinte aux orientations du PADD, ce qui exposerait la collectivité gestionnaire du PLU au reproche d'avoir voulu tourner ainsi l'obligation de procéder à une révision générale.

C. Révision allégée et personnes publiques associées

L'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, à son septième alinéa, prévoit que, dans le cadre de la procédure de révision allégée :

« le projet de révision arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou [...] de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées au premier alinéa du I et au III de l'article L. 121-4 ».

Le troisième alinéa de l'article R. 123-21, dans sa rédaction issue du décret du 14 février 2012 pris pour l'application de l'ordonnance du 5 janvier 2012 précise que :

« L'examen conjoint des personnes publiques associées a lieu, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération communale ou du maire, avant l'enquête publique. [...] ».

Il résulte de l'article L. 123-13 que, **dans le cadre de la révision allégée, sont exclues de l'examen conjoint les personnes publiques associées visées au deuxième alinéa du II de**

l'article L. 121-4², ce qui concerne les chambres consulaires ainsi que, dans les communes littorales, les sections régionales de la conchyliculture.

Et si l'article R. 123-21 mentionne sans restriction les « *personnes publiques associées* », il ne peut s'agir que des personnes publiques associées visées dans la partie législative comme pouvant participer à cet examen conjoint.

Cette exclusion des chambres consulaires (et dans les communes littorales des sections régionales de la conchyliculture) soulève des interrogations quant à sa raison d'être.

EN CONCLUSION SUR LA REVISION ALLEGEE :

Les conditions retenues pour recourir à la procédure de révision allégée :

- **exposent à des problèmes d'appréciation qui peuvent être très délicats et alimenter la contestation ; il en va notamment de la question de savoir si le projet de révision porte *uniquement* sur la réduction d'une protection ;**
- **comportent des restrictions dont le bien-fondé n'apparaît pas d'évidence : il en va ainsi de l'exclusion de la révision allégée en cas de suppression d'une protection quand bien même elle aurait une portée limitée ;**

² Pour rappel, aux termes de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme :

« I. - L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.

Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.

Les études économiques nécessaires à la préparation des documents prévisionnels d'organisation commerciale et artisanale peuvent être réalisées à l'initiative des chambres de commerce et d'industrie territoriales et des chambres de métiers.

[...]

III. - Pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sont également associés, dans les mêmes conditions :

1° Les syndicats d'agglomération nouvelle ;

2° L'établissement public chargé de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation du schéma de cohérence territoriale lorsque le territoire objet du plan est situé dans le périmètre de ce schéma ;

3° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes du territoire objet du plan lorsque ce territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale. »

Il semble que, pour le recours à la procédure de révision allégée, l'élément essentiel tient à la question de savoir si la révision apporte ou non des changements aux orientations du PADD ; il paraîtrait donc opportun de prévoir qu'il peut être recouru à la procédure de révision allégée à la condition – et à la seule condition – que le projet entre dans le champ de la révision mais ne change pas les orientations du PADD.

II. QUESTIONS RELATIVES A LA MODIFICATION SIMPLIFIEE

A. **Appréciation du critère quantitatif de 20% d'augmentation des possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan**

Pour la distinction des champs d'application de la modification normale et de la modification simplifiée, l'article L. 123-13 II prend en compte notamment la question de savoir si le projet 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* ».

Le calcul de cette majoration ne soulèverait pas de difficultés particulières s'il s'appliquait à une unité foncière ; mais le texte impose de prendre en compte les possibilités de construire, à l'échelle de toute la zone. Or, si la majoration des possibilités de construire est envisagée sur une zone entière, composée de plusieurs unités foncières, on voit mal comment procéder à ce calcul dès lors que les possibilités de construire dépendront des caractéristiques des futurs terrains d'assiette des opérations de construction, terrains d'assiette qui par hypothèse ne seront pas figés au moment où le nouveau PLU sera élaboré, les futurs constructeurs pouvant procéder à des regroupements de parcelles ou à des divisions foncières d'où résulteront de nouvelles unités foncières.

Il apparaît que la difficulté peut être surmontée dans le cas où la modification porte sur un terrain ou un ensemble de terrains dans la perspective de la réalisation d'un projet de construction ou d'un projet d'aménagement. Le ou les terrains peuvent faire l'objet de la délimitation d'une zone nouvelle ou d'un secteur de la zone existante. L'augmentation des possibilités de construire sera calculée au regard de cette seule zone ou de ce secteur. Le calcul sera généralement moins problématique que dans le cas où il doit se faire au regard de toute une zone non dédiée à une opération.

La question peut par ailleurs se poser **de l'appréciation de l'évolution des possibilités de construire dans le cas de la suppression d'un emplacement réservé.**

L'emplacement réservé frappe les terrains affectés d'une servitude interdisant la construction, sauf pour la réalisation de l'objet de la réserve. Dès lors, deux cas paraissent pouvoir être envisagés :

- Soit l'objet de la réserve est une construction ; dans ce cas, la suppression de l'emplacement réservé n'affecte a priori pas les possibilités de construire ; encore que l'on pourrait considérer que si l'objet de la réserve est un ouvrage de taille modeste (par exemple une école maternelle), nécessitant l'utilisation de possibilités de construire sensiblement inférieures à celles que le PLU ouvre sur la zone, la suppression de l'emplacement réservé permet de rétablir des possibilités de construire qui de fait étaient annihilées par la réserve ;
- Soit l'objet de la réserve est un ouvrage qui n'a pas la qualité de construction, par exemple une route ou un parc public ; dans ce cas, la suppression de l'emplacement réservé a pour effet que les possibilités de construire résultant du règlement de la zone peuvent à nouveau être utilisées ; il y a bien augmentation des possibilités de construire dans la zone, mais le calcul de cette augmentation se heurte aux difficultés qui ont été relevées plus haut. Cela étant, il est des cas où l'on pourrait estimer que la réserve n'exclut pas tout à fait les possibilités de construire (par exemple dans l'hypothèse où la réserve porte sur une voie : dans cette hypothèse en effet peuvent être mises en œuvre des possibilités de construire en sous-sol ou en sur-sol) ; les possibilités de construire ne seraient donc pas nécessairement neutralisées par l'institution de la réserve et par voie de conséquence on pourrait considérer que la suppression de l'emplacement réservé ne se traduit pas automatiquement par une augmentation des possibilités de construire.

L'appréciation de l'augmentation des possibilités de construire liée à la suppression d'un emplacement réservé pose donc de sérieuses difficultés. Dans ces conditions, et pour éviter les problèmes d'interprétation, il semblerait opportun de prévoir expressément le cas de la suppression d'un emplacement réservé pour le faire entrer dans le champ d'application de l'une ou l'autre des procédures de modification ; et, dans un souci de souplesse, la préférence irait à la procédure de modification simplifiée.

B. Etapes de la procédure de modification simplifiée

Paradoxalement, la nouvelle procédure de modification simplifiée est susceptible d'être plus longue qu'une procédure de modification normale, plus particulièrement dans les villes de Paris, Lyon et Marseille où les arrondissements doivent être, dans la mesure où **elle doit comporter deux délibérations** : une pour déterminer les modalités de la mise à disposition du projet auprès du public, une pour approuver la modification, alors que la procédure de modification « normale » comporte une seule délibération, pour approuver la modification.

