



Les déclarations de projet

Étude du Gridauh

rédigée par

Norbert Foulquier

Professeur de droit public à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Grégory Kalflèche

Professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole

François Priet

Professeur de droit public émérite de l'Université d'Orléans

20 octobre 2022

Objet de l'étude

Le Ministère de la Transition écologique et solidaire a confié au GRIDAUH une étude sur les deux types de déclaration de projet, l'une relevant du code de l'urbanisme et l'autre du code de l'environnement. Cette étude a d'abord pour objet une description de l'état du droit positif, puis des propositions de réformes.

Objet de l'étude	2
Introduction	4
Partie 1 : L'état du droit	7
1 - Introduction : de la genèse des procédures de déclaration de projet	7
2 - Description du régime des déclarations de projet	12
2.1 - Finalités des déclarations de projet	12
2.2 - Convergences et différences au regard de la nature des projets	15
2.3 - Convergences et différences au regard des acteurs	17
3 – Similitudes et différences procédurales	22
4 - Similitudes et différences contentieuses	24
4.1 Le référé : une identité de régime.....	24
4.2 La recevabilité du recours pour excès de pouvoir : la DPCE, une recevabilité plus strictement admise	25
4.3 Le contrôle de la légalité externe : la DPCE, un contrôle limité	26
4.4 Le contrôle de la légalité interne : la DPCE, un contrôle encore une fois plus limité	26
4.4.1 La recevabilité limitée du recours en annulation contre la DPCE	26
4.4.2 Concernant le respect de la hiérarchie des normes.....	26
4.4.3 Le contrôle de l'intérêt général du projet déclaré	28
Partie 2 : Les propositions d'évolution	28
1 - Le cadre des propositions de réformes	29
1.1 – Logique d'ensemble de la procédure.....	29
1.2 – Différences entre les procédures de déclaration de projet posant la question d'un besoin de rationalisation	30
1.2.1 – Différences relatives aux auteurs de la déclaration	30
1.2.2 – Différence quant au rapport à la notion d'économie générale.....	30
1.2.3 – Durée de validité.....	32
2 – L'option d'un rapprochement entre la DPCU et la DPCE	35
2.1 – Fixer une durée de validité commune.....	36
2.2 – Rapprocher les concertations préalables ?	36

2.3 - L'extension de la procédure de déclaration de projet du code de l'environnement (DPCE) à la modification d'autres plans que le SCoT et le PLU	36
3 – L'option de la différenciation de la DPCU et de la DPCE	39
3.1 – L'option du maintien des deux déclarations préalables.....	39
3.1.1 – Approche générale	39
3.1.2 – L'utilité de modifier le nom d'une des deux déclarations de projet ?	40
3.2 – L'option de la fusion de la DPCU avec la procédure intégrée de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme	41
3.2.1 – Les objets possibles de la nouvelle procédure intégrée.....	41
3.2.1 – Les documents de planification modifiables	42
4 – Les rectifications matérielles à envisager	43
4.1 — Rectification d'une référence au PAS du SCoT	43
4.2 — Rectification d'une formulation au pluriel.....	43
4.3. — Proposer un usage plus important de la publicité sur un site internet.....	44

Introduction

Le droit positif fait état de deux procédures de « déclaration de projet », l'une prévue par le code de l'environnement (la DPCE), l'autre par le code de l'urbanisme (la DPCU), dont les régimes sont suffisamment ambigus pour que l'on puisse s'interroger sur l'existence d'une unité ou d'une dualité de régime.

La déclaration de projet du code de l'environnement (DPCE) est codifiée à son article L. 126-1.

Selon cette disposition, dans sa dernière version datant de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016,

« 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'État 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. La déclaration de projet prend en considération l'étude d'impact, les avis de l'autorité environnementale et des collectivités territoriales et de leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1 et le résultat de la consultation du public. 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. En outre, elle comporte les éléments mentionnés au I de l'article [L. 122-1-1](#) du code de l'environnement.

Si la déclaration de 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.

Si les travaux n'ont pas reçu de commencement d'exécution dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la déclaration de projet, la déclaration devient caduque. Toutefois, en l'absence de changement dans les circonstances de fait ou de droit, le délai peut être prorogé une fois pour la même durée, sans nouvelle enquête, par une déclaration de projet prise dans les mêmes formes que la déclaration initiale et intervenant avant l'expiration du délai de cinq ans. La déclaration de projet est publiée dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. »

La déclaration de projet du code de l'urbanisme (DPCU) est quant à elle codifiée à son article L.300-6.

Son contenu depuis sa dernière modification par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables est le suivant :

« 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 ou de l'implantation d'une installation de production d'énergies renouvelables, au sens de l'article [L. 211-2](#) du code de l'énergie, ou de stockage d'électricité, d'une installation de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, au sens de l'article [L. 811-1](#) du même code, y compris leurs ouvrages de raccordement, ou d'un ouvrage du réseau public de transport ou de distribution d'électricité. Les [articles L. 143-44 à L. 143-50](#) et [L. 153-54 à L. 153-59](#) du présent code 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 du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme.

Lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'Etat, elle peut procéder aux adaptations nécessaires du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, d'un schéma d'aménagement régional des collectivités de l'article 73 de la Constitution, 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. Ces adaptations sont effectuées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables au contenu de ces règlements ou de ces servitudes.

Les adaptations proposées sont présentées dans le cadre des procédures prévues par les articles L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 à L. 153-59, auxquelles les autorités ou services compétents pour élaborer les documents mentionnés à l'alinéa précédent sont invités à participer.

Lorsque les adaptations proposées portent sur le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, un schéma d'aménagement régional des collectivités de l'[article 73 de la Constitution](#) ou le plan d'aménagement et de développement durables de Corse, elles sont soumises pour avis, avant l'enquête publique, à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de trois mois. Cet avis est joint au dossier soumis à enquête publique. En cas d'avis défavorable, la déclaration de projet ne peut être prise que par décret en Conseil d'Etat.

Une déclaration de projet peut être prise par décision conjointe d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales et de l'Etat.

Lorsque l'action, l'opération d'aménagement ou le programme de construction est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, les dispositions nécessaires pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme ou pour adapter les règlements et servitudes mentionnés au deuxième alinéa font l'objet d'une évaluation environnementale, au sens de la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Afin de répondre à cette question, il convient, après avoir rappelé l'historique de ces procédures, de décrire aussi précisément que possible les convergences et les différences entre elles (Partie 1), avant de terminer sur quelques éléments de propositions d'évolution (Partie 2).

Partie 1 : L'état du droit

1 - Introduction : de la genèse des procédures de déclaration de projet

1.1 La déclaration de projet du code de l'environnement (DPCE) a été créée par la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002 (C. env., art. L. 126-1). Pour l'essentiel, elle est issue des préconisations du Conseil d'État dans son rapport *L'utilité publique aujourd'hui* de 1999¹. Dans l'esprit du Conseil, elle a une vertu « politique » liée aux conséquences de la décentralisation (la Haute assemblée parle d'« impératif démocratique »²).

S'agissant des projets des collectivités territoriales, le Conseil d'État écrit : « En prenant la déclaration de projet, la collectivité donnerait une existence formelle à son projet et prendrait pleinement ses responsabilités, tant vis-à-vis de ses propres « citoyens - contribuables - usagers » que vis-à-vis de l'État. Si la réalisation du projet ne devait impliquer ni expropriation ni mutation domaniale, la déclaration de projet se suffirait à elle-même (...) ». Pour le Conseil d'État, la déclaration de projet est largement liée au problème de l'articulation entre la compétence de l'État pour prendre la déclaration d'utilité publique (DUP) et la compétence des collectivités territoriales pour élaborer et approuver les projets, autrement dit lorsque ces derniers requièrent une expropriation. Le Conseil d'État dissocie le cas des projets des collectivités territoriales de ceux relevant de l'État : le Conseil propose « que soit formellement constaté l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de l'ensemble des projets de quelque importance dont l'État ou une personne publique dépendant de lui est l'auteur, quelle que soit l'incidence que la réalisation du projet aura sur la propriété privée » (autrement dit que le projet nécessite ou non une expropriation), et dès lors que le projet entre dans le champ d'application de l'enquête publique (ce qui est logique puisqu'une des grandes avancées de la loi Bouchardeau, complétée par les décrets de 1985, est d'avoir fait de l'enquête la procédure de droit commun pour tous les projets ayant une incidence sur l'environnement). Comme on le constate, le Conseil d'État ne propose pas le terme de « déclaration de projet » pour les projets relevant de l'État.

Le dispositif prévu par le Conseil d'État était somme toute assez modeste. Les choses sont devenues moins simples avec la loi du 27 février 2002 qui a créé officiellement la déclaration de projet et l'a insérée dans le code de l'environnement. D'une part, le terme de déclaration de projet concerne tous les maîtres d'ouvrage publics ; d'autre part, le contenu de la déclaration de projet est précisé ; enfin et surtout, des conséquences juridiques lui sont attribuées, que le projet nécessite ou non une expropriation (le code de l'expropriation est expressément modifié en ce sens).

1.2. La déclaration de projet du code de l'urbanisme (DPCU) trouve son origine dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et est codifiée à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Elle a un objectif plus trivialement utilitariste : il s'agit de faciliter notamment la construction de logements sans qu'y fassent obstacle les règles d'urbanisme contraaires grâce à une procédure « compactée » au terme de laquelle la DPCU permet d'adapter les documents de planification. Par la suite, la DPCU ne va cesser de prendre de

¹ Paris, La Documentation française.

² Op. cit., p. 72.

l'importance : d'une part, la loi MOLLE du 25 mars 2009 va permettre d'y recourir pour « un programme de construction » (donc de nature privée le cas échéant, ce qui montre bien la différence de logique avec la DPCE) ; d'autre part et surtout à partir de la loi ENL du 13 juillet 2006 et plus encore de la loi ENE du 12 juillet 2010, le secrétaire d'État au logement de l'époque Benoît Apparu n'hésitant pas à affirmer en séance : « Nous souhaitons que, pour peu que l'État et une collectivité locale se mettent d'accord, *un projet puisse prévaloir sur l'ensemble des normes d'urbanisme existantes. Il s'agit d'une révolution dans le droit français qui permettra de mettre en place un urbanisme de projets* ». En vérité, la rédaction du texte montre que la procédure devient un outil au bénéfice de l'État.

1.3. La distinction entre les deux types de déclaration de projet pourrait être relativement claire si le législateur, dès la loi Démocratie de proximité de 2002, n'avait eu l'idée d'établir une liaison entre la DPCE et le code de l'urbanisme. L'article 150 de cette loi permet en substance à la DPCE de jouer le même rôle que la DUP d'une opération qui serait incompatible avec les dispositions d'un SCOT ou d'un PLU : dans cette hypothèse, la déclaration de projet permet à la fois de déclarer l'intérêt général de l'opération et de modifier le contenu du document d'urbanisme³. Le code de l'urbanisme est modifié en conséquence.

