



## L'EVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME

**Elise CARPENTIER**

**Professeur agrégé de droit public à l'Université d'Aix-Marseille**

**Rozen NOGUELLOU**

**Professeur agrégé de droit public à l'Université Paris I**

### I. ETAT DES LIEUX DES PROCEDURES ORDINAIRES

S'il est permis de commencer par un **point de vue d'universitaire**, enseignant régulièrement le droit de l'urbanisme, on peut dire que les procédures permettant de faire évoluer les PLU sont difficiles à enseigner, pour plusieurs raisons :

- leur **lourdeur** procédurale (en ce qui concerne les procédures de droit commun en tous cas) qui ne fait que s'accroître, pour satisfaire notamment des exigences internes et-ou internationales en matière de protection de l'environnement et de participation du public aux décisions administratives relatives à l'aménagement du territoire ;
- leur **multiplicité**, des procédures dérogatoires étant sans cesse créées pour échapper à la lourdeur des procédures « classiques », en dehors de toute réflexion d'ensemble (mises en compatibilité avec une DUP ou une norme supérieure, déclaration de projet, PIL, PIIE, mise à jour) ;
- les **incertitudes relatives à leur régime juridique** (champs d'application respectifs ; procédure) que l'ordonnance du 5 décembre 2012 n'a pas tant simplifié et que la jurisprudence ne clarifie pas toujours dans le sens de l'allègement non plus...

La dernière grande réforme des procédures d'évolution des docs d'urbanisme a en effet été opérée par une **ordonnance du 5 janvier 2012**, prise en application d'une habilitation contenue dans la loi Grenelle 2, du 12 juillet 2010, qui avait habilité le

gouvernement à clarifier et simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Cette ordonnance a été complétée par un décret du 14 février 2013, portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. **L'objectif n'a été que partiellement atteint**, et temporairement, puisque les pouvoirs publics se sont empressés de compléter les procédures de droit commun ainsi réformées de nouvelles procédures dérogatoires (procédure intégrée pour le logement en octobre 2013 et procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise en juin 2014).

Dans ce contexte, **on voit bien l'intérêt d'une nouvelle réflexion** d'ampleur sur le sujet aujourd'hui afin de rationaliser et simplifier réellement les voies d'évolution des documents d'urbanisme.

Nous comprenons qu'un **premier moyen identifié** pour y parvenir consiste à **rassembler l'ensemble de procédures exceptionnelles, dites « de mise en compatibilité »** (avec un projet ou une norme extérieure), dans une seule et même procédure dérogatoire. L'idée est excellente, mais on peut se demander si l'intégration dans les documents d'urbanisme des projets d'intérêt privé peut réellement obéir aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux projets d'intérêt public, qui paraissent plus naturellement aptes à bénéficier d'un droit dérogatoire. Cf. pour, le reste, les développements sur les procédures de mise en compatibilité.

Le **second moyen envisagé** pour atteindre l'objectif visé consiste à **simplifier également les procédures « ordinaires »** (de droit commun) permettant de faire évoluer le contenu des documents d'urbanisme : la révision et la modification, qui se dédoublent chacune en une version normale et une version simplifiée ou allégée.

Cette **idée** paraît **excellente** également et est tout à fait **complémentaire de la première**. Il paraît en effet important, pour que la procédure dérogatoire reste unique et réellement exceptionnelle, que la ou les procédure(s) de droit commun soi(en)t praticable(s). A cet égard, **il semble essentiel que les procédures de droit commun ne soient ni excessivement complexes sur le plan procédural ni – ce qui n'est pas sans lien – excessivement coûteuses**. La lourdeur procédurale coûte cher, elle est chronophage donc inefficace sur le plan temporel, et porteuse d'insécurité juridique. Que l'on songe par exemple aux dégâts causés par la jurisprudence *Commune de Saint-Lunaire* du Conseil d'Etat (2010), qui avait interprété à la lettre les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la prescription de l'élaboration ou de la révision du PLU... Combien de PLU annulés et de procédures à reprendre intégralement – pour un détail plus formel que substantiel –, avant que le Conseil d'Etat ne revienne à la raison et à la simplicité avec l'arrêt *Commune de Saint-Bon-Tarentaise* de 2017 ? Ainsi, la **rationalisation** des procédures d'évolution des documents d'urbanisme sera **source de sécurité juridique, d'économies pour les budgets publics, et d'efficacité de l'action administrative**.

**L'assouplissement des procédures** d'évolution des documents d'urbanisme semble **d'autant plus nécessaire dans la société actuelle**, où les choses (le monde, la société, les projets politiques, etc.) changent beaucoup plus vite que par le passé. Les documents d'urbanisme doivent pouvoir s'adapter à ces changements dans un temps raisonnable. Or, les procédures actuelles semblent empreintes d'une conception – datée – assez statique du droit, certes propice à la stabilité et donc à la sécurité juridique, mais qui s'accorde mal avec les exigences de la société contemporaine et la **nécessaire mutabilité** des modes d'expression de l'intérêt général que sont les documents d'urbanisme.

**Il ne s'agit de pas d'encourager une instabilité chronique des documents d'urbanisme**, qui serait très nocive pour la sécurité juridique. Mais il est clair que la cause majeure de l'instabilité du droit ne se trouve pas dans la souplesse des procédures et il serait par conséquent inadéquat de prétendre y remédier en rigidifiant les procédures régissant l'édition ou l'évolution des normes. De ce point de vue, l'excès de normes (trop souvent inutiles, du moins pas indispensables pour préserver les intérêts généraux protégés par la police de l'urbanisme) contenues dans les documents d'urbanisme nous paraît bien davantage être une cause de l'instabilité des documents. Ainsi, le retour à une sorte de « sobriété normative » serait un bien meilleur remède à l'instabilité du droit – notamment des documents d'urbanisme – que la complexité des procédures normatives.