Il s'agit là d'une conséquence inéluctable de ce que la mise à disposition ne fait pas l'objet d'une réglementation préalable (contrairement à l'enquête publique), ce pour permettre une adaptation des modalités de cette mise à disposition en fonction des changements apportés, des caractéristiques de la commune -ou du groupement de communes- concernée.

C. Modification simplifiée et personnes publiques associées

Le déroulement de la procédure de modification est entièrement traité dans la partie législative du code de l'urbanisme ; le décret du 14 février 2013 ne comporte aucune disposition relative à cette procédure.

L'ordonnance du 5 janvier 2012 a ainsi introduit dans le code de l'urbanisme un article comportant les dispositions communes à toutes les procédures de modification, et deux articles réglementant spécifiquement la modification normale, pour l'un, et la modification simplifiée, pour l'autre. Or, le rapprochement entre ces différentes dispositions révèle une incohérence s'agissant des personnes publiques associées à la procédure ainsi que des modalités de l'association.

1°) Les chambres consulaires sont-elles exclues de l'association à la procédure de modification ?

L'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme, qui comporte les dispositions communes à la modification normale et à la modification simplifiée, prévoit que :

« La procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou [...] du maire qui établit le projet de modification et le notifie au préfet et personnes publiques associées mentionnées au premier alinéa du I et au III de l'article L. 121-4 [...] ».

Or, les chambres consulaires sont mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 121-4.

En conséquence, de même que dans le cadre de la révision allégée (cf. supra), **le texte paraît exclure les chambres consulaires de l'association dans la procédure de modification, qu'elle soit normale ou simplifiée**, le projet de modification n'ayant pas à leur être notifié.

Mais, il ressort par ailleurs des dispositions issues de l'ordonnance du 5 janvier 2012 que toutes les personnes mentionnées à l'article L. 121-4 comme étant associées à l'élaboration d'un PLU (y compris donc les chambres consulaires) sont susceptibles de formuler un avis sur le projet de modification, aussi bien lorsque la procédure mise en œuvre est une modification normale que lorsqu'il s'agit d'une modification simplifiée, leur avis devant être joint au dossier d'enquête publique ou au dossier mis à la disposition du public.

Ainsi, l'article L. 123-13-2 qui régit la procédure de modification normale prévoit que :

« Le cas échéant, les avis des personnes associées mentionnées aux I et III de l'article L. 121-4 sont joints au dossier d'enquête [publique] ».

De même, l'article L. 123-13-3 relatif à la modification simplifiée précise que :

« Le projet de modification, l'exposé de ses motifs et, le cas échéant, les avis émis par les personnes associées mentionnées aux I et III de l'article L. 121-4 sont mis à disposition du public pendant un mois [...] ».

Il y a là une incohérence dans la mesure où les chambres consulaires ne sauraient formuler un avis sur un projet de modification qui ne leur a pas été notifié, sauf à considérer qu'elles doivent demander à être consultées. Au-delà, on comprend mal la raison pour laquelle les chambres consulaires seraient exclues de l'association à la modification du PLU.

2°) Les modalités de l'association des personnes publiques

La nouvelle rédaction des dispositions relatives à la modification soulève des interrogations quant aux modalités de l'association des personnes publiques mentionnées aux I et III de l'article L. 121-4 (PPA).

En effet, l'article L. 123-13-1 précité prévoit que le projet de modification est notifié aux personnes publiques associées avant l'ouverture de l'enquête publique ; il ne prévoit pas de « consultation » de ces personnes. Mais l'article L. 123-13-2, relatif à la modification « normale » précise que « le cas échéant, les avis émis par les personnes associées mentionnées aux I et III de l'article L. 121-4 sont joints au dossier d'enquête ». Et une disposition similaire est prévue au II de l'article L. 123-13-3 relatif à la modification simplifiée : « le projet de modification, l'exposé de ses motifs et, le cas échéant, les avis émis par les personnes associées mentionnées aux I et III de l'article L. 121-4 sont mis à disposition du public pendant un mois [...] ».

Or, en règle générale, la mention d'avis émis par les personnes publiques associées renvoie à l'existence d'une procédure de consultation de ces personnes, par laquelle l'autorité en charge du plan ne se contente pas de porter le projet de PLU à leur connaissance mais sollicite leur avis sur ce projet.

De sorte que, dans la mesure où le projet de modification ne fait l'objet que d'une notification aux PPA, on saisit mal à quoi peuvent correspondre les « avis » des personnes publiques devant « le cas échéant » être joints au dossier soumis à l'enquête publique ou mis à la disposition du public, et même à quelles hypothèses renvoie la locution « le cas échéant ».

Dans ces conditions, une clarification des dispositions concernées serait utile.

EN CONCLUSION SUR LA MODIFICATION SIMPLIFIEE :

1°) Le critère des possibilités de construire paraît difficile voire impossible à calculer à l'échelle d'une zone. Dans ces conditions, il paraît nécessaire de le remplacer par un critère plus simple, se rapportant à des règles contribuant à la détermination des possibilités de construire, la hauteur, la densité, la hauteur relative : l'augmentation de 20% de

l'une de ces règles déterminant la soumission à la procédure normale de modification plutôt que la procédure simplifiée.

Il semblerait également opportun de prévoir expressément que la suppression d'un emplacement réservé relève de la procédure de modification simplifiée.

2°) S'agissant des étapes de la procédure de modification simplifiée, deux solutions sont envisageables pour alléger celle-ci. La première consisterait à fixer dans le code des règles générales de mise à disposition du public mais elle aurait l'inconvénient de ne pas prendre en compte les différences de situation d'une localité à l'autre.

Une seconde solution consisterait à confier au maire la détermination de la mise à disposition du public, qu'il pourrait ajuster aux besoins locaux, par un arrêté qui pourrait être pris sans allonger la procédure.

3°) Enfin, s'agissant des personnes publiques associées à la procédure de modification simplifiée, il conviendrait que les textes soient modifiés de sorte de lever l'incohérence résultant de ce que l'article L. 123-13-1 paraît exclure les chambres consulaires de l'association à la procédure (modification normale comme procédure simplifiée) alors que les articles L. 123-13-2 (modification normale) et L. 123-13-3 prévoient la possibilité qu'elles rendent un avis sur le projet de modification.

Par ailleurs, il serait utile que les textes précisent si le projet de modification fait l'objet d'une simple notification aux personnes publiques associées ou si ces dernières sont consultées et leur avis en conséquence requis sur ce projet.

III. Déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU

A. Une procédure unique de mise en compatibilité pour deux types de déclaration de projet

Il existe deux procédures de déclaration de projet. La mise en compatibilité est organisée en tronc commun à ces deux procédures.