Le contenu de cet article 150 est le suivant :

« I. - L'article L. 122-15 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après les mots : « déclaration d'utilité publique », sont insérés les mots : « ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, la déclaration de projet » ;

2° Les deuxième (1°) et troisième (2°) alinéas sont ainsi rédigés :

« 1° L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence ;

« 2° L'acte déclaratif d'utilité publique ou la déclaration de projet est pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du schéma ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 et a été soumis, pour avis, aux communes et groupements de communes compétents situés dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale. » ;

3° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du schéma de cohérence territoriale lorsqu'elle est prise par l'établissement public prévu à l'article L. 122-4. Lorsqu'elle est prise par une autre personne publique, elle ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du schéma par

³ Encore convient-il de préciser que l'adaptation du document d'urbanisme du fait de la déclaration de projet n'est directe que si la déclaration de projet est prise par l'EPCI ou par la commune. Si la déclaration de projet est prise par une autre personne publique, une procédure autonome de mise en compatibilité du document doit être effectuée par la collectivité territoriale.

l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral. »

II. - L'article L. 123-16 du même code est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après les mots : « déclaration d'utilité publique », sont insérés les mots : « ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, la déclaration de projet » ;

2° Les deuxième (a) et troisième (b) alinéas sont ainsi rédigés :

« a) L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence ;

« b) L'acte déclaratif d'utilité publique ou la déclaration de projet est pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4, s'il en existe un, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, et après avis du conseil municipal » ;

3° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme lorsqu'elle est prise par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Lorsqu'elle est prise par une autre personne publique, elle ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du plan par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent, ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral. »

Si on s'en tient à sa lettre, l'article 150 de la loi Démocratie et proximité ne renvoie pas au Code de l'environnement et on pourrait imaginer qu'il anticipe sur la future DPCU qui ne sera créée qu'en août 2003. Dès 2002, cette interprétation ne pouvait malheureusement pas être retenue car l'article 150 se trouve dans le chapitre IV intitulé « Déclaration de projet et déclaration d'utilité publique ».

Cet article 150 est issu d'un amendement déposé par M.M. les députés Rimbert, Cohen, Dauge et Marcovitch lors de la discussion du texte en première lecture à l'Assemblée nationale (1^{ère} séance du 20 juin 2001, JOANCR, p. 4581). Les explications fournies par le député Rimbert pour justifier cet amendement ne sont pas d'une parfaite clarté. Il part de la procédure de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme par une DUP et considère qu'il est souhaitable, dès lors que la loi Démocratie de proximité en cours de discussion crée la déclaration de projet, de conférer à cette nouvelle procédure les mêmes effets que la DUP lorsque la déclaration de projet concerne une opération incompatible avec le contenu d'un document d'urbanisme. Nous citons les propos tenus : « *Le présent texte ayant introduit une notion nouvelle, la déclaration de projet, nous proposons de faire profiter les déclarations de projet de ce nouveau contexte législatif, qui permet plus de transparence* ». On peut rester dubitatif sur le lien logique entre le rôle ainsi attribué à la déclaration de projet du code de l'environnement et l'objectif de transparence. Les travaux préparatoires du texte ne sont pas davantage exploitables puisque

l'amendement n'a donné lieu à aucun débat et qu'il a fait l'objet d'un avis favorable tant du rapporteur de la commission des lois que du Gouvernement. La discussion du texte devant le Sénat ne renseigne pas non plus sur les objectifs de cet amendement. En vérité, il n'est pas interdit de se demander si un tel mécanisme, peut-être inspiré par le Gouvernement lui-même, n'entendait pas préfigurer le rôle conféré à la déclaration de projet telle qu'elle sera instituée –dix-huit mois plus tard – par la loi précitée du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

La création de cette deuxième déclaration de projet n'a pu qu'être la source d'un imbroglio législatif regrettable.

1.4. Les textes subséquents en témoignent éloquemment.

1.4.1 Il faut attendre plus de deux ans après la loi Démocratie de proximité pour que la partie réglementaire du code de l'urbanisme (décret n° 2004-531 du 9 juin 2004) fixe les dispositions applicables. Mais de quelle déclaration de projet s'agit-il ? Uniquement à cette époque de celle prévue par le code de l'environnement, du moins si l'on rapproche ces dispositions réglementaires des dispositions législatives qu'elles sont censées mettre en œuvre. Les articles alors applicables R. 122-11 à R. 122-11-3 (concernant les SCOT), et R. 123-23 à R. 123-23-3 (concernant les PLU) font tous référence « au 2° de l'article L. 122-15 » ou « au b de l'article L. 123-16 » qui ont été introduits par la loi de 2002.

Un commencement de clarification – mais seulement partiel – interviendra avec l'ordonnance (bien nommée ?) n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Si l'on prend l'exemple de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme concernant les SCOT (mais l'analyse est identique à propos de la procédure de PLU également abordée par l'ordonnance), on remarque la formule utilisée par le premier alinéa : « *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 schéma de cohérence territoriale, 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* ». Ce n'est donc qu'implicitement que la loi vise les deux déclarations de projet en mettant en quelque sorte en facteur commun les termes de l'article L. 126-1 du code de l'environnement et ceux de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

En effet,

- l'article L. 126-1 du code de l'environnement parle de « *projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages* » ;

- l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme parle « *d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction* ». On observera néanmoins que le terme d'*action* d'aménagement n'apparaît pas en tant que tel dans la version de l'article L. 122-15 issue de l'ordonnance (pas plus que dans les articles concernant la procédure de PLU).

C'est le décret n° 2013-142 du 14 février 2013 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 qui modifie le code de l'urbanisme afin de distinguer expressément selon que la déclaration de projet mise en œuvre est celle régie

par l'article L. 126-1 du code de l'environnement, ou celle régie par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Ainsi pour se limiter au cas de l'article R. 122-13-1, alinéa 1 à 3 (introduit dans le code de l'urbanisme par l'article 3 XI du décret précité) :

*« Art. R. * 122-13-1.-Les dispositions du présent article sont applicables à la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec un schéma de cohérence territoriale et ne requiert pas une déclaration d'utilité publique :*

« a) Soit lorsque cette opération est réalisée par l'établissement public prévu par les articles L. 122-4 et L. 122-4-1 et nécessite une déclaration de projet en application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement ;

« b) Soit lorsque l'établissement public prévu par les articles L. 122-4 et L. 122-4-1 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 ».

1.4.2 La recodification en 2015 des parties législative et réglementaire du livre premier du code de l'urbanisme n'apporte pas totalement les clarifications que l'on aurait pu attendre.

Si l'on ne prend pour les besoins de l'analyse que le cas des SCOT, le nouvel article L. 143-16 est moins précis que l'ancien article L. 122-15. Il dispose en effet :

« Le projet de mise en compatibilité est soumis à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement :

1° Par l'autorité administrative compétente de l'État :

a) Lorsqu'une déclaration d'utilité publique est requise ;

b) Lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'État ou une personne publique autre que l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 ;

c) Lorsque la procédure intégrée mentionnée à l'article L. 300-6-1 est engagée par l'État ou une personne publique autre que l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 ;

2° Par le président de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 dans les autres cas ».

L'article se contente de mentionner la déclaration de projet sans en rappeler les objets, donc sans préciser à quelle législation se rattache la procédure (code de l'urbanisme ou code de l'environnement).

En revanche, les dispositions réglementaires apportent les clarifications nécessaires, puisque l'article R. 143-11 issu du décret du 28 décembre 2015 distingue les deux types de déclaration de projet :

« Les dispositions du présent article sont applicables à la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec un schéma de cohérence territoriale et ne requiert pas une déclaration d'utilité publique :

1° Soit lorsque cette opération est réalisée par l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 et nécessite une déclaration de projet en application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement ;

2° Soit lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 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 (...) ».

1.4.3 La fréquence des modifications des textes intéressant le code de l'urbanisme contraste avec la relative discrétion des dispositions relatives à la déclaration de projet régies par le code de l'environnement.

Les modifications qui ont été apportées à l'article L. 126-1 par la loi ENE du 12 juillet 2010 précitée et par l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes n'affectent pas le champ d'application de la procédure de la DPCE.

Les dispositions réglementaires destinées à l'application de l'article L. 126-1 ont été fixées par le décret n° 2006-629 du 30 mai 2006 relatif à la déclaration de projet et modifiant le code de l'environnement (art. R. 126-1 à R. 126-4) et sont quasiment restées inchangées depuis (les seules modifications, issues du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 et du décret précité du 28 décembre 2015 tirent les conséquences de la recodification des codes de l'expropriation et de l'urbanisme). Elles ne concernent que les modalités de publication de la déclaration de projet, la dernière phrase de l'article L. 126-1 disposant que « *La déclaration de projet est publiée dans des conditions définies par décret en Conseil d'État* ».

Seul l'article R. 126-1 est pertinent pour la présente analyse car il vise expressément le cas où la déclaration de projet nécessite la mise en compatibilité d'un SCOT ou d'un PLU : dans ce cas, le code de l'environnement renvoie aux modalités de publicité telles qu'elles sont fixées par le code de l'urbanisme. Ces dispositions demeurent cohérentes avec l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme depuis la loi Démocratie de proximité de 2002 : une déclaration de projet entrant dans le champ d'application du code de l'environnement peut permettre de modifier le contenu des dispositions d'un SCOT ou d'un PLU dans l'hypothèse où ce projet serait incompatible avec ces dernières.

2 - Description du régime des déclarations de projet

Le relatif enchevêtrement des régimes des déclarations de projet respectivement prévus par le code de l'environnement et le code de l'urbanisme requiert, au titre des clarifications nécessaires, d'examiner leurs finalités et leur champ d'application, les acteurs, les procédures applicables et le régime contentieux, en distinguant à chaque fois les éléments de convergence et de différence.

2.1 - Finalités des déclarations de projet

2.1.1 Selon une première approche, la DPCE et la DPCU ont des finalités distinctes.

2.1.1.1 La finalité de la DPCE se déduit tout autant des propositions du Conseil d'État qui l'ont inspirée que du texte même de l'article L. 126-1 du code de l'environnement.