**En revanche, la nécessité de permettre au public de prendre part à l'édition des documents d'urbanisme** et de **mesurer leur impact environnemental**, par formalités et procédures adaptées, sont des **motifs légitimes d'alourdissement des procédures**, lorsque la nature ou l'ampleur du changement projeté le justifie en tous cas.

**Toute la difficulté est de trouver le bon équilibre entre ces différentes préoccupations légitimes mais contradictoires...**

Dans cette perspective, nous présenterons dans un premier temps les **principaux griefs** susceptibles d'être adressés aux procédures de droit commun permettant de faire évoluer les documents d'urbanisme (I) puis nous suggérerons des **pistes** permettant de remédier à certains des problèmes évoqués et d'atteindre l'objectif assigné à la réforme envisagée (II).

## **I.1 - LES GRIEFS POUVANT ETRE ADRESSES AUX PROCEDURES ORDINAIRES ACTUELLEMENT EN VIGUEUR**

Deux critiques peuvent principalement être adressées aux procédures d'évolution des documents d'urbanisme actuelles : leur pesanteur (A) et la définition défectueuse de leurs champs d'application respectifs (B).

### **A - La lourdeur des procédures**

A l'heure actuelle, quatre procédures permettent de faire évoluer les documents d'urbanisme : la révision, la révision allégée, la modification et la modification simplifiée. **En dehors de la dernière, toutes sont excessivement lourdes.**

### 1) La révision

La révision est la **procédure la plus contraignante, la plus longue et la plus coûteuse, puisqu'elle est identique à la procédure d'élaboration du document**, à ceci près que le débat sur les orientations du PADD peut avoir lieu lors de la mise en révision du PLU et que la communication pour avis du projet arrêté ne bénéficie pas à toutes les communes couvertes par le PLU mais seulement à celles intéressées par la révision (art. L. 153-33 du code de l'urbanisme).

#### **Elle nécessite donc (sommairement) :**

- la réunion d'une **conférence intercommunale** si le PLU est élaboré par UN EPCI, afin de préciser les modalités de la collaboration des communes concernées ;

- une **délibération de prescription** précisant les objectifs de la procédure et les modalités de la concertation (formalité rigidifiée puis assouplie par la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat : CE, Sect., 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 388902, *rec.* : Le moyen tiré de l'illégalité de la délibération prescrivant l'adoption ou la révision du PLU ne peut, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoqué contre la délibération approuvant le PLU. Cependant, ainsi que le prévoit l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par cette délibération demeurent invocables à l'occasion d'un recours contre la délibération finale) ;

- une **vaste concertation** (dans une certaine mesure sécurisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat : CE, 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, n° 338760 : Dès lors que la commune ou l'établissement public compétent a respecté les modalités de la concertation définies par la délibération prescrivant l'élaboration du PLU, la légalité de la délibération approuvant le document d'urbanisme ne peut être contestée du fait de l'insuffisance éventuelle de ces modalités de concertation) ;

- **l'association** d'une longue liste de personnes publiques (allongée en dernier lieu par l'ordonnance de 2012), qui vont pouvoir intervenir à différents stades de la procédure ; formalité assez libre dans le code mais à propos de laquelle la jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat ne s'est pas montrée laxiste : sous l'empire de la législation antérieure, il avait été jugé que l'association ne pouvait se borner à une simple audition de la personne publique qui avait demandé à être associée (CE 23 déc. 1987, *Centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts*, *Lebon* 433) ;

- les **consultations obligatoires ou facultatives** (sur demande), qui vont au-delà de la liste des personnes associées ; les organismes consultés ont également trois mois pour donner un avis.

- L'Etat est en outre chargé du **porté à connaissance** tout au long de la procédure ;

- Réalisation du **diagnostic** sur le territoire, au regard de très nombreuses préoccupations ; mise à jour du rapport de présentation ;
- réalisation de l'**évaluation environnementale** ;
- **débat sur les orientations du PADD** (s'il n'a pas eu lieu lors de la mise en révision) ;
- **bilan de la concertation**, qui peut également être tiré dans la délibération arrêtant le projet ;
- **arrêt du projet de révision** ; étant précisé que lorsque l'une des communes membres de l'EPCI émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'EPCI doit délibérer à nouveau et arrêter le projet à la majorité des deux tiers ;
- communication pour **avis aux personnes publiques associées**, aux communes couvertes (avis réputé favorable en cas de silence gardé pendant trois mois) et à divers autres organismes ;
- intervention possible d'une **commission de conciliation** ;
- en cas de **modification substantielle** suite à ces consultations, il faut à nouveau arrêter le projet et **recommencer** les consultations (CE 5 avr. 1993, Coz, n° 99656 et 107135) ;
- **Enquête publique** environnementale (art. L. et R. 123-1 et s. du code de l'urbanisme), qui doit être réalisée sur l'ensemble du territoire couvert par le PLU, quand bien même certaines communes ne serait pas directement concernées par le projet ;
- **modification éventuelle** et à la marge du projet pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête ; les modifications concernées ne doivent pas porter atteinte à l'économie générale du projet soumis à enquête publique ;
- **approbation**, précédée d'une conférence intercommunale si PLUI, et de l'avis des personnes publiques en charge de ZAC (avis conforme si ZAC créée par un EPCI et silence gardé pendant trois mois vaut rejet)
- **transmission au contrôle de légalité (contrôle de quasi-tutelle si la PLU n'est pas couvert par un SCOT)**
- **mesures de publicité**

Inutile d'insister sur la lourdeur de cette procédure, qui se justifie sans doute au stade de l'élaboration du document, mais peut-être moins lorsqu'il ne s'agit que de faire évoluer ce document... A cet égard, il est regrettable que la révision ne s'impose plus seulement en cas « d'atteinte à l'économie générale du PADD » comme c'était le cas auparavant, mais dès que le PADD est touché, ne serait-ce que sur un point précis et dans une mesure limitée (ce qui résulte non seulement des dispositions définissant le champ d'application de la révision, mais également de celles définissant le champ d'application de la modification, qui permet de faire évoluer le règlement, les OAP ou le POA, mais pas le PADD).