1°) La distinction entre déclaration de projet de l'article L. 126-1 du de l'environnement et celle de l'article L. 300-6 du de l'urbanisme

Deux procédures de déclaration de projet coexistent (V. J.-P. Lebreton, *Histoire de la déclaration de projet*, in Bien public, bien commun, Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme, Dalloz, 2011, p. 229 s.).

La première est prévue par l'article L. 126-1 du de l'environnement, aux termes duquel :

« Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.

La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.

Si la déclaration du projet n'est pas intervenue dans le délai d'un an à compter de la clôture de l'enquête, l'opération ne peut être réalisée sans une nouvelle enquête. En l'absence de déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée... ».

Cette procédure concerne donc uniquement des projets publics de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages pour lesquels une enquête publique est obligatoire ; elle oblige la collectivité maître d'ouvrage de l'opération à se prononcer, après l'enquête publique, sur l'intérêt général de cette opération. En instaurant la déclaration de projet de l'article L 126-1, le législateur a voulu faire en sorte qu'avant de réaliser des aménagements, des ouvrages ou des travaux susceptibles d'affecter l'environnement, la personne publique responsable du projet dise explicitement qu'elle a pris la décision de réaliser ce projet et pourquoi elle l'a prise.

La deuxième est régie par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme :

« L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leur groupement peuvent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, 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 ».

Il en résulte que cette procédure concerne aussi bien des projets publics que des projets privés, ces projets devant consister dans une action ou une opération d'aménagement ou un programme de construction ; elle n'est pas obligatoire dans le sens où l'absence de déclaration de projet ne fait pas obstacle à la réalisation de l'opération concernée mais, si elle est engagée, la reconnaissance qu'elle emporte du caractère d'intérêt général de ladite opération permet de mettre en compatibilité le PLU –notamment- selon une procédure spécifique et accélérée qui permet à l'Etat de passer outre le refus de l'autorité en charge du plan lorsque celle-ci n'est pas le responsable de l'opération qui implique la mise en compatibilité.

Il convient d'insister sur le fait que si **ces procédures conduisent toutes deux à apprécier l'intérêt général du projet, elles sont tout à fait distinctes dans leur objet :**

- dans le cas de l'article L. 126-1, il s'agit de *l'obligation faite au maître d'ouvrage public de se prononcer sur l'intérêt général du projet* de travaux d'aménagements ou d'ouvrages, la mise en compatibilité du document d'urbanisme figurant comme un élé-

ment complémentaire, intervenant, si nécessaire pour permettre la mise en œuvre du projet reconnu d'intérêt général ;

- dans le cas de l'article L. 300-6, la reconnaissance de l'intérêt général de l'action ou de l'opération d'aménagement ou du programme de construction n'est pas l'objet même de la procédure ; l'objet est de *procéder à l'adaptation des règles du document d'urbanisme* pour permettre la réalisation de l'action, de l'opération ou du programme ; la reconnaissance de l'intérêt général est la condition du recours à la procédure de mise en compatibilité mais l'action, l'opération ou le programme pourrait, à la différence du cas de l'article L. 126-1, être mené à bien sans recours à la déclaration de projet, en recourant à une autre procédure d'évolution du document d'urbanisme, à savoir la modification ou la révision .

En outre, il ne fait aucun doute que **seule la procédure de l'article L. 300-6 du de l'urbanisme peut être utilisée pour des projets privés. Ces projets privés ne peuvent toutefois consister qu'en une action ou une opération d'aménagement ou un programme de construction. Telle est la limite dans laquelle il peut être recouru à la mise en compatibilité du PLU avec un projet privé.**

Or, il peut y avoir une difficulté pour certaines opérations à savoir si l'une ou l'autre de ces procédures peut être mise en œuvre et laquelle. Tel est le cas notamment s'agissant d'une opération de lotissement concédée à une personne privée. Pour une telle opération, en effet :

- il convient tout d'abord de s'interroger sur la possibilité que ce lotissement entre dans le champ d'application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, ce qui soulève deux questions :

- la première est de savoir si ce lotissement peut être regardé comme un projet « public » ; si ce lotissement est réalisée par une personne privée mais, au moyen d'une concession, pour le compte d'une personne publique, on peut admettre qu'il s'agit bien d'un projet public ;
- la deuxième est de savoir s'il est inclus dans la liste des travaux, aménagements ou ouvrages soumis à la déclaration de projet au titre de l'article L. 126-1 du code de l'environnement ; c'est le cas lorsqu'il entre dans le champ d'application de l'article R. 122-2 du code de l'environnement fixant la liste des projets soumis à étude d'impact, et en particulier les rubriques 33° et 34°.

-si le lotissement n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, peut-il être tenu pour une « opération d'aménagement au sens du présent livre », à savoir le livre 3 comme le prévoit l'article L. 300-6 ?

On peut avoir un doute dans la mesure où les lotissements ne figurent plus dans le livre 3 du code de l'urbanisme depuis l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005. Mais le fait que le lotissement ait cessé de figurer dans le livre 3 ne signifie pas qu'il ne soit plus de ce seul

fait une opération d'aménagement au sens du livre 3. Le « sens » du livre 3 est donné par l'article L. 300-1 selon lequel :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »

On peut soutenir l'interprétation suivant laquelle un lotissement entre dans les prévisions de l'article L. 300-1 et s'inscrit dans le sens du livre 3 dès l'instant qu'il a été autorisé dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs du premier alinéa de l'article L. 300-1. On peut néanmoins opposer à cette interprétation que, quand il a élargi le champ d'application de la concession d'aménagement des opérations « au sens du présent livre » à celles « au sens du présent code » (la loi n° 206-872 du 13 juillet 2006), le législateur n'a pas saisi l'occasion d'élargir de la même façon le champ couvert par l'aménagement selon le deuxième alinéa de l'article L. 300-1 ; on peut soutenir que ce choix était délibéré.

2°) Une seule procédure de mise en compatibilité du PLU

L'ordonnance du 5 janvier 2012 ne remet pas en cause l'existence d'une procédure de mise en compatibilité unique, applicable aussi bien à l'une qu'à l'autre des deux procédures de déclaration de projet, le nouvel article L. 123-14 du code de l'urbanisme prévoyant 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 ».

La référence à un « projet public (...) de travaux » paraît renvoyer –bien que de manière incomplète, puisqu'il ne mentionne pas les projets d'aménagement ou d'ouvrages- aux projets visés à l'article L. 126-1 du code de l'environnement, tandis que la référence à la notion de projet « de construction ou d'opération d'aménagement » renvoie clairement à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

En d'autres termes, la même procédure de mise en compatibilité est utilisée :

- pour les projets relevant du champ d'application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, qui ne peuvent être que des projets publics ;
- pour les projets situés hors du champ d'application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, pour lesquels une déclaration d'intérêt général peut être formulée sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, ces projets pouvant, eux, être publics ou privés.