Les propositions du Conseil d'État dans son rapport *L'utilité publique aujourd'hui*, partent de l'idée, au vu des évolutions sociologiques et politiques constatées, qu'il convient de conforter la légitimité des projets publics, qu'ils nécessitent ou non une expropriation, en déclarant de manière officielle l'intérêt général qui s'attache à leur réalisation. Le Conseil d'État attire l'attention sur deux éléments. D'une part, l'intérêt général d'un projet ne repose pas seulement sur la distinction entre intérêt public et intérêt privé (en particulier celui de la protection du droit de propriété, lorsque du moins une expropriation est nécessaire), mais aussi sur la balance entre des intérêts publics contradictoires. D'autre part, la politique de décentralisation menée depuis le début des années quatre-vingt fait des collectivités territoriales les principaux maîtres d'ouvrage des projets, tandis que les associations, au nom d'une légitimité différente, contestent le bien fondé d'un nombre croissant de projets. En suggérant la création d'une procédure de « déclaration de projet », le Conseil d'État espère que la collectivité territoriale donnera une existence formelle à son projet et renforcera sa responsabilité. Dans les deux cas, la déclaration formelle de l'intérêt général d'un projet est reliée à la procédure d'enquête publique qui a permis de recueillir les avis et suggestions du public. Dans ces conditions, participation du public et contribution à la reconnaissance de la légitimité des projets publics vont de pair. L'exigence du caractère public des projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages n'a, en conséquence, jamais varié depuis la création de la DPCE en 2002.

Tout le régime de la DPCE, tel qu'il est organisé par l'article L. 126-1 du code de l'environnement – article dont il n'est pas inutile de faire remarquer qu'il est inséré dans le titre II du livre I^{er} du code intitulé « Information et participation des citoyens » – participe de cette idée :

- la déclaration de projet doit mentionner l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier d'enquête ;
- elle comporte les motifs et considérations qui justifient le caractère d'intérêt général de l'opération ;
- 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 ;
- elle doit préciser les éléments figurant au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement (notamment les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage au vu de l'évaluation environnementale, les mesures ERC, et les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine).

Si la DPCE a essentiellement une portée « politique », c'est au vu des préoccupations environnementales dont le poids n'a cessé de se renforcer, ce qui justifie pleinement l'insertion de la DPCE au sein du code de l'environnement.

2.1.1.2 Tout autre est l'objet de la déclaration de projet prévue par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Comme l'a écrit devant l'Assemblée nationale le rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à l'origine de la DPCU, « *l'article 32 [du projet de loi] complète le livre III du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement foncier. Il vise à permettre aux communes, et à leurs groupements, qui réalisent des opérations d'aménagement, notamment des opérations de rénovation urbaine, de disposer d'une procédure simple de mise en conformité des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, lorsque ces documents n'avaient pas prévu une opération, en se prononçant par une « déclaration de projet » sur l'intérêt général que présente l'opération* ». (...) « *Le but est qu'il puisse n'être procédé qu'à une unique enquête publique portant à la fois sur l'opération et sur la mise en conformité des documents d'urbanisme* ».

Autrement dit, la déclaration de projet se présente ici comme une procédure parallèle (et commode) de modification des documents locaux de planification urbaine.

Cette caractéristique fondamentale de la DPCU explique que son champ d'application *ratione materiae* ait pu varier, dans le sens de son extension, ce qui contraste nettement avec la permanence du champ d'application de la DPCE. Ainsi :

- la loi ENL du 15 juillet 2006 ouvre à l'État la DPCU, au même titre que les collectivités territoriales ;

- la loi MOLLE du 25 mars 2009 prévoit que la DPCU peut désormais être utilisée, non seulement pour une action ou une opération d'aménagement mais aussi pour la réalisation d'un programme de construction ;

- enfin et surtout, la loi ENE du 12 juillet 2010 ouvre à l'État – et à lui seul dans cette hypothèse – la faculté d'utiliser la DPCU pour adapter le contenu d'un très grand nombre de documents de planification intercommunaux ou régionaux. Clairement, la déclaration de projet devient pour l'État un moyen de s'affranchir des contraintes liées à la hiérarchie des documents de planification. Certes, la loi de 2006 confère ainsi à la DPCU une tout autre portée lorsque celle-ci relève de l'État⁴. Toutefois, il convient de nuancer une telle affirmation : cette loi ne change pas le fait que la DPCU demeure une procédure rapide permettant d'adapter le contenu des documents de planification. Dans l'exposé des motifs de l'amendement qui est à l'origine de cette disposition, il est indiqué que celui-ci « *opère une simplification importante des procédures car il permet que la décision qui emporte déclaration du projet emporte également adaptation de tous les documents dont l'adaptation est rendue nécessaire par la déclaration* ».

2.1.2 Néanmoins, le droit positif ménage une certaine convergence entre les objectifs des deux déclarations de projet.

Comme on l'a vu, la difficulté a été créée par l'article 150 de la loi Démocratie de proximité de 2002 qui permet à la DPCE d'être elle aussi une procédure permettant

⁴ Cf. les déclarations du ministre B. Apparu citées plus haut au point 1.2.

de modifier les documents de planification urbaine. Cet aspect n'avait d'ailleurs pas échappé au rapporteur devant le Sénat de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité. Le sénateur avait attiré l'attention sur le fait que la déclaration de projet créée au sein du code de l'environnement faisait jouer un tout autre rôle à cette procédure puisqu'elle remettait en cause la hiérarchie des documents d'urbanisme, la règle s'adaptant au projet et non l'inverse⁵. Mais cet objectif sera pleinement assumé par la DPCU, et la remarque du rapporteur n'aura pas de suite.

Quoi qu'il en soit :

-La DPCE ne peut modifier que le contenu des SCOT (C. urb., art. R. 143-11, 1° ; R. 143-12, 1° ; R. 143-13, 1°) et des PLU (C. urb., art. R. 153-15, 1° ; R. 153-16, 1° ; R. 153-17, 1°) ;

-La DPCU peut non seulement modifier le contenu des SCOT (C. urb., art. R. 143-11, 2° ; R. 143-12, 2° ; R. 143-13, 2°) et des PLU (C. urb., art. R. 153-15, 2° ; R. 153-16, 2° ; R. 153-17, 2°), mais également – lorsqu'elle est décidée par l'État – le contenu d'un nombre considérable de documents, qu'ils relèvent de la législation de l'urbanisme (SDRIF) ou non (SAR, PADDUC, SRADDET, charte de parc national ou naturel régional, SDAGE, SAGE, ZPPAUP, SRCE, plan climat-air-énergie territorial).

2.2 - Convergences et différences au regard de la nature des projets

2.2.1 Dans le cadre de la DPCE, outre que seuls sont visés des projets de nature publique, ainsi qu'on l'a mentionné au point 2.1.1.1, l'article L. 126-1 du code de l'environnement n'évoque que des projets « *de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages* » (ayant) « *fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre* ». Par application de l'article L. 123-2 du code de l'environnement qui définit le champ d'application de l'enquête publique, seuls sont assujettis à enquête les projets entrant par ailleurs dans le champ d'application de l'évaluation environnementale⁶.

2.2.2 Le champ d'application de la DPCU est défini différemment.

En effet, deux types de projet sont susceptibles de faire l'objet d'une DPCU.

L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme vise tout d'abord une « action ou une opération d'aménagement ». Si l'action d'aménagement a toujours souffert d'un manque de définition précise, reste que l'action ou l'opération d'aménagement émanent nécessairement des collectivités publiques et portent sur des objets qui sont entièrement définis par le code de l'urbanisme (C. urb., art. L. 300-1 al. 1). Mais le rattachement d'un projet à l'un des objets énumérés par cette disposition ne suffit pas à reconnaître l'existence d'une opération d'aménagement ; encore faut-il que celle-ci

⁵ Sénat, avis n° 153 présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan par M. Lassourd, 19 déc. 2001, p. 81 s.

⁶ On observera toutefois que le code de l'environnement soumet à enquête publique les projets exécutés tant par des personnes publiques que *privées*. Mais cela est sans incidence au regard du champ d'application matériel de la DPCE qui, poursuivant une logique propre, n'entend se référer que partiellement au champ d'application de l'enquête publique.

revête une consistance susceptible de traduire une “volonté d’aménagement”. C’est ce critère - il est vrai assez flou - que le juge utilise dans le contentieux du droit de préemption. Ainsi :

- Un projet de construction de 35 logements sociaux, « *eu égard à son ampleur et à sa consistance* », présente « *par lui-même* » le caractère d’une action ou d’une opération d’aménagement, et a « *par nature* » pour objet la mise en œuvre d’une politique de l’habitat : CE 2 nov. 2015, *Commune de Choisy-le-Roi*, req. n° 374957 : *Lebon T.* 912 ;
- Le juge admet le recours au droit de préemption pour permettre l’extension d’une mosquée et de divers équipements annexes, au motif qu’un tel projet, « *eu égard à son objet et à son ampleur* », présente le caractère d’une action ou d’une opération d’aménagement : CE 22 déc. 2022, *Cne de Montreuil*, req. n° 447100 : *RFDA* 2023. 337, concl. A. SKZRYERBAK.

Inversement, le juge ne reconnaît pas l’existence d’une opération d’aménagement lorsqu’une décision de préemption est prise dans le seul but de résorber un logement insalubre (CAA Paris, 17 févr. 1998, *Cne d’Aubervilliers*, req. n° 96PA01577 : *Lebon T.* 1222 ; *Dr. adm.* 1998, comm. n° 232. – CE 6 mai 2009, *Cne du Plessis-Tréville*, req. n° 311167 : *Lebon T.* 986) ou d’améliorer la visibilité d’un carrefour (CE 3 déc. 2007, *Cne de Mondragon*, req. n° 295779).

Il n’y a pas de raison d’adopter un raisonnement différent à propos de la DPCU, même si le maigre corpus jurisprudentiel rendu à propos de l’article L. 300-6 C. urb. n’apporte que des éléments fragmentaires, voire discutables. La cour administrative d’appel de Douai (18 oct. 2022, *Cne de Glisy*, req. n° 21DA000179) considère comme une opération d’aménagement un projet consistant « *à aménager un quartier composé notamment de constructions individuelles, d’habitats collectifs et d’une voirie structurante de cheminements piétons* », ce qui paraît en harmonie avec la jurisprudence citée plus haut. En revanche, la cour de Bordeaux, compte tenu du moyen qui lui a été présenté, s’interroge seulement sur le caractère d’intérêt général d’un projet de “technopole”, mais non sur son caractère d’action ou d’opération d’aménagement (12 décembre 2019, *M. C..., et association de défense des terres fertiles*, req. n° 17BX01049). Celle de Lyon procède de la même façon, mais ne soulève pas d’office la violation du champ d’application de la loi puisqu’elle ne s’interroge pas sur le fait qu’un “zonage carrières” puisse faire l’objet d’une déclaration de projet (CAA Lyon, 10 déc. 2020, *Cne de Saint-Julien-Molin-Molette*, req. n° 19LY03477). Or un tel “zonage carrières” ne paraît pas répondre à la définition de l’opération d’aménagement : *a fortiori*, recourir à la déclaration de projet pour un simple équipement, “public”, ou “collectif” ne paraît pas entrer dans les prévisions du législateur.