## 2) La révision allégée

**La révision allégée n'est en réalité que très marginalement allégée par rapport à la procédure de révision-élaboration qui vient d'être décrite.** L'article L. 153-34 du code de l'urbanisme prévoit en effet que lorsque les porteurs de la révision se situent dans le champ d'application de la révision allégée « le projet de révision arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'EPCI compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le maire de la ou des communes intéressées par la révision est invité à participer à cet examen conjoint ».

Ainsi, cette procédure **permet de gagner un peu de temps** car le projet de révision arrêté n'a pas à être transmis pour avis aux personnes publiques associées, aux communes couvertes et à divers autres organismes, afin qu'ils puissent donner leur avis dans les trois mois, comme c'est le cas dans la procédure de révision « normale ». Un **examen conjoint** de l'Etat, de l'EPCI compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9, est suffisant. Cet examen doit avoir lieu avant l'ouverture de l'enquête publique, le procès-verbal de la réunion d'examen conjoint devant être soumis à l'enquête en même temps que le projet de révision arrêté.

**C'est intéressant** (d'autant qu'il s'agit de la seule procédure dans laquelle l'avis des personnes publiques associées n'est pas requis), **mais insuffisant**. La révision allégée ne comporte aucune autre simplification par rapport à la procédure décrite ci-dessus.

### **3) La modification**

La **modification n'est pas non plus une procédure très aisée à mettre en œuvre** (cf. art. L. 153-37 et s. du code de l'urbanisme ; pas de dispositions réglementaires concernant la modification).

Elle est **engagée** à l'initiative du président de l'EPCI ou du maire qui établit le projet de modification. L'engagement de la procédure est donc simple. Cependant, le code prévoit que lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal doit justifier l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones.

Le projet doit être **notifié, pour avis**, aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme, ainsi qu'aux maires des communes concernées par la modification.

Une **évaluation environnementale** doit être réalisée si la modification est susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001 (CE, 19 juillet 2017, *Association France Nature Environnement*, n° 400420).

Le projet doit être soumis à **enquête publique**, étant précisé que lorsque la modification d'un PLUI ne concerne que certaines communes, l'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire de ces communes.

A l'issue de l'enquête publique, le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est **approuvé** par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal. En matière de modification aussi, la circonstance que les changements affectent une ZAC impose d'obtenir l'avis de l'autorité qui a créé la ZAC avant d'approuver la modification, un avis défavorable bloquant l'approbation si la ZAC a été créée par un EPCI.

La procédure de modification se distingue donc essentiellement de la procédure de révision par sa **facilité d'engagement** (en principe), par **l'absence de concertation**, par **l'absence de notification à d'autres organismes en vue de leur consultation**, par la **possibilité de localiser l'enquête** le cas échéant.

Au **demeurant, elle reste relativement longue et coûteuse** du fait de la saisine pour **avis des personnes publiques associées** (alors que comme on l'a vu, la révision allégée ne requiert qu'un examen conjoint et un procès-verbal de réunion), de la nécessité éventuelle de réaliser une **évaluation environnementale**, et de la nécessité d'organiser une **enquête publique**. Voyons à présent ce qu'il en est de la modification simplifiée.

#### **4) La modification simplifiée**

La modification simplifiée se distingue de la modification « normale » par **l'absence d'enquête publique**. En effet, il est prévu que le projet de modification, l'exposé de ses motifs et, le cas échéant, les avis émis par les personnes publiques associées sont **mis à disposition du public** (art. L. 153-47 du code de l'urbanisme).

Les **modalités de la mise à disposition sont précisées par l'organe délibérant** de la personne publique compétente et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. La mise à disposition doit durer un mois (au moins) et permettre au public de formuler des observations - observations qui sont enregistrées et conservées. Lorsque la modification simplifiée ne concerne que certaines communes de l'EPCI, elle peut n'être organisée que sur le territoire de ces communes. Une fois la mise à disposition terminée, le président de l'établissement public ou le maire en présente le bilan devant l'organe délibérant, qui en délibère et approuve le projet éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis et des observations du public par délibération motivée.

Cette procédure est donc **sensiblement plus légère** que celles précédemment évoquées puisqu'outre les avantages inhérents à son caractère de modification (facilité d'engagement, absence de concertation, absence de consultations supplémentaires), l'enquête publique y est remplacée par une mise à disposition du public (moins coûteuse et moins exigeante). **Encore**

**faut-il que l'organe délibérant compétent soit efficace dans la définition des modalités de cette mise à disposition**, puisque c'est à lui qu'il appartient de les fixer (on peut se demander s'il ne serait pas plus efficace – à la fois plus rapide et moins périlleux juridiquement – de prévoir ces modalités dans le code de l'urbanisme). Et encore faut-il que la modification n'ait pas **d'incidence significative sur l'environnement**, auquel cas la nécessité de procéder à une **évaluation environnementale** la lesterait significativement.

## **B – La difficulté à déterminer le champ d'application des procédures**

Le second reproche important qui puisse être adressé aux actuelles procédures permettant de faire évoluer les documents d'urbanisme – qui viennent d'être décrites – réside dans la **définition de leurs champs d'application respectifs, qui manque cruellement de rigueur méthodologique et terminologique.**

Selon les textes actuellement en vigueur :

### **Article L. 153-31 du code de l'urbanisme, définissant le champ d'application de la procédure de révision :**

« Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide :

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.