Si le nouvel article L. 123-14 ne remet pas en cause l'application de la procédure de mise en compatibilité à chacune des deux déclarations de projet, sa rédaction –à trop vouloir synthétiser les deux cas possibles de recours à la procédure – manque de clarté dans la mesure où :

-d'une part, il précise que l'opération, quelle qu'elle soit, si elle nécessite une mise en compatibilité d'un PLU, peut faire l'objet d'une DUP ou d'une déclaration de projet ; or, pour les déclarations de projet relevant de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, la logique est tout à fait différente : les projets concernés doivent en tout état de cause faire l'objet d'une déclaration de projet emportant mise en compatibilité dès lors que cette dernière est nécessaire;

-d'autre part, ses dispositions s'appliquent pour tout « *projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement...* » ; là encore on peut regretter que le texte fasse référence à des projets privés avant d'énumérer l'ensemble des types de projets concernés, qui incluent donc ceux relevant de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, puisque ces derniers ne peuvent être que des projets publics, ainsi qu'il a été précisé plus haut.

Cela étant, les dispositions du décret du 14 février 2013 pris en application de l'ordonnance du 5 janvier 2013 rétablissent à cet égard une certaine clarté. Elles visent en effet expressément les cas dans lesquels une déclaration de projet intervient sur le fondement de l'article L. 126-1 du code de l'environnement et ceux dans lesquels une personne publique a décidé de mettre en œuvre la procédure de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, les variations dans le déroulement de la procédure de mise en compatibilité ne dépendant toutefois pas du fondement de la déclaration de projet mais de la personne compétente pour prononcer cette déclaration de projet (cf. C. urb., arts. R. 123-23-2 à R. 123-23-4 ; V. *infra* B).

Pour autant, compte tenu de la finalité de la déclaration de projet de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, qui est essentiellement une procédure d'évolution de document d'urbanisme, il apparaîtrait opportun de déplacer les dispositions qu'elle comporte dans les articles L. 122 et L. 123 relatifs à la planification.

B. La compétence pour lancer la procédure de mise en compatibilité dans le cadre de la procédure de L. 300-6 du code de l'urbanisme

Dans le cadre de la procédure de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, la question se pose de savoir quelle autorité est compétente pour lancer la procédure de mise en compatibilité.

Il convient au préalable de rappeler que, aux termes de l'article L. 123-14 : « *la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme ne peut intervenir qu'au terme de la procédure prévue par l'article L. 123-14-2* » c'est-à-dire à l'issue de la procédure de mise en compatibilité. Ainsi, la déclaration de projet soit intervient ultérieurement à la mise en compatibilité, soit, dans les cas prévus par le code de l'urbanisme (cf. infra), emporte mise en compatibilité.

Si les textes sont clairs quant au contenu même de la procédure de mise en compatibilité avec une déclaration de projet, qui varie selon la personne qui en prend l'initiative, c'est précisément en ce qui concerne l'autorité compétente pour prendre l'initiative d'une procédure de déclaration de projet (et donc d'une procédure de mise en compatibilité) que l'on peut regretter un manque de précision, d'une part lorsque le projet en cause est un projet privé (dans le cadre de la procédure de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme donc), d'autre part s'agissant de l'organe qui à l'intérieur de la collectivité concernée peut engager la procédure.

1°) La mise en compatibilité, une procédure à géométrie variable

S'agissant du contenu de la procédure de mise en compatibilité, les dispositions issues du décret du 14 février 2013 pris en application de l'ordonnance du 5 janvier 2012 opèrent une distinction selon que c'est l'autorité chargée du PLU ou bien une autre autorité qui envisage de se prononcer sur l'intérêt général du projet concerné au titre de l'article L. 300-6. Ces dispositions figurent aux articles R. 123-23-2 à R. 123-23-4 du code de l'urbanisme, sous un paragraphe commun relatif à la « Mise en compatibilité avec une déclaration de projet sans déclaration d'utilité publique ».

Ainsi, tout d'abord, le nouvel article R. 123-23-2 du code de l'urbanisme fixe les règles relatives à la procédure de mise en compatibilité « *applicables à la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec un plan local d'urbanisme et ne requiert pas une déclaration d'utilité publique* » :

- a) *Soit... [...]*
- b) *Soit lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a décidé, en application de l'article L. 300-6, de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction.* »

Dans ce cas, il est prévu que : « *Le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire mène la procédure de mise en compatibilité* » ; que « *l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal adopte la déclaration de projet* » ; et que « *la déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du plan* » (conformément à l'article L. 123-14-2 qui précise que la mise en compatibilité est, dans cette hypothèse, approuvée par la déclaration de projet).

Ensuite, le nouvel article R. 123-23-3 du même code précise les modalités de la mise en compatibilité *« applicables à la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec un plan local d'urbanisme et ne requiert pas une déclaration d'utilité publique »* :

a) Soit... [...];

b) Soit lorsque une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou un établissement public dépendant d'une collectivité, autre que l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou la commune, a décidé, en application de l'article L. 300-6, de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction. »

Dans cette hypothèse, aux termes de cet article : *« la procédure de mise en compatibilité est menée par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités responsable du projet ou, lorsque le projet émane d'un établissement public dépendant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités, par le président de l'organe délibérant de cette collectivité ou de ce groupement »*.

L'article R. 123-23-3 précise, conformément à l'article L. 123-14-2, que la mise en compatibilité est alors décidée par l'EPCI ou la commune en charge du PLU, ou par le préfet en cas de désaccord de l'EPCI ou de la commune ou si la décision de mise en compatibilité n'est pas intervenue dans le délai de deux mois à compter de la réception par l'EPCI ou la commune de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

Enfin, le *« préfet notifie à la personne publique qui réalise l'opération la délibération de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune ou la décision qu'il a prise »*. Cette disposition permet d'avertir la collectivité, le groupement de collectivités ou l'établissement public ayant initié une procédure de déclaration de projet de ce que, la mise en compatibilité ayant été –ou pas– décidée, la déclaration de projet peut –ou pas– intervenir ; il convient en effet de préciser que, pour le cas où l'EPCI ou la commune n'approuve pas la mise en compatibilité dans le délai de deux mois mentionné plus haut, le préfet est conduit à porter lui-même une appréciation sur l'intérêt général du projet³, jouant de la sorte un rôle d'arbitre, et peut donc refuser de prononcer la mise en compatibilité du PLU (l'article R. 123-23-3 ne prévoit pas que le préfet « approuve » la mise en compatibilité mais qu'il notifie *« la décision qu'il a prise »*, décision qui peut donc consister en un refus de mettre le PLU en compatibilité).

Enfin, des dispositions similaires sont prévues à l'article R. 123-23-4 *« lorsque l'Etat ou un établissement public de l'Etat a décidé, en application de l'article L. 300-6, de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction », la procédure étant menée par le préfet qui est également compétent pour adopter la déclaration de projet, laquelle « emporte approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme »*.

³ L'intérêt général d'un projet, dans le cadre de la procédure de déclaration de projet, est apprécié comme en matière de déclaration d'utilité publique, le juge procédant à un bilan « coûts-avantages » de l'opération (pour une illustration : V. CAA Bordeaux, 10 juin 2010, Association Trans'cub, req. n° 09BX00943).