L’article L. 300-6 vise également la « *réalisation d’un programme de construction* ». Le lien entre la déclaration de projet et la nature publique des maîtres d’ouvrage disparaît ici : la généralité de l’expression signifie que la loi entend inclure les maîtres d’ouvrage privés. Pour le rapporteur devant le Sénat du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion à l’origine de cette disposition, il s’agit de lever « *une ambiguïté de l’actuel article L. 300-6 en précisant explicitement que la déclaration de projet peut être utilisée non seulement pour des actions ou opérations d’aménagement mais aussi pour des opérations de*

construction »⁷. Le législateur cherche sans fard à permettre à la DPCU d'écarter la règle d'urbanisme qui contrarierait l'objectif – national – de construction de logements.

2.3 - Convergences et différences au regard des acteurs

2.3.1 Identification des acteurs

Qu'elle relève du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme, la déclaration de projet est une procédure maîtrisée par les personnes publiques : le fait que, dans le cadre de la DPCU, la déclaration de projet puisse concerner une opération purement privée est ici sans incidence.

Ces personnes publiques sont quasiment les mêmes pour la DPCE que pour la DPCU :

- Pour la DPCE, sont visés l'État, une collectivité territoriale, un établissement public quelle que soit sa collectivité de rattachement ;
- Pour la DPCU, sont également visés l'État, les collectivités territoriales mais aussi leurs groupements. A noter, s'agissant des établissements publics, seuls sont concernés les établissements publics de l'État.

On constate toutefois que la partie réglementaire du code de l'urbanisme est en léger décalage avec l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. En matière de SCOT, l'article R. 143-12, 2°, qui énumère les collectivités à l'origine de la déclaration de projet relevant de l'article L. 300-6, mentionne « *un établissement public dépendant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités* », ce qui paraît aller au-delà de l'habilitation prévue par l'article L. 300-6. Une remarque identique peut être faite à propos de la procédure de PLU (C. urb., art. R. 153-16, 2°).

2.3.2 Etendue de la compétence des acteurs

Le régime de la DPCU pose des questions spécifiques sur ce point.

2.3.2.1 La compétence de l'Etat

Comme on vient de le voir, plusieurs catégories de collectivités publiques sont susceptibles de recourir à une déclaration de projet au sens de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Mais la lettre de cette disposition montre que toutes les collectivités publiques citées ne disposent pas de la même liberté.

En effet, seules les communes et EPCI compétents en matière de SCOT et de PLU peuvent utiliser la déclaration de projet sans restriction particulière, dès lors que le projet répond aux conditions fixées par la loi.

Par contre, s'il s'agit de l'Etat, un de ses établissements publics, un département ou une région, l'utilisation de la procédure de déclaration de projet est impossible si celle-ci porte atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de

⁷ Sénat, rapport n° 8 présenté au nom de la commission des Affaires économiques par M. Braye, 8 oct. 2008.

développement durable du SCOT (le projet d'aménagement stratégique [PAS] depuis l'ordonnance du 17 juin 2020) ou, en l'absence de SCOT, du PLU.

Cette différence s'explique par le souci, lorsque l'initiative de la déclaration de projet relève d'une collectivité publique autre qu'une commune ou groupement de communes, de protéger la libre administration des collectivités territoriales, constitutionnellement garantie. Le PADD, en tant que projet politique voulu par les élus locaux, apparaît à cet égard emblématique de cette notion de libre administration. Cette idée ressortait déjà des travaux préparatoires de la loi portant engagement national pour le logement (ENL)⁸, et on la retrouve formulée dans l'avis que le Conseil d'Etat a rendu le 11 mai 2023 sur le projet de loi relatif à l'industrie verte (§ 28).

Néanmoins, l'impossibilité pour l'Etat de recourir à la déclaration de projet lorsque celle-ci a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du PADD du document local de planification interroge (2.3.2.1.1). Il est possible de soutenir que d'autres procédures peuvent permettre à l'Etat de faire prévaloir ses projets, mais dans une mesure qu'il conviendra de préciser (2.3.2.1.2).

2.3.2.1.1 La prohibition posée par le législateur de recourir à la déclaration de projet lorsque celle-ci porte atteinte au PADD a pour conséquence de priver l'Etat de la faculté d'utiliser cette procédure pour imposer des projets d'intérêt national à une commune ou à un groupement de communes, projets auxquels le contenu du document de planification ferait obstacle.

Une telle prohibition apparaît constitutionnellement discutable.

Il s'agit ici de se demander non pas si une disposition législative, par les contraintes qu'elle impose aux communes, porte une atteinte inconstitutionnelle au principe de libre administration des collectivités territoriales, mais si elle ne méconnaîtrait pas les prérogatives de l'Etat qui font partie du statut constitutionnel de la décentralisation. En effet, l'article 72 de la Constitution rappelle que le représentant de l'Etat « *a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». La jurisprudence constitutionnelle a déjà été amenée à garantir le "noyau dur" des prérogatives de l'Etat : les modalités d'exercice du contrôle de légalité (déc. n° 82-137 DC, 25 fév. 1982), l'existence d'un pouvoir d'arbitrage afin de surmonter une opposition soit entre collectivités territoriales (déc. n° 90-274 DC, 29 mai 1990), soit entre les différents organes d'une collectivité territoriale (déc. n° 82-149 DC, 28 déc. 1982) ; le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat (déc. n° 2007-556 DC, 16 août 2007). Les prérogatives dont disposent l'Etat pour faire prévaloir les sujétions de la défense nationale sur les éventuelles volontés contraires des collectivités territoriales, ainsi que le prévoit l'article L. 1111-7 du code général des collectivités territoriales, participent de la même idée.

Dans ces conditions, le fait que le représentant de l'Etat ne puisse mettre en œuvre une déclaration de projet pour faire prévaloir un intérêt national dans l'hypothèse où cette déclaration porterait atteinte au PADD du document local de planification semble méconnaître l'article 72 de la Constitution.

2.3.2.1.2 La rédaction problématique de l'article L. 300-6 ne prive pas néanmoins l'Etat de toute possibilité d'intervention.

Deux moyens sont en effet susceptibles d'être mobilisés, même s'ils ne sont pas eux-mêmes dépourvus d'importantes limites. La première procédure que l'on peut

⁸ Sénat, séance du 21 nov. 2005.

mentionner est celle du projet d'intérêt général (PIG), qui n'est pas bornée par l'atteinte au PADD du document de planification ; la seconde est celle de la déclaration de projet elle-même *lorsqu'elle conduit à adapter le contenu de certains documents de planification « régionaux »*.

* La procédure du projet d'intérêt général est fille de la nouvelle répartition des compétences en matière d'urbanisme qui conduit à transférer de nombreuses compétences de l'Etat – et notamment celles en matière de planification – au profit des communes et de leurs groupements. Comme l'écrivait Franck Moderne, « *l'invention de la formule ne s'explique qu'en fonction et en raison de la décentralisation de l'urbanisme (...). L'émergence des "projets d'intérêt général" est, si l'on veut, le prix à payer pour éviter que les égoïsmes locaux, au niveau des communes ou de leurs groupements devenus les acteurs principaux en la matière, ne fassent obstacle aux installations, équipements, ouvrages ou utilisations du sol correspondant à des intérêts supérieurs* »⁹.

L'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, qui fixe le régime du PIG, permet de déterminer dans quelle mesure le recours au PIG peut constituer un substitut à la déclaration de projet :

L'autorité administrative compétente de l'Etat peut qualifier de projet d'intérêt général tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux deux conditions suivantes :

1° Etre destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Avoir fait l'objet :

a) Soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;

b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

D'une manière générale tout d'abord, le PIG est une procédure certes maîtrisée par l'Etat, mais dont peuvent bénéficier les collectivités territoriales (à l'exception des communes et de leurs groupements) : il suffit que ces personnes aient « la capacité d'exproprier ». Le PIG pourrait donc en théorie être utilisé *aussi* pour surmonter l'impossibilité pour une région ou un département d'utiliser la déclaration de projet quand elle est susceptible de porter atteinte à l'économie générale du PADD.

Ensuite, les projets susceptibles de faire l'objet d'une déclaration de projet répondent tous à la notion de « projet d'ouvrage ou de travaux » au sens du PIG. Celui-ci peut être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement, tandis que la déclaration de projet peut porter sur l'intérêt général d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Le PIG doit toutefois présenter un « caractère d'utilité publique », formulation plus exigeante que « l'intérêt général » de la déclaration de projet.

⁹ F. Moderne, Les projets d'intérêt général ou une anticipation des règles juridiques : Les Cahiers de l'IATEUR 1986, n° 7/8, notamment p. 56.

Les autres conditions fixant le champ d'application de la procédure de PIG s'articulent plus malaisément avec celles régissant la déclaration de projet.

Le projet d'ouvrage ou de travaux qualifié de PIG peut être également destiné au « fonctionnement d'un service public », et cette condition n'apparaît pas en tant que telle dans le régime de la déclaration de projet. Si l'on examine les objets nouveaux de la déclaration de projet issus de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, on remarque que les ouvrages de *production* d'énergies renouvelables ne relèvent pas d'une mission de service public, à l'exception de la production d'énergies renouvelables par les collectivités territoriales (en ce sens, art. L. 1412-1 alin. 4 et L. 2224-2 avant-dernier alin. CGCT)¹⁰, ce qui exclut par définition l'intervention de l'Etat ; quant aux ouvrages du réseau public de *transport* ou de *distribution* d'électricité, ils ne relèvent que partiellement d'une mission de service public national (C. énergie, art. L. 121-4 II).

Par ailleurs, le projet d'ouvrage ou de travaux qualifié de PIG peut aussi être destiné à « l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes » : il pourrait ainsi correspondre à l'hypothèse du « programme de construction » auquel fait référence le régime de la déclaration de projet. On pourrait également considérer que la production d'énergies renouvelables visée au titre de la déclaration de projet peut se rattacher à la « mise en valeur des ressources naturelles » visée par les dispositions fixant le champ d'application du PIG.

En d'autres termes, le recours au PIG peut permettre à l'Etat de surmonter l'impossibilité pour lui de faire usage de la déclaration de projet lorsque celle-ci est de nature à porter atteinte à l'économie générale du PADD, mais certainement pas en totalité, et en tout état de cause avec une marge d'incertitude qui n'est pas de nature à favoriser la sécurité juridique.

On ajoutera que la procédure de PIG peut aussi être utilisée dans une autre configuration, celle des directives territoriales d'aménagement et de développement durables, elles-mêmes élaborées et adoptées par l'Etat, puisque, aux termes de l'article L. 102-5 du code de l'urbanisme, le préfet peut pendant un délai de douze ans suivant la publication de la directive, « qualifier de projet d'intérêt général, après avis des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette directive ». Mais si le recours au PIG apparaît ici largement ouvert, il butte sur une réalité : il n'existe à ce jour aucune directive !