4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier ».

### **Article L. 153-34 du code de l'urbanisme, définissant le champ d'application de la procédure de révision allégée :**

« 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, 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 aux articles L. 132-7 et L. 132-9 ».



**Articles L. 153-36 et L. 153-41 du code de l'urbanisme définissant le champ d'application de la procédure de modification :**

« Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions ».

« Le projet de modification est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire lorsqu'il a pour effet :

1° Soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;

2° Soit de diminuer ces possibilités de construire ;

3° Soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ;

4° Soit d'appliquer l'article L. 131-9 du présent code ».

**Articles L. 153-45 et L. 153-46 du code de l'urbanisme définissant le champ d'application de la procédure de modification simplifiée :**

« Dans les autres cas que ceux mentionnés à l'article L. 153-41, et dans le cas des majorations des droits à construire prévus à l'article L. 151-28, la modification peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. Il en est de même lorsque le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ».

« Le plan local d'urbanisme peut faire l'objet d'une modification simplifiée afin de supprimer le dépassement prévu au 3° de l'article L. 151-28 dans des secteurs limités, sous réserve d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

La modulation des majorations des droits à construire prévue au 3° de l'article L. 151-28 ne peut être modifiée ou supprimée avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de l'adoption de la modification simplifiée du règlement qui l'a instaurée ».

**A la lecture de ces textes**, il est permis de penser que **l'objectif** assigné par la loi Grenelle 2 au Gouvernement lorsqu'elle l'a habilité à « **clarifier et simplifier** » les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, **n'a pas franchement été atteint par l'ordonnance du 5 janvier 2012**. Telle est d'ailleurs l'opinion de certains des premiers commentateurs (cf. notamment P. Hocreître, « De quelques aspects relatifs aux nouvelles procédures d'évolution des plans locaux d'urbanisme », *Constr.-Urb.* 2013, Étude 2 : « force est de constater que l'ordonnance du 5 janvier 2012 n'a : – ni diminué le nombre de procédures susceptibles d'être mises en œuvre pour faire évoluer ces documents ; – ni clarifié le champ d'application respectif de ces différentes procédures ; – ni allégé les formalités qui s'imposent aux communes ou établissements publics devant les mettre en œuvre et en conséquence leurs délais et les risques juridiques et contentieux »). Il faut reconnaître que le sujet est difficile et a toujours été source de tracas (sous l'empire de la loi de 1976, déjà, cf. A. Givaudan, « Le casse-tête de la modification et de la révision des

plans d'occupation des sols », *RFDA* 1988. 123...). Cependant, force est de reconnaître que l'on atteint aujourd'hui un niveau d'insécurité préoccupant.

En effet, **la rédaction de ces textes rend particulièrement fastidieuse et périlleuse la détermination de la procédure à suivre** lorsqu'il est envisagé de faire évoluer un PLU. Cela est très regrettable car le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de juger qu'une erreur dans le choix de la procédure de révision ou de modification est susceptible d'affecter la légalité du document d'urbanisme au titre de sa **légalité interne** (CE 20 nov. 1996, *Assoc. « Protection Aigue-Bouzaize-Saint-Martin »*, req. n° 123537). Par conséquent, le vice tenant à l'irrégularité de la procédure peut être invoqué par la voie de l'exception d'illégalité sans que la condition de délai fixée à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme soit opposable.

**Le principal défaut de ces textes est d'ordre méthodologique :** procédant constamment par énumération, il **n'identifie pas de procédure de principe**, c'est-à-dire de procédure applicable lorsque l'évolution envisagée ne correspond à aucun des cas limitativement énumérés dans lesquels une procédure exceptionnelle peut (si elle est moins contraignante, sous réserve du détournement de pouvoir, cf. J.-P. Lebreton, « La réforme des procédures d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme », *AJDA* 2012. 647) ou doit (si elle est plus exigeante) être suivie. Ce choix, assumé par les auteurs de l'ordonnance de 2012 (cf. le rapport au Président de la République expliquant que « L'effort de clarification s'est en particulier traduit par la mise en place pour les SCOT et les PLU, selon un plan implicite identique, de dispositions propres à chaque procédure d'évolution de ces documents [...] afin de permettre de définir nettement le champ d'application de chacune de ces procédures et ses modalités de déroulement »), est très critiquable au regard des principes élémentaires de la légistique.

Un **autre inconvénient**, déjà relevé, réside dans le **champ excessivement large aujourd'hui de la procédure de révision**, dont on a rappelé la lourdeur. En effet, la révision ne s'impose plus seulement en cas « d'atteinte à l'économie générale du PADD » comme c'était le cas auparavant, mais dès que le PADD est touché, ne serait-ce que marginalement. Ceci résulte non seulement des dispositions définissant le champ d'application de la révision, mais également de celles définissant le champ d'application de la modification, qui permet de faire évoluer le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions, mais pas le PADD.

**Sur le plan terminologique, ou rédactionnel, enfin, les textes rappelés ci-dessus ne sont pas non plus au-dessus de tout reproche.**

La rédaction du 3° de l'article L. 151-31 est par exemple assez peu rigoureuse. Cf. « Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : (...)

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 ».

De même, la combinaison des alinéas relatifs aux augmentations et diminutions des droits de construire, relevant tantôt de la modification « normale », tantôt de la modification simplifiée n'est pas des plus évidentes.

Enfin, la notion d' « évolution de nature à induire de graves risques de nuisance » (art. L. 153-34) n'est pas des plus aisées à cerner.