On observera que, lorsque la mise en compatibilité est nécessaire pour permettre la réalisation d'un projet d'une personne publique autre que l'EPCI compétent ou la commune, c'est le préfet qui est compétent pour soumettre le projet de mise en compatibilité à enquête publique (C. urb., art. L. 123-14-2, 4^e al.), et qu'il peut donc à cette occasion déjà porter une appréciation sur l'intérêt général du projet.

Ainsi, à la lecture de ces dispositions, il ne fait pas de doute, dans le cadre de la procédure de mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet fondée sur l'article L. 300-6, que :

1- Si c'est l'EPCI ou la commune en charge du PLU qui a décidé de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération concernée :

- a) La procédure de mise en compatibilité est menée par le président de l'EPCI ou le maire ;
- b) A l'issue de la procédure, l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal adopte la déclaration de projet qui emporte approbation des nouvelles dispositions du plan.

2- Si c'est une collectivité, un groupement de collectivités ou un établissement public dépendant d'une collectivité, autre que l'EPCI compétent en matière de PLU ou la commune qui a décidé de se prononcer sur l'intérêt général de l'opération :

- a) La procédure de mise en compatibilité est menée par l'organe exécutif de cette collectivité ou de ce groupement de collectivités, ou bien dans le cas où c'est un établissement public dépendant d'une collectivité, autre que l'EPCI en charge du PLU, par l'organe exécutif de la collectivité de rattachement (maire ou président de l'EPCI); on observera qu'il est tout à fait remarquable, du point de vue de la libre administration en particulier, que la procédure de mise en compatibilité soit menée par une personne publique autre que celle en charge du PLU, alors par ailleurs que cette dernière demeure l'autorité compétente au premier rang pour approuver la mise en compatibilité ;
- b) Il n'y a en effet pas coïncidence entre l'autorité qui décide de se prononcer sur l'intérêt général de l'opération et celle compétente pour approuver la mise en compatibilité dès lors que :
 - a. La mise en compatibilité est décidée en principe par l'EPCI ou la commune en charge du PLU ou bien, lorsque cet EPCI ou cette commune s'oppose à la mise en compatibilité ou ne l'a pas approuvée dans les délais prescrits, par le préfet (lequel peut toutefois, comme il a été précisé précédemment, refuser d'approuver la mise en compatibilité) ;
 - b. La décision de mise en compatibilité est ensuite notifiée à la collectivité, au groupement de collectivités ou à l'établissement public qui a engagé la procédure de déclaration de projet⁴, et qui peut alors approuver cette déclaration de projet.

3- Si c'est l'Etat qui souhaite se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une opération :

- a) La procédure de mise en compatibilité est menée par le préfet ;
- b) A l'issue de la procédure, le préfet adopte la déclaration de projet qui emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU.

⁴ Le texte vise « la personne publique qui réalise l'opération », ce qui désigne à notre sens la personne publique qui a décidé de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération (cf. infra).

2°) Autorité compétente pour engager une mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet concernant un projet privé (C. urb. art. L. 300-6)

Il n'est fait dans les textes aucun cas particulier des projets privés. On doit donc en déduire que n'importe laquelle des autorités mentionnées dans les textes (EPCI ou commune en charge du PLU, ou bien collectivité, groupement de collectivité ou établissement public dépendant d'une collectivité, autre que l'EPCI ou la commune en charge du PLU, ou encore l'Etat) peut décider de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une opération privée sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. La procédure de mise en compatibilité est alors menée selon les modalités, rappelées ci-dessus, en fonction de la personne publique qui aura décidé d'engager la procédure de déclaration de projet.

Cette conclusion appelle toutefois deux séries d'observations.

D'une part, on s'interroge alors sur le sens qu'il convient de donner à certains des termes utilisés par les textes, en particulier à l'article R. 123-23-4, relatif à la procédure de mise en compatibilité dans l'hypothèse où c'est une collectivité, un groupement de collectivités ou un établissement public dépendant d'une collectivité, autre que l'EPCI ou la commune en charge du PLU, qui a décidé de se prononcer sur l'intérêt général de l'opération.

Ainsi, dans cet article, est désigné comme l'autorité menant la procédure de mise en compatibilité le président de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités « responsable du projet », ou, lorsque « le projet émane d'un établissement public dépendant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités », le président de l'organe délibérant de cette collectivité ou de ce groupement de collectivités de rattachement. Or, ces termes paraissent tout à fait inappropriés s'agissant d'un projet privé, qui ne peut être de la responsabilité d'une personne publique ou émaner d'une telle personne.

Dans le même sens, et toujours à l'article R. 123-23-4, il est précisé que, une fois la décision de mise en compatibilité approuvée, cette décision est notifiée par le préfet « *à la personne publique qui réalise l'opération* », ce qui ne peut concerner des opérations privées.

Dès lors :

-soit on considère que le recours à ces termes constitue un faisceau d'indices révélant une volonté d'exclure la possibilité qu'une personne publique autre que l'EPCI ou la commune en charge du PLU ou l'Etat puisse déclencher, sur le fondement de l'article L. 300-6, une procédure de mise en compatibilité d'un PLU avec une opération privée ; mais en-dehors du fait que l'on ne voit pas les motifs pour lesquels cette possibilité serait écartée, il convient de souligner qu'une telle exclusion n'est pas prévue par l'article L. 300-6, lequel prévoit que l'article L. 123-14-2 relatif à la procédure de mise en compatibilité est par principe applicable à toute déclaration de projet prononcée sur son fondement, quelle que soit la personne publique qui a recours à la déclaration de projet, et sans distinction selon le caractère public ou privé du projet concerné ;

-soit on considère que l'article R. 123-23-3 est rédigé de façon maladroite et qu'en renvoyant à la personne publique « *responsable* » du projet, dont le projet « *émane* » ou « *qui réalise* » l'opération, le texte doit en fait être compris comme désignant la personne publique qui a décidé d'engager la procédure de déclaration de projet, qu'il s'agisse d'un projet de cette personne publique ou d'une opération privée qu'elle souhaite voir réaliser.

Cette dernière interprétation doit à notre sens prévaloir, mais une clarification des textes serait à cet égard bienvenue pour éviter toute confusion avec la procédure de déclaration de projet de l'article L. 126-1 du code de l'environnement des termes duquel il résulte que seule la collectivité « responsable » du projet est compétente pour se prononcer sur son intérêt général par une déclaration de projet.

D'autre part, il semble que, si n'importe laquelle des personnes publiques susceptibles de recourir à la procédure de déclaration de projet de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme peut décider de se prononcer sur l'intérêt général d'une opération privée, encore faut-il que le projet concerné entre dans son domaine de compétences.