* Le deuxième alinéa de l'article L. 300-6 permet à l'Etat, en tant qu'auteur d'une déclaration de projet, de procéder aux « adaptations nécessaires » de toute une série de documents de planification « régionaux » (notamment le SDRIF, un SAR ou un SRADDET). La seule limite au pouvoir du représentant de l'Etat est que la modification du document de planification soit nécessaire (et exclusivement nécessaire, pourrait-on ajouter) à la réalisation juridique de l'opération justifiant le recours à la déclaration de projet.

Compte tenu de cette rédaction, si la déclaration de projet portée par l'Etat rendait nécessaire l'adaptation d'un document de planification régional – cette condition étant assurément un préalable –, une telle adaptation obligerait l'EPCI compétent en matière de SCOT à adapter à son tour le contenu du schéma pour que

¹⁰ Ph. Coleman, La production d'énergies renouvelables par les collectivités territoriales : un nouveau service public érigé par accident ? Dr. adm. juill. 2023, Focus 77, p. 2.

celui-ci soit compatible avec les documents supérieurs (C. urb., art. L. 131-1, notamment 2°, 3° et 4°). Ce processus permettrait de contourner l'impossibilité pour l'Etat d'utiliser la déclaration de projet quand elle est incompatible avec le PADD (PAS) du SCOT.

Ce *modus operandi* n'est évidemment pas sans inconvénient : outre sa lourdeur, il est nécessairement lent compte tenu du délai ouvert à l'établissement public compétent en matière de SCOT pour procéder à une analyse de la compatibilité du schéma avec les normes supérieures (C. urb., art. L. 131-3).

2.3.2.2 La compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements

L'article L. 300-6 ouvre la faculté de recourir à la déclaration de projet à des personnes publiques qui ne sont pas nécessairement compétentes en matière de planification urbaine : un établissement public de l'Etat, un département, une région, un EPCI à fiscalité propre non encore compétent en raison des mesures transitoires prévues par la loi. Il existerait ainsi une discordance entre la compétence de la collectivité porteuse du projet et celle qui est compétente pour adapter le document de planification.

La partie réglementaire du code de l'urbanisme (la partie législative étant muette ou ambiguë) apporte des éléments d'éclaircissement.

Dans le cas du SCOT, l'article R. 143-12, 2° vise l'hypothèse où une opération faisant l'objet d'une déclaration de projet au sens de l'article L. 300-6 est incompatible avec le schéma, et que le porteur de projet est un établissement public de l'Etat, la société SNCF Réseau ou l'une de ses filiales¹¹, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités, un établissement public dépendant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités (autre que l'établissement public compétent en matière de SCOT). C'est alors l'autorité exécutive de ces collectivités qui mène la procédure de mise en compatibilité : elle transmet, après enquête publique, l'ensemble du dossier à l'organe délibérant de l'établissement public en charge du SCOT. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pour approuver la mise en compatibilité, ou la refuser. Dans ce dernier cas, ou si la délibération n'est pas prise dans le délai, c'est au préfet qu'il appartient d'approuver par arrêté la mise en compatibilité du schéma. C'est donc, dans l'ensemble, l'établissement public chargé du SCOT qui conserve la maîtrise de la procédure, sous réserve du pouvoir de substitution du préfet. En outre, seul ce dernier a compétence pour soumettre le projet de mise en compatibilité à enquête publique « *lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'Etat ou une personne publique autre que l'établissement public prévu à l'article L. 143-16* » (c'est-à-dire l'établissement chargé du SCOT) (C. urb., art. L. 143-46, 1° b). En tout état de cause, la compétence du représentant de l'Etat demeure bornée par la prohibition, prévue par la loi, de l'atteinte au PADD (PAS) du SCOT.

On retrouve des dispositions similaires en matière de PLU (C. urb., art. R. 153-16, 2°; L. 153-55, 1° b).

¹¹ On peut être surpris de la mention de la société SNCF Réseau, qui a le statut de société anonyme et donc de personne morale de droit privé (article 1er des statuts de la société, annexés au décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau), alors que seuls les établissements publics de l'Etat peuvent bénéficier de la procédure de déclaration de projet.

3 – Similitudes et différences procédurales

Les deux procédures sont marquées par quelques différences, sources de complexité, concernant les concertations préalables.

Le régime de la DPCU n'en prévoit en effet aucune au sens classique du terme.

Avant l'adoption d'une DPCU, le code de l'urbanisme prévoit seulement un « examen conjoint » à l'article L 153-54 2 ° du code de l'urbanisme :

« Une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une procédure intégrée en application de l'article L. 300-6-1 ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet, et qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme ne peut intervenir que si :

1° L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence

*2° Les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan ont fait l'objet **d'un examen conjoint** de l'État, 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. **Le maire de la ou des communes intéressées par l'opération est invité à participer à cet examen conjoint.** »*

Cette procédure d'examen conjoint ne constitue évidemment pas une concertation préalable au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Mais l'absence d'une disposition expresse dans le code de l'urbanisme imposant une concertation préalable à une DPCU ne signifie pas que celle-ci n'est pas parfois nécessaire.

En effet, certains projets, par leur importance particulière, sont soumis à une concertation préalable obligatoire en application de l'article L. 103-2 3 ° du code de l'urbanisme :

*« 3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de **modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement**, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, **dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État** ; »*

La liste dont il est question dans cet article législatif peut être trouvée à l'article **R. 103-1 du code de l'urbanisme** et vise les opérations de plus de 5000 m² de surface de plancher, des investissements routiers de plus de 1,9 million d'euros, la transformation de voies en aires piétonnes de plus de 3000 m², les modifications de cours d'eau de plus de 1,9 million d'euros, la création de ports, notamment.

Dans ce cadre, il nous semble que la concertation est nécessaire, même si à notre connaissance, aucun arrêt n'est venu préciser quelle était la *lex specialis* dérogeant à l'autre. Néanmoins, le code de l'environnement (C. env., art. L. 121-15-1) prévoit dans son 7^e alinéa que la concertation de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme prime sur la concertation qu'il prévoit.

En effet, selon l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement,

« Ne peuvent toutefois pas faire l'objet d'une concertation préalable en application des 2° ou 3° [de l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement] les projets et les documents d'urbanisme soumis à une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, les projets ayant fait l'objet d'une concertation au titre de l'article L. 300-2 du même code, organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II de l'article L. 120-1 du présent code, ainsi que les plans et programmes suivants soumis à une procédure particulière : »

Si le projet est « en partie » soumis à l'article L. 103-2 2°, 3° ou 4° du code de l'urbanisme et aux articles L. 121-15 et s. du code de l'environnement, alors l'article L. 121-15-1 13° alinéa du code de l'environnement prévoit :

« Lorsque le projet est soumis en partie à concertation obligatoire au titre des 2°, 3° ou 4° de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme et qu'il peut également être soumis en partie à concertation au titre de la présente section, le maître d'ouvrage peut faire le choix, avec l'accord de l'autorité compétente mentionnée à l'article L. 103-3 du code de l'urbanisme, de soumettre l'ensemble du projet à concertation au titre de la présente section selon les modalités prévues aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du présent code. Cette concertation tient lieu de concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme. »

Le maître d'ouvrage a donc le choix de soumettre le projet à une concertation préalable du code de l'environnement qui tiendra lieu de concertation au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, sans que cette procédure se réalise nécessairement sous la surveillance d'un « garant », la présence obligatoire de celui-ci n'étant prévue que si la concertation entre dans le champ d'application des articles L. 121-8, L. 121-9 et L. 121-17 du code de l'environnement.

Quant au régime de la DPCE, l'article L. 121-15-1 2° du code de l'environnement prévoit que les projets soumis à évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement (et ne relevant pas du champ de compétence de la Commission nationale du débat public), et donc à DPCE en application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, sont soumis à concertation préalable. Cette procédure ne se limite pas aux projets entrant dans le champ de compétence de la Commission nationale du débat public (C. env., art. L. 121-8). À noter que l'article L. 121-17-1 du code de l'environnement prévoit un droit d'initiative des citoyens leur permettant de demander l'organisation d'une concertation préalable. Le champ d'application de ce droit d'initiative est délimité par l'article R. 121-25 du code de l'environnement, selon lequel

« I.- Est soumis à déclaration d'intention en application des dispositions de l'article L. 121-18 :

- tout projet mentionné au 1° de l'article L. 121-17-1 et réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique dont le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à cinq millions d'euros hors taxe ;
- tout projet mentionné au 1° de l'article L. 121-17-1 dont le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette est supérieur à cinq millions d'euros hors taxe ;
- tout plan ou programme mentionné à l'article L. 121-17-1 ».

Ainsi, selon les cas, la procédure de concertation réalisée dans le cadre d'une DPCE varie. Elle se déroule :

- Sans garant CNDP si le maître d'ouvrage prend l'initiative de lancer la concertation ;
- Avec un garant CNDP si le maître d'ouvrage fait appel à un tel garant ou si la concertation a été imposée par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou encore par le préfet dans l'hypothèse où les citoyens ont fait jouer leur droit d'initiative.

4 - Similitudes et différences contentieuses

Afin de tenter de clarifier la distinction entre la DPCU et la DPCE, seront analysées leurs similitudes et leurs différences d'un point de vue contentieux. Malgré une dénomination identique, on ne peut au plus parler en matière contentieuse que de similitudes entre la DPCU et la DPCE tant on constate, dès que l'on s'intéresse au détail du contentieux de ces deux actes, qu'ils diffèrent presque toujours (au moins un peu).

4.1 Le référé : une identité de régime

Le contentieux de l'urgence est un terrain sur lequel la DPCE et la DPCU se distinguent le moins. En effet, en vertu de l'article L. 123-16 du code de l'environnement,

« Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ou que la participation du public prévue à l'article [L. 123-19](#) ait eu lieu ».

Or, comme la DPCE et la DPCU sont précédées d'une enquête publique, elles entrent toutes les deux dans le champ d'application de l'article L. 123-16 du code de

l'environnement. Ceci a été explicitement jugé par la cour administrative d'appel de Marseille en 2019 (CAA Marseille, 22 janv. 2019, n° 18MA05132, *commune de Rocbaron* – sur le fond dans cette affaire : CAA Marseille, 3 déc. 2020, n° 19MA05569, *commune de Rocbaron*).

À notre connaissance, le juge administratif n'a jamais explicitement appliqué cet article L. 123-16 du code de l'environnement à une DPCE. Il a seulement reconnu que cette déclaration de projet peut faire l'objet d'un référé-suspension. Toutefois, il ne faut pas y voir une exclusion de la DPCE du champ d'application de l'article L. 123-16 mais seulement le fait que dans le contentieux dont le juge était saisi, les conditions de son application n'étaient pas réunies, ce qui avait amené les requérants à ne pas utiliser cette disposition.