## **I.2 - LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES POUR RATIONALISER LES PROCEDURES ORDINAIRES D'EVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME**

### **A – Abandonner la *summa divisio* : révision / modification**

Une première voie de simplification pourrait consister à **cesser de considérer que la révision est une procédure d'évolution du document d'urbanisme**, puisqu'il s'agit en réalité d'une nouvelle élaboration. Cette nouvelle élaboration ne devrait logiquement s'imposer qu'en cas de changement radical des grandes options politiques qui fondent le document d'urbanisme dans son ensemble, ce qui devrait être très exceptionnel (une fois le basculement du POS en PLU réalisé du moins). Lorsque l'évolution envisagée est de moindre ampleur, il n'y a aucune raison d'imposer aux auteurs du document de procéder à une nouvelle élaboration, même si certaines options politiques au cœur du document sont retouchées.

La **partition des procédures d'évolution des documents d'urbanisme entre révision et modification remonte à une loi du 31 décembre 1976**, autrement dit à une époque lointaine où les documents d'urbanisme n'étaient pas décentralisés et où le droit de l'environnement comme la démocratie participative étaient encore très embryonnaires. La procédure de révision n'était donc pas aussi lourde qu'elle ne l'est aujourd'hui, loin s'en faut... Elle a été reprise assez mécaniquement par la suite, sans que l'on tienne compte de l'alourdissement progressif et significatif de ces procédures, ni du changement de philosophie, voire de nature des documents d'urbanisme avec la loi SRU et les législations qui l'ont prolongée. Or, à partir du moment où le document d'urbanisme est porteur d'un projet politique, embrassant de multiples aspects de l'aménagement du territoire, il doit pouvoir évoluer au gré de la mutation des nombreux intérêts généraux qu'il est censé exprimer – mutation accélérée dans la société contemporaine. Le droit actuel ne le permet pas.

Dès lors, la *summa divisio* (**révision / modification**) caractérisant depuis plus de quarante ans le régime des procédures d'évolution des documents d'urbanisme paraît aujourd'hui datée et (comme on l'a dit plus haut) **peu compatible** avec les exigences de la société contemporaine. Elle pourrait être abandonnée, ce qui contribuerait en outre à lever une ambigüité sur laquelle on reviendra.

### **B – Identifier une procédure de droit commun et deux procédures exceptionnelles**

Les procédures permettant de faire évoluer les documents d'urbanisme pourraient alors consister dans **une procédure de droit commun (la modification), dont les exigences pourraient, selon l'ampleur et/ou la nature des changements projetés, se trouver allégées (modification simplifiée) ou alourdies (modification renforcée)**. Il existerait ainsi trois procédures ordinaires (modification, modification renforcée et modification allégée) au lieu de quatre à l'heure actuelle (révision, révision allégée, modification, modification simplifiée).

**Leur champ d'application devrait être défini simplement**, afin de poser le moins de difficultés d'application possible et, ainsi, de garantir un minimum de sécurité juridique, étant précisé que les exceptions étant d'interprétation stricte en droit, il y aurait – en cas de doute – lieu de les situer dans le cadre de la procédure de droit commun.

En reprenant les principaux éléments discriminants du système actuel, **on pourrait par exemple imaginer la répartition suivante** (les listes ayant vocation à refléter les priorités actuellement assignées aux documents d'urbanisme et pouvant être modifiées dans cette perspective, en évitant toutefois le « pointillisme ») :

Le **principe** pourrait être posé que pour faire évoluer un document d'urbanisme, il faut procéder à une **modification**.

Par **exception** :

- 1) C'est par la procédure de **modification renforcée** qu'il faut passer si la modification :
  - ➔ porte sur les orientations du PADD (étant précisé qu'au-delà d'un certain seuil – atteinte à l'économie générale du PADD par exemple –, il faut procéder à une nouvelle élaboration) – le critère est ici l'importance du changement car on touche à « l'âme » du document.
  - ➔ a pour effet de réduire de plus de 15% la proportion d'espaces boisés classés, de zones A ou de zones N, sur le territoire couvert par le PLU – le critère est ici la nature du changement, que l'on souhaite éviter en le rendant plus difficile
  - ➔ a pour effet de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels – le critère est ici la nature du changement, que l'on souhaite éviter en le rendant plus difficile
  - ➔ consiste à ouvrir à l'urbanisation une zone AU qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier (critère sorti de la liste entre l'ordonnance du 23 septembre 2015 et la loi biodiversité du 8 août 2016) – le critère est ici la nature du changement, que l'on souhaite éviter en le rendant plus difficile
  - ➔ est susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement au sens au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001 (au regard, notamment, de la

superficie du territoire auquel elles s'appliquent, de la nature, de la sensibilité et de l'étendue des territoires couverts par les secteurs qu'elles déterminent (C. urb., art. L. 104-2, al. 5) – critère relatif à la nature du changement, que l'on souhaite éviter en le rendant plus difficile ; ce critère n'est pas idéal car difficile à apprécier, mais il permet de remédier la difficulté mise en lumière par l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017 précité.