Tel est ce qui ressort en particulier d'un jugement récent rendu par le tribunal administratif de Nancy, relativement à une procédure de déclaration de projet engagée par la commune Thierville-sur-Meuse en vue de la réalisation d'une opération de requalification de friches militaires (consistant à construire, dans le cadre d'un éco-quartier, des logements, une supérette, une pharmacie, une maison médicale et un gymnase), incompatible avec le PLU intercommunal de la communauté de communes de Verdun. La communauté de communes ayant refusé de modifier son PLU à l'issue de l'enquête publique, le préfet de la Meuse avait prononcé la mise en compatibilité du plan. Saisi d'un recours en annulation contre cet arrêté préfectoral, le tribunal administratif de Nancy a jugé que :

« Considérant qu'une personne publique ne peut engager une déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme qu'à la condition d'être elle-même compétente pour mener l'opération en cause ; qu'il résulte des pièces du dossier, notamment des statuts, que la communauté de communes de Verdun, dont la commune de Thierville-sur-Meuse est membre, est compétente pour la réhabilitation, le traitement et la reconversion des friches militaires, les actions favorisant le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques et, en matière de politique du logement et du cadre de vie, pour l'élaboration et la gestion du programme local de l'habitat et les aménagements urbanistiques ; que s'il ressort du programme local de l'habitat [...] que cette commune était compétente pour mener une étude de centralité sur son territoire et réaliser, directement ou en recourant à un opérateur, une opération d'aménagement, il n'en demeure pas moins que l'exercice de ses attributions ne devait pas avoir pour effet d'empiéter sur les compétences qui avaient été transférées à la communauté de communes de Verdun » (TA Nancy, 18 septembre 2012, Communauté de communes de Verdun, req. n° 1101006).

L'intervention sur l'ancien site militaire étant de la compétence de la communauté de communes de Verdun, le tribunal administratif de Nancy en déduit en l'espèce que la commune de Thierville-sur-Meuse n'avait pas compétence pour engager la procédure de déclaration de projet et que le préfet ne pouvait donc approuver la mise en compatibilité du PLU avec une opération n'entrant pas dans les compétences de cette commune.

Si, sur le plan des principes, la solution paraît simple, en pratique, s'agissant de projets privés, il sera souvent malaisé de déterminer dans quelle mesure une personne publique peut considérer qu'il lui appartient d'engager la procédure de déclaration de projet, à plus forte raison lorsque le projet entrera dans le champ de compétences partagées entre plusieurs personnes publiques.

De ce point de vue, on observera que l'ancienne procédure de révision simplifiée présentait l'avantage de ne pas être source d'incertitude, l'autorité compétente pour adapter le PLU à un projet présentant un intérêt général étant dans tous les cas celle en charge du PLU.

3°) Organe compétent, à l'intérieur de chaque collectivité ou groupement de collectivités, pour prendre l'initiative de la procédure

Les textes n'apportent aucune précision quant à l'organe qui, à l'intérieur de chaque collectivité ou groupement de collectivités, est compétent pour prendre l'initiative de la déclaration de projet qui déclenchera la procédure de mise en compatibilité.

Une décision doit bien intervenir, en effet, même implicitement, ne serait-ce que pour choisir la procédure de mise en compatibilité plutôt qu'une procédure de modification ou de révision (lorsque l'autorité à l'initiative de la déclaration de projet est celle chargée du PLU) ou pour solliciter l'adaptation du PLU (lorsque c'est une autre autorité qui prend cette initiative).

Si l'initiative de la mise en compatibilité paraît bien relever de la collectivité, du groupement de collectivités, de l'établissement public ou de l'autorité de l'Etat compétente pour prendre cette « décision » d'engager la procédure de déclaration de projet au titre de l'article L. 300-6, la question se pose néanmoins de savoir, en particulier s'agissant d'une décision d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités, quel organe est compétent, au sein de cette collectivité, pour prendre l'initiative de la procédure.

On pourrait être tenté de considérer que, dans le silence des textes, et par référence aux dispositions du code général des collectivités territoriales, c'est par principe l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités qui est compétent pour prendre, par délibération, les décisions relevant de la compétence de cette collectivité ou de ce groupement de collectivités (pour les communes, CGCT, art. L. 2121-29). En ce sens, on pourrait raisonner par analogie avec la solution adoptée par la Cour administrative d'appel de Lyon considérant en matière de modification de document d'urbanisme, qu'en l'absence de disposition attribuant expressément au maire le pouvoir de prendre l'initiative de la procédure (avant l'intervention de l'ordonnance du 5 janvier 2012), seul le conseil municipal aurait été compétent pour lancer la procédure (CAA Lyon, 22 mai 2012, n° 11LY00778).

On devrait alors considérer que le lancement de la procédure de déclaration de projet, sur le fondement de l'article L. 300-6, nécessite une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités qui a décidé de se prononcer sur l'intérêt général du projet en vue duquel la mise en compatibilité est engagée.

Toutefois, une telle solution ne s'impose pas d'évidence, ce pour deux séries de raisons.

D'une part, en effet, il n'est pas certain, contrairement à ce qui est affirmé dans l'arrêt de la CAA de Lyon, que le conseil municipal, dans le silence des textes, doive obligatoirement prendre une délibération pour décider de lancer une procédure de modification. En effet, le Conseil d'Etat a considéré, relativement à une demande de sursis à exécution d'un jugement annulant une délibération de 2004 approuvant la modification du POS de Paris, qu'était sérieux le moyen tiré de ce que le tribunal avait commis une erreur de droit en censurant l'absence de consultation des conseils d'arrondissement –qui doivent être consultés préalablement à toute délibération du conseil de Paris portant sur l'établissement, la révision ou la modification d'un plan- préalablement à l'enquête publique ; ce dont on pourrait déduire que,

pour le Conseil d'Etat, aucune délibération n'a à intervenir avant l'enquête publique dans une procédure de modification d'un POS ou d'un PLU. La plus grande prudence s'impose donc s'agissant de l'analogie qui pourrait être faite entre la solution rendue par la CA A de Lyon et celle qui devrait être retenue en matière de mise en compatibilité.

D'autre part, seules les délibérations prescrivant l'élaboration ou la révision d'un PLU figurent dans la liste des actes devant faire l'objet des mesures de publicité et d'information (C. urb., art. R. 123-24). On pourrait donc en déduire que les auteurs de la réforme n'ont pas prévu de délibération de l'organe délibérant pour lancer la procédure de déclaration de projet et la mise en compatibilité concomitante⁵.

Compte tenu de ces incertitudes, il paraîtrait opportun **de prévoir dans les textes que le maire ou le président de l'EPCI peut prendre l'initiative d'une procédure de déclaration de projet, sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme**, de la même manière que l'ancien article R. 123-21-1 attribuait au maire ou au président de l'EPCI la compétence pour décider d'engager une procédure de révision simplifiée, et dans la mesure où le maire (ou le président de l'EPCI) est en tout état de cause compétent pour mener la procédure mise en compatibilité (à l'instar d'ailleurs de ce que prévoyaient les dispositions relatives à la révision simplifiée).

C. L'intérêt d'une procédure de type révision simplifiée au regard des procédures actuelles

1°) Intérêt au regard des pièces du dossier d'enquête publique

L'article L. 123-14-2 du code de l'urbanisme relatif à la procédure de mise en compatibilité d'un PLU –avec une norme supérieure ou avec un projet- prévoit que le *« projet de mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme est soumis à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier code de l'environnement »*.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'une mise en compatibilité d'un PLU avec un projet déclaré d'utilité publique ou d'intérêt général, l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme précise que : *« l'enquête publique porte à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt du projet et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence »*.