Le contrôle du juge sur la pertinence de la suspension, une fois que celui-ci a constaté l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la déclaration de projet, apparaît quant à lui similaire qu'il s'agisse d'une DPCE ou d'une DPCU.

Ceci dit, il serait aussi très probable que le Conseil d'État étende à toutes les déclarations de projet la jurisprudence *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*¹² par laquelle celui-ci autorise le juge administratif à ne pas prononcer la suspension, même quand les conditions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement sont remplies, lorsqu'il considère que cela nuirait à l'intérêt général.

4.2 La recevabilité du recours pour excès de pouvoir : la DPCE, une recevabilité plus strictement admise

En tant qu'acte administratif faisant grief – la DPCU, parce qu'elle modifie les règles de constructibilité et la DPCE,¹³ parce qu'elle permet une opération susceptible de porter atteinte à l'environnement, peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Toutefois, un tel recours contre la DPCE est irrecevable si elle est suivie d'une

¹²CE, sect., 16 avr. 2012, n° 355792, *Cne de Conflans-Sainte-Honorine* : *Rec. CE* 2012, p. 153 ; *JCP A* 2012, comm. 2295, note R. Hostiou ; *Dr. adm.* 2012, comm. 59, note F. Melleray ; *RFDA* 2012, p. 719, concl. D. Boghetti ; *AJDA* 2012, p. 943, chron. X. Domino et A. Bretonneau. – Dans l'affaire *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*, le Conseil d'État a limité très fortement l'efficacité des référés-suspension que le législateur a créés pour contrer sa jurisprudence, en affirmant que même si les conclusions du commissaire-enquêteur sont défavorables et si le requérant démontre un doute sérieux quant à la légalité de la DUP, le juge n'a pas à ordonner la suspension demandée si celle-ci nuirait gravement à l'intérêt général. A l'avenir, le Conseil pourrait étendre cette jurisprudence en cas de référé-suspension automatique pour défaut d'étude d'impact ou d'enquête publique. Une telle jurisprudence est classique depuis longtemps pour le référé-suspension ordinaire (voir s'agissant de l'ancêtre de ce référé, le sursis à exécution : CE, ass., 13 juill. 1976, n° 99708, *Assoc. sauvegarde du Quartier Notre-Dame* : *Rec. CE* 1976, p. 100). Son extension aux référés spéciaux a de quoi surprendre. Dans l'affaire *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*, non seulement les conclusions du commissaire-enquêteur étaient négatives et l'enquête publique irrégulière, mais l'acte administratif contesté violait les objectifs constitutionnels d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Toutefois, comme la suspension de cet acte réglementant la circulation aérienne aurait eu pour effet de gravement perturber les vols et de menacer la sécurité publique, on se demande si l'annulation était même envisageable. Il aurait mieux valu que le Conseil prononce une suspension avec effet différé, comme il s'y autorise en matière d'excès de pouvoir. Ainsi, il aurait privé l'administration de sa faculté de mener des politiques du fait accompli.

¹³ TA Paris, 18 juin 2004 ; *AJDA* 2005, 159, note P. Bon – CAA Paris, 31 décembre 2004 ; *AJDA* 2005, 945, concl. B. Bachini ; *ibid.*, 947, note P. Bon

DUP : c'est contre cette dernière que ce recours sera recevable, mais les requérants pourront invoquer l'illégalité de la DPCE à l'appui de leur action contre la DUP.

Même le refus de l'administration compétente de prononcer une déclaration de projet, que ce soit une DPCU ou une DPCE, est susceptible d'un recours en annulation car elle empêche le maître d'ouvrage de réaliser son projet.

4.3 Le contrôle de la légalité externe : la DPCE, un contrôle limité

Le contrôle que le juge administratif exerce sur la DPCU ne manifeste aucune spécificité. Classiquement, le juge administratif contrôle la régularité formelle de la déclaration, à savoir les vices d'incompétence ainsi que les vices de forme et de procédure dans les limites de la jurisprudence *Danthony*¹⁴.

Face à une DPCE, le requérant est dans une situation moins favorable. Certes, il peut invoquer en principe tous les moyens de légalité externe pour la contester mais seulement tant que la DUP n'a pas été adoptée. En effet, une fois ce document adopté, la loi rend irrecevable le recours en annulation contre la déclaration de projet. Dans ce cas, le requérant peut seulement invoquer, par voie d'exception, lors du recours contre la DUP, l'illégalité de la déclaration de projet. De plus, ses moyens sont limités, car pour ne pas fragiliser la DUP, seuls les vices d'illégalité interne de la déclaration de projet sont invocables. La loi exclut les moyens de légalité externe, notamment celui tenant à un défaut de motivation¹⁵, ce qui prive la déclaration de projet d'une grande part de son intérêt.

4.4 Le contrôle de la légalité interne : la DPCE, un contrôle encore une fois plus limité

Le contrôle de légalité interne de la déclaration de projet sanctionnant d'une part le respect de la hiérarchie des normes et d'autre part la réalité de l'intérêt général du projet n'est pas exercé exactement de la même manière selon qu'il s'agisse de la DPCE ou de la DPCU. D'une façon générale, le contrôle exercé sur la DPCE est moins exigeant que celui sur la DPCU car la DPCE est surtout perçue comme une DUP au petit pied.

4.4.1 La recevabilité limitée du recours en annulation contre la DPCE

Tout d'abord, il faut rappeler que la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre la DPCE est limitée : en effet, si la DPCE est suivie d'une DUP, sa légalité interne ne peut plus être invoquée que par voie d'exception contre la DUP.

4.4.2 Concernant le respect de la hiérarchie des normes

¹⁴CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033, *Danthony* : *Rec. CE* 2011, p. 649 ; *GAJA* 2017, comm. 112.

¹⁵Ou encore tenant à la partialité du commissaire-enquêteur : CAA Lyon, 23 avr. 2015, n° 14LY01183, *Cité urb Lyon*.

Même si cela n'a jamais été jugé, les deux déclarations de projet doivent sans nul doute respecter les normes constitutionnelles et internationales. À cet égard, il est possible de leur transposer la jurisprudence *Association coordination interrégionale stop THT*¹⁶.

Pour ce qui est du respect des documents de planification d'aménagement ou environnementale, la question se pose différemment selon les déclarations de projet.

Tout d'abord, la DPCU ayant pour objet de modifier les documents d'urbanisme ou d'aménagement, la question de son obligation de respecter la hiérarchie des normes se pose de façon particulière. En effet, la logique de la DPCU est de modifier non pas le projet pour qu'il soit conforme ou compatible avec les documents qui s'imposent à lui, mais, à l'inverse, de modifier ces documents pour que le projet devienne légalement possible. Toutefois, la DPCU n'échappe pas totalement à la contrainte de respecter ces documents. D'une part, lorsque la DPCU est le fait d'une commune ou d'un EPCI pour la modification d'un PLU ou d'un SCOT, elle doit respecter les documents s'imposant au PLU¹⁷ ou au SCOT et, en l'absence de SCOT, au PLU. Si la DPCU est prise par l'État, elle peut modifier une liste importante de documents. Mais cela n'affranchit pas la DPCU de respecter les prescriptions de la loi Littoral et de la loi Montagne. Cela n'a pas été jugé expressément mais la logique juridique l'impose. En revanche, concernant les moyens invocables contre la DPCU, on relèvera notamment que les requérants ne peuvent utilement invoquer, à l'appui de leurs conclusions tendant à l'annulation de l'approbation de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité d'un POS, l'illégalité ni de la délibération portant création de la zone d'aménagement concerté ni de celles approuvant le programme d'équipements publics et le programme de réalisation de la zone d'aménagement concerté : en effet, ces délibérations ne constituent pas la base légale de l'approbation de la déclaration et elles ne forment pas une opération complexe avec cette dernière¹⁸.

D'autre part, bien que le juge n'ait jamais annulé une DPCE au motif qu'elle serait incompatible avec les documents d'urbanisme et les documents environnementaux comme les SDAGE et les chartes des parcs naturels régionaux,¹⁹ ces documents s'imposent à la DPCE, comme ils s'imposent à la DUP, ... à moins de recourir à la DPCU pour modifier ces documents.

¹⁶CE, ass., 12 avr. 2013, n° 342409, *Assoc. coordination interrégionale stop THT* : *Rec. CE* 2013, p. 61, concl. A. Lallet ; *AJDA* 2013, p. 1046, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; Europe n° 8, août 2013, chr. G. Kalfèche. – Application à une DUP : CE, 14 nov. 2014, n° 363005, *Cne de Neuilly-Plaisance*.

¹⁷ Le préfet a obtenu la suspension de la délibération du conseil municipal de Rocbaron prononçant l'intérêt général d'une opération et la mise en compatibilité d'un PLU au motif qu'existe un doute sérieux quant à sa compatibilité avec le SCOT, le projet portant sur l'extension de la surface commerciale du Fray Redon et la création d'un équipement public multimodal comprenant une maison de pays, un point d'information touristique, une maison de service au public, une gare routière, une zone de stationnement, une zone de covoiturage, des bornes pour les véhicules électriques et un pôle intergénérationnel, le projet ayant été jugé incompatible avec les objectifs de prévention des risques d'inondation du SCOT : CAA Marseille, 22 janv. 2019, n° 18MA05132, *commune de Rocbaron* – sur le fond dans cette affaire : CAA Marseille, 3 déc. 2020, n° 19MA05569, *commune de Rocbaron*

¹⁸ CAA Bordeaux, 12 déc. 2019, n° 17BX01049, *association de défense des terres fertiles*.

¹⁹CE, 15 nov. 2006, n° 291056, *Synd. mixte du parc naturel régional de la montagne de Reims* : *Rec. CE* 2006, tables, p. 960.

4.4.3 Le contrôle de l'intérêt général du projet déclaré

Quant au contrôle de l'utilité publique du projet lui-même, la DPCE et la DPCU sont soumises toutes deux au contrôle du bilan coût-avantage au sens de la jurisprudence *Ville nouvelle Est*. Toutefois, il ressort des arrêts des cours administratives d'appel que, pour les DPCE, ce contrôle est moins serré que celui appliqué à une DUP, ce qui se comprend là encore puisque c'est généralement l'annulation de la DUP qui est l'objectif principal des requérants. Et lorsque la DUP fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, comme celui-ci rend irrecevable celui contre la DPCE, le requérant ne peut alors plus qu'invoquer son illégalité par voie d'exception.

En revanche, pour la DPCU, le contrôle du bilan est apparemment le même que pour une DUP²⁰.

Partie 2 : Les propositions d'évolution

La situation actuelle est complexe, elle nécessite d'envisager plusieurs possibilités d'évolutions qui font l'objet d'un choix politique fondé sur des considérations plus techniques. Même si la description du droit positif, qui a fait l'objet de la première partie de cette étude, permet de comprendre la nécessité d'une réforme des déclarations de projet, il ne rend pas inutile un exposé plus serré du cadre de ces propositions de réforme (1).