2) La procédure de **modification simplifiée** suffit si la modification a pour objet ou pour effet :

- ➔ de majorer la proportion de zones A ou N sur le territoire couvert par le PLU de moins de 15% – critère relatif à la nature et à l'importance limitée du changement, que l'on souhaite favoriser en le facilitant, jusqu'à un certain seuil du moins
- ➔ de majorer les possibilités de construction en zone U ou AU de moins de 15 %, déduction faite des majorations évoquées à l'alinéa suivant ; – critère relatif à la nature et à l'importance limitée du changement, que l'on souhaite favoriser en le facilitant, jusqu'à un certain seuil du moins ; prévision difficile d'application cependant, qu'il n'est peut-être pas judicieux de maintenir donc
- ➔ de créer un ou plusieurs secteurs de majoration de droits de construire en vertu de l'article L. 151-28 (1°, 2° et 4°) ; – critère relatif à la nature du changement, que l'on souhaite favoriser en le facilitant, jusqu'à un certain seuil du moins
- ➔ d'exclure dans un ou plusieurs secteurs la majoration prévue au 3° de l'article L. 151-28 – critère moins évident ; idée de faciliter un choix en faveur de la protection du patrimoine ou de l'esthétique de la ville sans doute
- ➔ de procéder à une modification des dispositions du PLU tenant lieu de PLH pour prendre en compte une nouvelle obligation applicable en vertu de l'article L. 302-5 du code de l'urbanisme – cela ne mériterait-il pas de relever de la proc dérogatoire, en tant qu'espèce de mise en compatibilité ?
- ➔ de rectifier une erreur matérielle – ce qui pourrait au demeurant se faire en dehors des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, sur la base d'une simple délibération de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI autorisant la rectification par exemple.

En ce qui concerne le déroulement précis de chacune de ces procédures, il conviendrait de prévoir **un régime de principe** modérément exigeant pour la modification (procédure de droit commun). Ce régime de principe ne comporterait pas de concertation ; seulement une enquête publique, qui pourrait être sectorisée si la modification ne concerne qu'une partie du territoire. Il n'inclurait qu'un examen conjoint des personnes publiques associées pour leur information et non une procédure d'avis individualisée (ce qui permettrait de revenir sur un alourdissement procédural issu de l'ordonnance de 2012). L'évaluation environnementale ne serait pas nécessaire, l'incidence notable de la modification sur l'environnement (au sens au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001) étant un critère de basculement dans le champ de la modification renforcée.

La **modification renforcée** nécessiterait quant à elle en principe une telle évaluation, sauf absence d'incidences notables sur l'environnement (ce qui peut nécessiter d'envoyer une demande dont l'instruction prendre deux mois). Elle ne comporterait pas de concertation (réservée à l'élaboration), mais une enquête publique, éventuellement « améliorée » pour offrir un peu plus de garanties aux administrés. Une association individualisée ou conjointe pour avis.

La **modification simplifiée** ne nécessiterait ni concertation, ni évaluation environnementale, ni enquête publique. Une mise à disposition du public, sectorisée le cas échéant, et un examen conjoint des personnes publiques associées, pour information, seraient suffisants.

Ces pistes étant identifiées, et **pour conclure, une suggestion supplémentaire peut être faite** : il serait certainement utile **d'examiner plus précisément ce qu'exigent les normes supra-législatives en matière de participation du public et d'évaluation environnementale**, afin de mettre en œuvre ces exigences de façon raisonnable et non dogmatique dans les procédures d'évolution des documents d'urbanisme. A cet égard, il paraît également important de **ne pas perdre de vue que l'évolution d'un document d'urbanisme n'est pas assimilable à son élaboration** et que les exigences inhérentes à ces principes ne sont certainement pas aussi fortes au stade de la modification qu'au stade de l'élaboration du document. De ce point de vue aussi, cesser de considérer que la révision du document d'urbanisme est une procédure d'évolution serait bienvenue car, la procédure de révision étant identique à celle applicable à l'élaboration, cette assimilation crée une ambiguïté regrettable...

## **II. Les procédures « extraordinaires » : la mise en compatibilité des documents d'urbanisme**

Les procédures d'évolution « classiques » des documents d'urbanisme sont apparues insuffisantes. Comme on vient de le voir, elles sont complexes et longues à mettre en œuvre et ne sont pertinentes que lorsqu'il s'agit de modifier des éléments fondamentaux des documents d'urbanisme. Par ailleurs, ces procédures sont placées dans les mains des collectivités territoriales qui sont seules compétentes pour en décider l'opportunité.

Sont donc progressivement apparues des procédures plus souples, plus adaptées à une nécessité d'évolution ponctuelle et permettant, en outre, à l'Etat de piloter l'évolution (cette intervention de l'Etat dans la gestion des documents d'urbanisme n'a, pour autant, pas été considérée contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales : CE 15

sept. 2010 Thalineau, req. n°330734, le juge administratif refusant, de ce fait, de transmettre une QPC sur ce point).

Ces procédures relèvent toutes de ce que l'on appelle la « mise en compatibilité » du document d'urbanisme.

Ce terme de « mise en compatibilité » regroupe toutefois des procédures très différentes, certaines servant à s'assurer du respect du PLU avec les normes supérieures, d'autres ayant pour objet la réalisation d'un projet précis.

## **II.1. La diversité des procédures de mise en compatibilité**

Il est difficile de présenter les différentes procédures de mise en compatibilité de manière ordonnée, tant elles sont diverses.

On ne cherchera donc pas à les rapprocher artificiellement, on les présentera les unes après les autres.

### *1.1. La mise en compatibilité pour assurer le respect d'une norme supérieure*

L'hypothèse de mise en compatibilité concerne les documents avec lesquels le document d'urbanisme doit être compatible comme ceux qu'il doit prendre en compte. Est également concerné le cas dans lequel le PLU ne permettrait pas la réalisation d'un projet d'intérêt général postérieur à son approbation.

Le préfet doit indiquer à la collectivité publique concernée les motifs de l'incompatibilité et les moyens nécessaires pour y remédier. Cette collectivité dispose d'un délai d'un mois pour réagir : elle indique au préfet si elle entend procéder à la mise en compatibilité ou pas. Si aucun accord n'est intervenu dans ce délai d'un mois ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération approuvant la modification du document dans un délai de six mois à compter de la notification du préfet, celui-ci peut mettre en œuvre la procédure de mise en compatibilité, laquelle suppose une enquête publique et, en cas de désaccord entre l'Etat et la collectivité publique concernée, à un arrêté préfectoral.