Conformément à l'article L. 123-14-2 du code de l'urbanisme, qui renvoie au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le contenu du dossier de l'enquête publique portant sur la mise en compatibilité du PLU est défini par l'article R. 123-8 nouveau du code de l'environnement, aux termes duquel :

« Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme.

⁵ On pourrait également être tenté de considérer que l'article L 123-13-1, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 5 janvier 2012, réservant expressément au maire (ou au président de l'EPCI compétent) l'initiative de l'engagement de la procédure de modification du PLU, il y aurait une incohérence à exiger une délibération de l'organe délibérant de l'autorité compétente pour lancer une procédure de mise en compatibilité qui constitue a priori une modification de faible ampleur. Un tel argument ne nous paraît toutefois pas déterminant dans la mesure où, en particulier lorsque c'est la commune ou l'EPCI en charge du PLU qui lance la procédure, la mise en compatibilité peut avoir pour objet des changements d'importance dès lors qu'il peut être porté atteinte aux orientations du PADD du PLU.

Le dossier comprend au moins :

1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique ou l'évaluation environnementale [...] ;

*2° En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une **note de présentation** précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, **les caractéristiques les plus importantes du projet**, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu ;*

[...]

4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalable à l'ouverture de l'enquête publique, les avis émis sur le projet de plan, ou programme [...]. »

Au regard de ces dispositions, le dossier d'enquête publique, dans le cadre de la mise en compatibilité qui accompagne la déclaration de projet, doit donc comporter à la fois des pièces relatives au PLU et des pièces relatives au projet.

La question se pose de savoir si, au regard des pièces ainsi exigées, la procédure de mise en compatibilité peut être enclenchée alors que le projet n'est pas encore défini avec précision ou bien s'il est nécessaire que le projet soit très avancé (si l'on estime par exemple, par une interprétation très rigoureuse des textes, que le dossier d'enquête publique doit comporter le dossier de demande de permis de construire relatif au projet, l'article R. 123-8 C. env. exigeant « *les pièces et avis requis par les législations et réglementations applicables au projet* »).

Pour rappel, dans le cadre de l'ancienne procédure de révision simplifiée, l'adaptation du PLU pouvait être mise en œuvre très en amont de la mise au point du projet en vue de laquelle la révision simplifiée était menée, dès lors que n'était exigée qu'une note sur l'intérêt général de ce projet. Il était néanmoins nécessaire de connaître à ce stade les grandes caractéristiques du projet puisque le contenu de l'adaptation du PLU était directement fonction de ces caractéristiques. L'ancien article L. 123-13 du code de l'urbanisme prévoyait d'ailleurs que : « *Le dossier de l'enquête publique est complété par une notice présentant la construction ou l'opération d'intérêt général* ».

La nouvelle procédure de mise en compatibilité semblerait donc plus lourde, moins souple que l'ancienne procédure de révision simplifiée si elle impliquait de fournir des pièces –telles que le dossier de demande de permis de construire- supposant que les caractéristiques du projet soient arrêtées de façon très précise, que la phase d'études et de préparation soit achevée.

Tel ne nous semble toutefois pas être le cas, si l'on se réfère en particulier à l'article R. 123-8 du code de l'environnement qui précise les éléments que doit au minimum comporter le dossier d'enquête publique au titre des « *pièces et avis exigés par les législations et réglementa-*

tions applicables au projet ». A la lecture de ce texte, en effet, en l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, seules doivent être présentées dans le dossier d'enquête publique « *les caractéristiques les plus importantes* » du projet à travers une « *note de présentation* ». La rédaction de cette disposition est donc proche de celle de l'ancien article L. 123-13 exigeant dans le cadre de la révision simplifiée « *une notice présentant la construction ou l'opération d'intérêt général* ».

Il en résulte que le projet en cause, s'il doit avoir une certaine consistance qui permette d'en dégager l'économie générale, n'a, selon nous, pas à avoir été défini de manière très précise et encore moins définitive. Les pièces s'y rapportant dans le dossier d'enquête publique pourront donc consister, par exemple, dans le cahier des charges d'un concours ou même, comme le prévoit l'article R. 123-8 du code de l'environnement, en une simple « *note de présentation* ».

Un autre argument peut être invoqué en ce sens. Il résulte en effet des textes que des modifications de la mise en compatibilité sont possibles après enquête publique, en toute logique d'ailleurs pour donner ses pleins effets à cette enquête publique. L'article L. 123-14-2 prévoit que : « *La mise en compatibilité du plan local d'urbanisme éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier et du résultat de l'enquête, est approuvée [...]* ».

Or, en toute logique, admettre des modifications à la mise en compatibilité conduit à admettre des modifications au projet en vue duquel il est procédé à cette mise en compatibilité, à plus forte raison lorsque la mise en compatibilité est approuvée par la déclaration de projet (la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU).

On observera d'ailleurs que l'article L. 126-1 du code de l'environnement envisage expressément la possibilité d'apporter des modifications au projet soumis à enquête publique au moment de la déclaration de projet : « *La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique.* »

L'article L. 126-1 du code de l'environnement admet donc implicitement que le projet présenté dans le dossier d'enquête publique n'est pas nécessairement définitif puisqu'il peut être modifié au moment de la déclaration d'intérêt général, dès lors que ces modifications n'en altèrent pas l'économie générale.

Et il doit à notre sens en être de même s'agissant des projets faisant l'objet d'une déclaration d'intérêt général sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, même si le texte ne mentionne pas expressément cette possibilité, sauf à priver l'enquête publique de tout effet.

2°) Intérêt au regard de la liberté relative au moment où elle peut être organisée

La procédure de mise en compatibilité conduit tout à la fois à déclarer l'intérêt général du projet concerné et à mettre en compatibilité le PLU avec ce projet.

Or, dans l'hypothèse où la procédure de mise en compatibilité est utilisée en vue de la réalisation d'une ZAC, il résulte de l'avis du Conseil d'Etat *Biglione* en date du 4 juillet 2012 que cette mise en compatibilité pourrait intervenir à un stade tardif, après approbation du dossier de réalisation, la Haute Assemblée n'imposant le respect des dispositions du PLU par le projet d'aménagement objet de la ZAC qu'au niveau des différentes autorisations nécessaires à la réalisation des travaux. Tel devrait d'ailleurs être le cas en règle générale, les collectivités pouvant dans ces conditions ajuster au mieux le contenu du plan en fonction des études urbaines les plus abouties.

Si cette solution comporte un intérêt certain d'un point de vue opérationnel, elle n'en soulève pas moins la question du bien-fondé de la déclaration d'intérêt général –à l'occasion de la mise en compatibilité- d'une opération déjà créée, décidée, et en cours de mise en œuvre.