Quant à ces dernières, tout en comprenant chacune des nuances, deux options principales semblent s'ouvrir : la première consiste à rapprocher les deux déclarations que sont la DPCU et la DPCE (2), la seconde consiste au contraire à les différencier afin d'éviter les confusions et clarifier le droit existant (3). A cela, on peut ajouter des rectifications matérielles qui nous sont apparues nécessaires durant l'étude (4).

²⁰ Dans une décision du 23 octobre 2013 *Commune de Crolles* rendue à propos d'une révision simplifiée – dont le champ d'application était très proche de celui de la déclaration de projet –, le Conseil d'État donne des indications sur la manière dont l'intérêt général est apprécié : « eu égard à l'objet et à la portée d'une révision simplifiée du plan local d'urbanisme, qui permet notamment d'alléger les contraintes procédurales s'imposant à la modification de ce document, il appartient à l'autorité compétente d'établir, de manière précise et circonstanciée, sous l'entier contrôle du juge, l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de la construction ou de l'opération constituant l'objet de la révision simplifiée, au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée » (CE, 23 octobre 2013, *Commune de Crolles*, n° 350077, *Lebon T.*). Cette manière d'apprécier l'intérêt général est parfaitement transposable à la déclaration de projet. Les jurisprudences rendues par la suite montrent que le juge exerce un contrôle entier sur l'intérêt général justifiant le recours à la déclaration de projet, proche du contrôle du bilan exercé en matière d'expropriation (voir, par exemple : CAA Nantes, 29 juin 2018, *Association Environnement et patrimoine de Béner*, n° 17NT02445 – CAA Paris, 29 mars 2018, *Association Renard*, n° 17PA00057 – CAA Paris, 10 juin 2014, *Association pour la défense du site de Notre-Dame et ses environs*, n° 13PA01470).

1 - Le cadre des propositions de réformes

1.1 – Logique d'ensemble de la procédure

Globalement, comme nous avons pu le voir en analysant l'évolution historique de ces notions, les deux déclarations de projet diffèrent tant par leur objet principal que par leur critère organique. Pourtant, à l'analyse, les procédures sont marquées par une inclinaison notable à se rapprocher.

L'essentiel du rapprochement des procédures résulte du fait que la déclaration de projet du code de l'environnement, qui n'avait pas été initialement créée pour permettre la modification des plans d'urbanisme, a ensuite vu son régime s'étendre à ces modifications. Le choix qui a alors été fait a été d'insérer dans le code de l'environnement des renvois au code de l'urbanisme et, dans le même temps, de prévoir dans le code de l'urbanisme des renvois au code de l'environnement pour les modalités de l'enquête publique.

S'agissant de la DPCE, on est aujourd'hui en présence d'un régime, qui, tel que prévu à l'article L. 126-1 du code de l'environnement, suit la logique suivante :

- La déclaration elle-même est soumise à une procédure qui lui est propre;
- Lorsque la DPCE entend modifier les planifications urbanistiques, la procédure à suivre concernant ces modifications renvoie à des dispositions du code de l'urbanisme essentiellement communes (mais pas totalement) avec la DPCU;
- Ces procédures du code de l'urbanisme renvoient en partie (C. urb., R. 104-8 à R. 104-14) aux procédures du code de l'environnement relatives à l'évaluation environnementale (systématique ou au cas par cas).

Il faut insister sur l'absence de choix quant à la procédure à suivre :

- La DPCE (C. env., art. L. 126-1) est obligatoire pour tout projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages qui a fait l'objet d'une enquête publique « Bouchardeau », c'est-à-dire les projets soumis à étude d'impact qui sont par définition ceux soumis à enquête publique. Dans ces hypothèses, la DPCE peut aussi modifier les plans d'urbanisme si nécessaire, en ajoutant des temps de procédures prévues au code de l'urbanisme.

- La DPCU (C. urb., art. L. 300-6) ne s'applique que dans les hypothèses dans lesquelles une étude d'impact n'est pas nécessaire, mais où l'opération d'aménagement ou le programme de constructions justifierait une modification des plans d'urbanisme : la modification de ces plans serait alors simplifiée (procédure de mise en compatibilité, soumis à un simple examen conjoint des personnes publiques associées).

- De plus, si la DPCE nécessite ensuite une déclaration d'utilité publique (DPU) parce que des expropriations sont nécessaires, les personnes menant la

procédure peuvent être différentes (C. expo., art. L. 122-1) et l'acte emportant modification du PLU ne sera pas la DPCE, mais la DUP.

Ce qui rend confuse la compréhension de la distinction entre les deux déclarations de projet tient essentiellement au fait que, au-delà de l'emploi du même terme de « déclaration de projet » dans les deux cas, la DPCE peut aussi avoir pour objectif la modification de la planification urbanistique, ce qui est d'abord l'objet de la DPCU. Cette « double fonction » se retrouve à l'article R. 126-1 du code de l'environnement qui dispose :

« La déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 est publiée dans les conditions définies au présent chapitre.

Toutefois, lorsque la déclaration de projet nécessite la mise en compatibilité d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, elle est publiée dans les conditions prévues, selon le cas, aux articles R. 143-15 ou à l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme. »

1.2 – Différences entre les procédures de déclaration de projet posant la question d'un besoin de rationalisation

1.2.1 – Différences relatives aux auteurs de la déclaration

Les auteurs de la DPCU :

En vertu de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, il s'agit de « *L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements* ».

Les auteurs de la DPCE :

Selon l'article L. 126-1 du code de l'environnement, il s'agit de « *l'autorité de l'État ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet* »

Il est difficile de proposer un rapprochement des autorités responsables de la déclaration, notamment parce que cette différenciation résulte de l'objectif principal divergent de chaque déclaration. On notera que le code de l'urbanisme se réfère à la personnalité juridique, alors que le code de l'environnement se réfère à l'organe de cette personnalité juridique.

1.2.2 – Différence quant au rapport à la notion d'économie générale

Tant les dispositions relatives à la DPCE que celles portant sur la DPCU utilisent la notion d'économie générale, comme une limite ou une référence pour la déclaration de projet.

En effet, l'article L. 126-1 du code de l'environnement qui fixe les conditions de la DPCE dispose que celle-ci

« 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. »

Quant à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, il dispose que, pour la DPCU,

« Les articles L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 à L. 153-59 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'État, 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 du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme. »

Pourtant, dans les deux cas, la notion n'a pas la même portée, notamment parce qu'il ne s'agit pas de l'économie générale du même document.

En effet, dans le cadre de la DPCE, l'économie générale visée est celle du projet lui-même. Cette référence sert de curseur pour les modifications que le maître d'ouvrage peut apporter à son projet pour tenir compte de l'enquête publique, sans avoir à en organiser une nouvelle. Si les modifications qu'il envisage sont si importantes qu'elles portent atteinte à l'économie générale de son projet, il devra organiser une nouvelle enquête publique. On retrouve ici pour la DPCE la même logique que pour la déclaration d'utilité publique : il s'agit de ne pas vider la consultation du public de son utilité en adoptant un acte sur un projet qui n'a plus rien à voir avec ce sur quoi le public s'est prononcé. En revanche, et la précision importe, le recours à l'économie générale du projet n'est pas une limite à la modification possible de la planification urbanistique.

Dans le cadre de la DPCU, l'économie générale est celle du projet d'aménagement du plan d'urbanisme. Cette référence a donc pour fonction de créer un seuil entre des procédures. En effet, tant que le projet faisant l'objet de la DPCU ne porte pas atteinte au PADD du PLU ou au PAS du SCOT, la mise en compatibilité de ces documents d'urbanisme qu'il nécessite peut se faire conformément aux articles respectivement L. 153-34 à L. 153-59 et L. 143-44 à L. 143-50. Et rappelons que l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme n'interdit néanmoins pas que la DPCU porte atteinte au PADD du PLU ou au PAS du SCOT, mais alors ces articles ne sont pas mobilisables. Ce "seuil" de l'article L. 300-6 conduit en pratique à exclusion de fait les projets étatiques de la procédure simplifiée de mise en compatibilité, les obligeant, par leur taille et leur caractère le plus souvent structurant, à une procédure classique plus lourde. De ce fait, sous réserve de nos réflexions (supra partie 1) relatives à la libre administration des collectivités territoriales, il pourrait être envisagé de supprimer cette limite pour accélérer les projets étatiques. Toutefois, cette réforme ne nous paraît pas opportune.

En premier lieu, la procédure de mise en compatibilité est celle qui prévaut pour les changements de PLU à la suite d'une déclaration d'utilité publique. Simplifier la modification pour des projets étatiques en leur appliquant le même régime que lorsqu'une DUP a été réalisée serait par trop négliger les garanties procédurales qu'apporte la DUP et que n'apporte pas la déclaration de projet.

En second lieu, sachant que la simple suppression conduirait à appliquer la mise en compatibilité à tous les projets des autres collectivités, on peut se demander si une réforme excluant l'Etat de cette contrainte, mais pas les autres collectivités, ne rendrait pas le droit plus complexe encore qu'il ne l'est. À cet égard, si la simplification et l'efficacité devaient être choisies en supprimant la référence à l'équilibre du PADD du PLU ou du PAS du SCOT, il faudrait faire de même pour tous.

Du fait de cette différence, il nous paraît difficile de considérer un rapprochement sur ce point entre le régime des deux déclarations de projet.

1.2.3 – *Durée de validité*

Les deux procédures DPCE et DPCU n'ont pas la même durée de validité, mais cela n'est pas illogique.

En effet, la DPCU a pour objectif la modification des documents d'urbanisme pour la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'un programme de logement. La procédure arrivant à son terme voit le document d'urbanisme modifié, éventuellement par une modification imposée par le préfet dans les hypothèses dans lesquelles il y aurait une carence des autorités responsables de ces modifications.

Quant à la DPCE, elle a pour objectif la validation d'un projet pour lui donner une existence juridique. Pour cette raison, l'article L. 121-6 du code de l'environnement prévoit une caducité de la déclaration à l'issue d'un délai de 5 ans. Cet article prévoit aussi un délai d'un an entre l'enquête publique et la déclaration.

En effet, pour la DPCE, en vertu de l'article L. 121-6 du code de l'environnement :

*« Si la déclaration de 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.*

*Si les **travaux n'ont pas reçu de commencement d'exécution dans un délai de cinq ans** à compter de la publication de la déclaration de projet, la déclaration devient caduque. Toutefois, en l'absence de changement dans les circonstances de fait ou de droit, le **délai peut être prorogé une fois pour la même durée**, sans nouvelle enquête, par une déclaration de projet prise dans les mêmes formes que la déclaration initiale et intervenant avant l'expiration du délai de cinq ans. »*

On peut vouloir lisser cette différence de régime, la différence ayant des justifications dans les deux sens :

- D'abord dans le sens d'un maintien de la solution actuelle, on peut rappeler que la modification des plans pour un projet n'est pas nécessaire si le projet est

abandonné. Cela est d'autant plus vrai qu'à la prochaine mise en compatibilité du plan ou à sa prochaine révision, la situation antérieure peut être rétablie.