### *1.2. La mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique*

Il s'agit ici de faire en sorte qu'une opération qui a vocation à être déclarée d'utilité publique ne soit pas bloquée en raison des dispositions figurant dans le document d'urbanisme.

La mise en compatibilité se fera par **déclaration d'utilité publique**, qui est un acte pris par l'Etat.

Les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité sont examinées par l'Etat et la commune ou l'EPCI concernés ainsi que par les personnes publiques associées. Le projet est ensuite soumis à enquête publique, laquelle porte à la fois sur l'utilité publique du projet et sur la mise en compatibilité du plan (il est possible de distinguer les deux dossiers sans que la procédure soit viciée : CE 22 mai 1996 Min. de la mer c/ Assoc. Bernerie-Environnement).

La déclaration d'utilité publique a pour effet de mettre en compatibilité le document d'urbanisme.

### *1.3. La mise en compatibilité par déclaration de projet*

La mise en compatibilité par déclaration de projet est compliquée par le fait qu'il existe deux régimes distincts : celui prévu par le Code de l'urbanisme et celui prévu par le Code de l'environnement.

Le Code de l'urbanisme prévoit, dans son article L. 300-6, une procédure de mise en compatibilité par déclaration de projet, permettant de déclarer d'intérêt général toute « action ou opération d'aménagement au sens du présent livre ou la réalisation d'un programme de construction ». Peuvent adopter une déclaration de projet l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements. Lorsque la déclaration de projet est adoptée par une collectivité territoriale, elle entraînera mise en compatibilité du PLU. Lorsque c'est l'Etat qui adopte une déclaration de projet, c'est le préfet qui procède à la mise en compatibilité, laquelle peut concerner non seulement les documents locaux d'urbanisme, mais permet aussi de « procéder aux adaptations nécessaires du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, d'un schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer, du plan d'aménagement et de développement durables de Corse schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, d'une charte de parc naturel régional ou de parc national, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, du schéma régional de cohérence écologique ou du plan climat-air-énergie territorial ».

La procédure de déclaration de projet régie par le Code de l'environnement est encadrée par l'article L. 126-1 C. environnement. Elle concerne les projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages ayant fait l'objet d'une enquête publique au titre du Code de l'environnement. Elle permet à la personne publique porteuse du projet de se prononcer, par cette déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée. Une telle déclaration de projet emporte mise en compatibilité du document d'urbanisme selon les dispositions prévues pour les déclarations d'utilité publique.

Les deux procédures de déclaration de projet sont donc autonomes l'une par rapport à l'autre même si elles imposent toutes deux des projets qui doivent présenter un intérêt général (le



juge contrôlant cette condition, pour une déclaration de projet « Code de l'urbanisme » : CAA Nancy 8 juin 2017, n°16NC00863 ; pour une déclaration de projet « Code de l'environnement » : CAA Paris 29 mars 2018, n°17PA00057). Celle du Code de l'urbanisme a un champ d'application plus large : elle concerne des projets privés comme des projets publics, est sans rapport avec une procédure d'enquête publique et a pour seule condition la réalisation d'une « opération d'aménagement ou la réalisation d'un programme de construction ». Il s'agit donc d'un dispositif particulièrement plastique permettant une évolution des documents d'urbanisme.

#### *1.4. La mise en compatibilité pour permettre la réalisation d'une opération de logement (procédure PIL)*

Le cas visé est celui d'une « opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général », laquelle doit être réalisée dans « une unité urbaine » (C. urb., art. L. 300-6-1). Plus précisément, l'opération « doit concourir, à l'échelle de la commune, à la mixité sociale dans l'habitat dans le respect de la diversité des fonctions urbaines » et elle peut être initiée par un maître d'ouvrage public comme par un maître d'ouvrage privé.

La mise en compatibilité peut concerner tous les documents régissant l'utilisation des sols, qu'ils procèdent du code de l'urbanisme (PLU, SDRIF ou SCoT par exemple) ou d'autres législations (SAR, SRADDET, SDAGE, PPR, etc.).

La procédure peut être engagée par l'Etat ou par la commune ou un établissement public mais elle est ensuite entièrement pilotée par l'Etat.

#### *1.5. La mise en compatibilité pour l'immobilier d'entreprise (procédure PIME ou PIIE)*

Comme pour le logement, une procédure particulière a été instituée pour favoriser la réalisation de projets immobiliers permettant l'installation d'opérateurs économiques. La procédure est quasi-identique à celle existant pour le logement, mais elle a pour objet de permettre la « création ou l'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable ». Le texte précise que « l'intérêt économique majeur d'un projet s'apprécie compte tenu du caractère stratégique de l'activité concernée, de la valeur ajoutée qu'il produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'il permet ou du développement du territoire qu'il rend possible ».

#### *1.6 La mise en compatibilité pour la réalisation des équipements nécessaires aux jeux olympiques*

Un renvoi aux procédures de mise en compatibilité prévue par l'article L. 300-6-1 C. urbanisme est organisé par le texte de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques. Il est ainsi prévu que « les constructions et opérations d'aménagement, dont celles ne contenant que pour partie un ouvrage ou un équipement olympique ou paralympique » peuvent donner lieu à la procédure de l'article L. 300-6-1.

Dans ce cas, la particularité de la mise en compatibilité tient à ce que la procédure de participation du public, portant à la fois sur l'adaptation de ces documents et sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme est opérée par voie électronique (la loi renvoie sur ce point à l'article L. 123-19 du Code de l'environnement, lequel organise la procédure de consultation électronique).

## **II.2. Les difficultés posées par ces procédures de mise en compatibilité et les propositions de simplification**

La principale difficulté posée tient à la multiplicité de ces procédures, à leur enchevêtrement, et aux incertitudes inhérentes à leurs régimes juridiques respectifs.