Il convient cependant d'observer que, la procédure de ZAC n'étant pas soumise à enquête publique –que ce soit au stade de la phase de création ou au cours de la phase de réalisation-, la mise en compatibilité avec une telle opération s'effectuera toujours dans le cadre de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme⁶. Or, contrairement à la déclaration de projet régie par l'article L. 126-1 du code de l'environnement, la déclaration de projet prévue à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme a principalement pour finalité de permettre le recours à une procédure simplifiée et accélérée d'adaptation du PLU. Autrement dit, la déclaration de projet de l'article L. 126-1 et celle de l'article L. 300-6 conduisent toutes deux l'autorité compétente à apprécier l'intérêt général d'un projet ; mais dans le cas de l'article L. 126-1, la *prise de position, qui s'applique à un projet public, est l'objet même de la déclaration de projet*, alors que dans le cas de l'article L. 300-6, la *prise de position qui s'applique à une projet public ou privé est le motif de l'adaptation d'un document d'urbanisme*. Il existe ainsi une différence essentielle entre les déclarations de projet de l'article L. 126-1 du code de l'environnement et celles prises sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme : seules les premières peuvent être regardées comme des décisions « de faire » (de réaliser le projet en cause), les deuxièmes ne consistant en quelque sorte qu'à justifier du recours à une procédure spécifique d'adaptation du PLU pour la réalisation d'un projet donné et à enclencher cette procédure. D'ailleurs, si l'absence de déclaration de projet, lorsqu'elle est exigée par l'article L. 126-1 du code de l'environnement, empêche la réalisation de l'opération concernée, tel n'est nullement le cas dans le cadre du mécanisme prévu à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ; simplement, dans cette dernière hypothèse, l'opération ne pourra être réalisée qu'après adaptation du PLU selon les procédures de droit commun (révision ou modification).

Dans ces conditions, il ne nous paraît pas qu'il puisse être reproché à l'autorité compétente d'avoir engagé la procédure de mise en compatibilité et donc déclaré d'intérêt général la ZAC à l'issue de la procédure de ZAC.

⁶ Aux termes de l'article L. 126-1 du code de l'environnement en effet : « *Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée* ». Il en résulte qu'une déclaration de projet n'est exigée, au titre de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, que pour les projets publics nécessitant l'organisation d'une enquête publique.

Il n'en reste pas moins choquant, qu'intervienne, sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, une « déclaration de projet » portant sur l'intérêt général d'une opération déjà décidée (et donc par hypothèse plus à l'état de « projet »), depuis longtemps considérée comme d'intérêt général, sur le point d'être mise en œuvre et n'ayant pas fait l'objet d'une enquête publique. Est en cause l'intitulé trompeur de la procédure de cet article L. 300-6.

D. Mise en compatibilité sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme et atteinte à l'économie générale du PADD du PLU

L'article L. 300-6 prévoit que :

« L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, 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. Les articles [...] L. 123-14 et L. 123-14-2 [relatifs à la mise en procédure de mise en compatibilité du PLU] sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'Etat, un de ses établissements publics, un département ou une région a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables [PADD] du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ».

Il en résulte que la déclaration de projet peut être adoptée par l'Etat et ses établissements publics, ou par toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales, y compris donc par une commune ou un EPCI autre que celle –ou celui- en charge du PLU.

Mais l'article L. 300-6 exclut le recours la procédure de mise en compatibilité du PLU lorsque la déclaration de projet porterait atteinte à l'économie générale du PADD du PLU (en l'absence de Scot).

Cette exclusion suscite deux séries d'observations.

D'une part, le texte vise uniquement le cas où la déclaration de projet porterait atteinte à l'économie générale du PADD du Scot et, « en l'absence de Scot », à celle du PADD du PLU.

En d'autres termes, à la lecture du texte, la mise en compatibilité d'un PLU peut être mise en œuvre pour une déclaration de projet qui porterait atteinte à l'économie générale du PADD de ce plan dès lors que le territoire est couvert par un Scot et que la déclaration de projet ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD du schéma.

D'autre part, la mise en compatibilité n'est exclue, en cas d'atteinte à l'économie générale du PADD du Scot ou du PLU, que s'agissant d'une déclaration de projet « *adoptée par l'Etat, un de ses établissements publics, un département ou une région* ». Il en résulte que la procédure de mise en compatibilité peut être mise en œuvre dans le cadre d'une déclaration de projet qui

porterait atteinte au PADD du Scot ou, en l'absence de Scot, du PLU, dès lors que la déclaration de projet doit être prise par la commune ou l'EPCI en charge du PLU mais également si elle est adoptée par une commune ou un EPCI qui n'est pas en charge du plan mis en compatibilité, sans que l'on comprenne, dans cette dernière hypothèse, ce qui justifie la différence de traitement faite par l'article L. 300-6 entre l'Etat, ses établissements publics, le département et la région, d'un côté, et les communes ou EPCI qui ne sont pas en charge du PLU, de l'autre côté.

EN CONCLUSION SUR LA MISE EN COMPATIBILITE DU PLU AVEC UNE DECLARATION DE PROJET :

1°) Tout d'abord, les textes mériteraient d'être clarifiés sur certains points :

- **pour résoudre le problème posé par la reconnaissance de la qualité d'opération d'aménagement des lotissements, il est proposé de remplacer, à l'article L. 300-6, pour les actions et opérations d'aménagement, la référence au livre 3 par la référence au code. Le cas des actions et opérations d'aménagement envisagé à l'article L. 300-6 serait aligné sur la solution déjà retenue pour les concessions à l'article L. 300-4 ;**
- **la souplesse recherchée dans la procédure de mise en compatibilité devrait conduire à prévoir dans les textes que le maire ou le président de l'EPCI peut prendre l'initiative d'une procédure de déclaration de projet, sur le fondement de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, de sorte d'exclure la nécessité d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ;**
- **le fait que les dispositions de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme paraissent autoriser une commune ou un EPCI qui n'est pas en charge du PLU à adopter une déclaration de projet qui porterait atteinte à l'économie générale du PADD de ce plan est difficilement compréhensible ; le texte mériterait d'être corrigé pour l'exclure, à l'instar de ce qu'il prévoit pour les déclarations de projet de l'Etat, d'un de ses établissements publics, d'un département ou d'une région.**

2°) Au-delà, il apparaît que la procédure de déclaration de projet de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme est essentiellement une procédure d'évolution de document d'urbanisme. Elle a d'ailleurs largement vocation à se substituer à l'ancienne procédure de révision simplifiée, en particulier s'agissant d'adapter le PLU pour permettre la réalisation d'un projet privé présentant un caractère d'intérêt général, mais s'avère source d'incertitudes qui n'existaient pas dans cette ancienne procédure (par exemple s'agissant de l'autorité compétente pour engager la procédure, V. supra B. 2°).

L'intitulé de l'article L. 300-6 apparaît particulièrement trompeur d'ailleurs lorsque l'on examine l'ordre chronologique dans lequel la ZAC peut être décidée et la déclaration de projet pour cette opération prononcée (V. supra C. 2°).

Dans ces conditions, il apparaîtrait opportun de déplacer les dispositions qu'elle comporte dans les articles L. 122 et L. 123 relatifs à la planification.