1°. On relèvera, d'abord, qu'il semble qu'en pratique les procédures « particulières » (PIL, PIME) ne soient pas utilisées par les collectivités publiques, qui leur préfèrent les procédures plus générales (et donc moins risquées d'un point de vue contentieux) comme notamment la mise en compatibilité par déclaration de projet. Les procédures PIL et PIME supposent en effet que des conditions précises soient réunies et les termes utilisés sont particulièrement vagues (qu'est-ce qu'un projet « présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale » ?), ce qui les rend peu attractives.

Il est donc possible de s'interroger sur la nécessité de maintenir ces procédures particulières.

2°. L'autre difficulté qui peut être relevée tient à la cohabitation de la procédure déclaration de projet « Code de l'urbanisme » avec la procédure déclaration de projet « Code de l'environnement ». Si, comme on l'a souligné, les deux procédures n'ont pas le même champ d'application, il est assez étonnant de constater que l'on a, dans les deux cas, le même acte, une « déclaration de projet », permettant une évolution des documents d'urbanisme. Il n'est pas sans intérêt de relever que la déclaration de projet « droit de l'environnement » n'avait, à l'origine, pas pour objet de permettre une mise en compatibilité des documents d'urbanisme : il s'agissait seulement de permettre d'affirmer l'intérêt général de certains projets publics ne nécessitant pas d'expropriation (et donc pas de déclaration d'utilité publique).

Pour les projets privés, il n'y a pas d'hésitation possible : seule la déclaration de projet du code de l'urbanisme est utilisable. Elle suppose, cependant, que le projet puisse entrer dans le champ de l'article L. 300-6, c'est-à-dire qu'il constitue soit une opération « d'aménagement », soit un « programme de construction ». La difficulté est alors de déterminer ce que recouvrent ces deux notions. Pour les opérations d'aménagement, un renvoi est fait à l'article L. 300-1, qui comporte une liste particulièrement exhaustive des opérations visées et qui permet donc à l'article L. 300-6 d'être utilisé dans de nombreuses hypothèses. La notion de « programme de construction » n'est pas parfaitement claire mais vise très certainement les programmes destinés à la réalisation de logements.

Pour les projets publics, une hésitation est possible entre les deux procédures. En principe, si le projet a fait l'objet d'une enquête publique « Code de l'environnement » (c'est-à-dire si l'opération était soumise à étude d'impact), la déclaration de projet relèvera nécessairement de la procédure prévue par l'article L. 126-1 C. env. Dans les autres cas, c'est la procédure de l'article L. 300-6 C. urbanisme qui s'applique.

On peut donc se demander s'il ne serait pas plus simple de ne prévoir qu'une seule procédure de mise en compatibilité, qui serait celle prévue par le Code de l'urbanisme quitte, dans l'hypothèse où une mise en compatibilité serait nécessaire pour des projets publics dont l'intérêt général aurait été constaté selon la procédure prévue à l'article L. 126-1 C. env., à renvoyer au dispositif de l'article L. 300-6.

3°. Cela ne résoudrait pas toutes les difficultés : un des principaux problèmes posés par les textes applicables concerne les règles de compétence et l'identification de la personne susceptible de prendre la déclaration de projet.

L'article L. 300-6 vise l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements. Mais dans quel cas est-ce à telle ou telle personne publique de se prononcer ? On peut *a priori* considérer qu'il existe une compétence concurrente, du moins entre l'Etat et les collectivités territoriales et que si l'Etat souhaite promouvoir un projet, il peut passer par une déclaration de projet dont les effets s'imposeront à la collectivité publique (même si, dans ce cas, il n'est pas possible de porter atteinte à l'économie générale du PADD du SCoT ou du PLU). S'agissant des EPCI, ils ne sont sans doute compétents que si la compétence d'urbanisme leur a été transférée. En réalité, tout semble dépendre de l'autorité qui souhaite porter le projet : il n'y a pas de règle fixe, tout dépend du projet en cause. Mais on voit bien, alors, qu'il peut y avoir des incertitudes quant à l'autorité qui est la plus pertinente pour porter le projet.

C'est encore plus vrai si le projet est un projet privé : comme les textes ne prévoient pas de solutions particulières, toutes les autorités citées par l'article L. 300-6 peuvent intervenir pour déclarer d'intérêt général un projet privé (et la procédure de mise en compatibilité sera alors opérée par l'autorité qui aura décidé de « porter » l'intérêt général du projet par la déclaration

de projet). La question, pour l'opérateur, est évidemment de savoir vers quelle autorité se tourner pour obtenir la déclaration de projet. Il n'existe pas de réponse juridique à cette question : tout dépend du point de savoir si la collectivité locale est d'accord ou non pour soutenir le projet (il sera alors sans doute plus simple de se tourner vers elle) ou si l'intervention de l'Etat est nécessaire.

4°. On relèvera, enfin, que l'inconvénient de la déclaration de projet pour les opérateurs immobiliers privés est, justement, qu'elle repose sur un projet qui doit être identifié *ab initio*. Ainsi, avant même la demande du permis de construire, la consistance du projet doit être suffisamment précise pour pouvoir être reconnue d'intérêt général. Pour cette raison, les opérateurs peuvent préférer des modes d'évolution des documents d'urbanisme qui placent moins leurs projets en première ligne.

Au total, il semblerait bienvenu de réduire drastiquement nombre des procédures de mise en compatibilité, en évitant les procédures trop ciblées matériellement, et de limiter au maximum l'insécurité juridique entourant leur régime juridique (champ d'application, autorité compétente pour porter la procédure, modalités procédurales) par des dispositions dépourvues d'ambiguïté et de complexité inutile.