- Ensuite, dans un autre sens, l'article L. 121-6 du code de l'environnement se justifie pour la réalisation d'un projet, mais aussi pour des raisons de démocratie environnementale ayant pour objectif de respecter l'avis du public. C'est pour cette seconde raison qu'il convient de mettre en place une caducité de la décision, afin de renouveler la participation à l'issue d'un certain délai. Or, les déclarations de DPCU ont, elles aussi, bien souvent des conséquences sur l'environnement et pourraient nécessiter une nouvelle procédure de consultation à l'issue d'un certain délai.

- L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme dispose notamment :

*« Al. 1 : « L'État 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 »*

*Al. 6 : « Lorsque l'action, l'opération d'aménagement ou le programme de construction est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, **les dispositions nécessaires pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme ou pour adapter les règlements et servitudes mentionnés au deuxième alinéa font l'objet d'une évaluation environnementale**, au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ».*

- L'article R. 104-10 impose aussi la mise en place d'une évaluation environnementale pour les SCoT, à l'occasion de leur mise en compatibilité, « *s'il est établi qu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement* »

*« Lorsque la mise en compatibilité n'entre pas dans le champ d'application de l'article R. 104-9, les schémas de cohérence territoriale **font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de leur mise en compatibilité**, s'il est établi qu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au regard des critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement :*

*1° Après un examen au cas par cas réalisé dans les conditions définies aux articles R. 104-28 à R. 104-32, lorsque le schéma de cohérence territoriale est mis en compatibilité en application du second alinéa de l'article L. 143-42, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique en application de l'article L. 143-44, ou dans le cadre d'une déclaration de projet en application des articles **R. 143-12 et R. 143-13***

2° Après un examen au cas par cas réalisé dans les conditions définies aux articles R. 104-33 à R. 104-37, dans les autres cas. »

- Et l'article R. 104-14 impose aussi une évaluation environnementale pour les projets modifiant les PLU. En effet,

« Lorsque la mise en compatibilité n'entre pas dans le champ d'application de l'article R. 104-13 [natura 2000, révision, procédure intégrée L 300-6-1], les plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de leur mise en compatibilité, s'il est établi qu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au regard des critères de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement :

1° Après un examen au cas par cas réalisé dans les conditions définies aux articles R. 104-28 à R. 104-32, lorsque le plan local d'urbanisme est mis en compatibilité en application du second alinéa de l'article L. 153-51, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique en application de l'article L. 153-54, ou dans le cadre d'une déclaration de projet en application des articles R. 153-16 et R. 153-17 ;

2° Après un examen au cas par cas réalisé dans les conditions définies aux articles R. 104-33 à R. 104-37, dans les autres cas. »

Il ne serait donc pas illogique que, eu égard à la nécessité de respecter la démocratie environnementale, les études d'impact, les enquêtes publiques et les évaluations au cas par cas du projet subissent une limite dans le temps de la validité de la DPCU comme cela existe déjà pour la DPCE.

La question qui peut alors se poser est celle des conséquences de cette caducité sur les documents d'urbanisme.

Deux solutions sont envisageables : soit la modification qui a été réalisée du SCOT ou du PLU devient caduque en même temps que la déclaration de projet, soit au contraire elle perdure quelle que soit la pérennité ou non de la déclaration de projet. A notre connaissance, il n'y a pas de réponse jurisprudentielle à cette question. L'analyse va cependant dans le sens du maintien de la modification du plan d'urbanisme en cas de caducité de la DPCU. On notera que cette solution s'applique aussi à notre avis pour les DPCE qui modifie les SCOT ou PLU, même si là non plus il ne nous a pas été donné de trouver de jurisprudence. On notera que le raisonnement *mutatis mutandis* à partir des PIG ou des DUP n'est pas non plus éclairant, puisque dans aucun de ces cas, on ne trouve de jurisprudence sur l'effet de la caducité de l'acte sur les plans d'urbanisme modifiés (or on sait que la caducité des PIG est de 3 ans et que celle des DUP est de 5 ou 10 ans).

Trois considérations nous conduisent à pencher vers l'interprétation du maintien du plan d'urbanisme modifié en cas de caducité de la DPCU.

- D'abord, il semble que la modification du SCOT ou du PLU puisse être considérée comme "indépendante" de la déclaration de projet. L'analyse *mutatis mutandis* des DUP est à cet égard intéressante : alors que la jurisprudence les qualifie d'actes non-réglementaires et non créateurs de droit (CE 20 déc. 1963, *Halgouët* et jurisprudence constante), les dispositions de la DUP emportant approbation de la modification du PLU ont été qualifiées de mesures réglementaires (CE, avis, 28 avr. 1993, *Cne de Royan* : LPA 15 déc. 1993, n° 150, p. 22, note M.-C. Rouault ; LPA 18 mars 1994, n° 33, p. 4, note J. Morand-Deville ; RFDA 1994, n° 2, p. 230, concl. C. Vigouroux ; D. 1994, somm. p. 271, note P. Bon. – CE, 11 déc. 1996, *Assoc. défense environnement orangeois*, BJDU 1996, n° 6, p. 441 ; Lebon, p. 485 ; AJPI 1997, p. 766, note A. Lévy ; RDI 1997, n° 1, p. 64). La nature de ces décisions ainsi que leurs contentieux sont donc différents.
- Ensuite, on notera que la modification du SCOT ou du PLU à la suite d'une déclaration de projet n'emporte pas nécessairement la réalisation du projet. En réalité, la modification du plan d'urbanisme ne fait que permettre la réalisation du projet prévu dans la DPCU ou d'un projet équivalent, mais pas plus. Le fait que la modification puisse ouvrir à la réalisation d'autres projets éventuels démontre un lien insuffisant entre les deux décisions.
- Enfin, la décision de modifier le SCOT ou le PLU prise à la suite de la DPCE ou de la DPU est une décision elle-même réversible et modifiable à la prochaine modification du plan d'urbanisme.

Il en est ainsi du PLU comme des lois qui ne sont pas rendues caduques par un éventuel changement de Constitution, parce que le plan n'est pas, à notre sens, une mesure d'application de la déclaration de projet, même si celle-ci contribue à son évolution.

2 – L'option d'un rapprochement entre la DPCU et la DPCE

La première solution consisterait en un rapprochement entre la DPCU et la DPCE en modifiant les régimes afin, soit de les fusionner, soit à tout le moins de les rapprocher et de mieux les coordonner. Ces possibilités de rapprochement sont en partie issues des remarques que nous avons pu faire, notamment dans le cadre du point 4 de la première partie.

Deux points nous semblent importants :

- D'une part, *in fine*, l'option du rapprochement des deux déclarations n'est pas celle que nous préconisons. Leurs objectifs initiaux les rendent trop différentes pour une fusion ou pour un rapprochement notable. La différenciation entre les procédures nous semble plus réaliste et source de plus de simplification.
- D'autre part, une partie de ces rapprochements ou, plutôt, de ces mises en cohérence, peuvent cependant être réalisées nonobstant la volonté de différenciation globale des procédures. Pour le dire simplement, si l'on marque la différence des procédures

(solution du 2 de cette seconde partie), cela n'empêche pas de simplifier l'ensemble des déclarations de projet, et donc d'éviter de créer des différences inutiles.

2.1 – Fixer une durée de validité commune

Comme nous avons pu le voir au point I.4.2.2, les deux procédures que sont la DPCU et la DPCE n'ont pas la même durée de validité. Si cela peut se justifier par les objectifs différents de chacune des déclarations, la facilité d'usage desdites procédures serait améliorée par la mise en place de durées communes.

Comme on a pu le dire, il serait cohérent que la nécessité de respecter la démocratie environnementale, les études d'impact et enquêtes publiques ou évaluation au cas par cas du projet impliquent une limite dans le temps de la validité de la DPCU comme cela existe pour la DPCE.

2.2 – Rapprocher les concertations préalables ?

Comme on a pu le voir dans le point I.4.2.4 de la première partie, le rapprochement des modalités de concertation pourrait être envisagé.

On pourrait étendre à toutes les DPCU les concertations des DPCE.

Cette solution serait une grande complication pour les projets de plus faible envergure alors que, précisément, l'intérêt majeur de la DPCU est de modifier rapidement les plans pour les adapter à un projet (la DPCU est un choix, rappelons-le, et la modification peut être réalisée par une procédure de modification ou de révision classique des plans). En effet, l'option d'aligner les obligations de concertation prévues pour la DPCU sur celles encadrant la DPCE n'est pas pragmatique. En effet, elle signifierait qu'avant une DPCU, le public bénéficierait d'un droit d'initiative. Il n'est pas certain que la simplicité des procédures y gagnerait : c'est un euphémisme.

Ceci dit, lorsqu'un projet nécessite une concertation préalable au titre de la DPCU et une autre au titre de la DPCE (dans l'hypothèse donc où la DPCE ne suffirait pas modifier tous les documents nécessitant d'être adaptés pour permettre le projet), aucune norme constitutionnelle n'interdit de prévoir que la concertation préalable soit commune à la DPCU et à la DPCE. On peut s'inspirer sur ce point de l'article 15 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelable. Le droit européen ne s'y oppose pas non plus car la convention d'Aarhus et la directive 2003/35/CE exigent seulement que la participation du public soit effective : ces textes européens n'interdisent donc pas de regrouper les procédures à la condition que cela ne les prive pas de leur sincérité et de leur effectivité.

2.3 - L'extension de la procédure de déclaration de projet du code de l'environnement (DPCE) à la modification d'autres plans que le SCoT et le PLU

Comme indiqué dans la première partie, il y a en l'état actuel des choses une grande différence entre les plans qui peuvent être modifiés par la DPCE (le PLU et le SCoT), et les plans modifiables par la DPCU qui ajoute à ces deux plans (PLU et SCoT) les plans que l'on peut qualifier de « régionaux » (cf. C. urb., art. L. 300-6). Il conviendrait à notre sens, pour un rapprochement de ces procédures, et à tout le moins si la DPCE ne perd pas ses possibilités de modifier les plans d'urbanisme, d'étendre le champ d'application du DPCU au DPCE.

En effet, aucune raison matérielle ou de principe ne semble justifier que les projets prévus dans le code de l'environnement n'impliquent la modification que des seuls plans immédiatement supérieurs que sont le PLU et le SCoT.

En l'état actuel, la DPCE ne peut modifier que les SCoT et les PLU. C'est ce que dispose l'article R. 126-1 du code de l'urbanisme

« Toutefois, lorsque la déclaration de projet nécessite la mise en compatibilité d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, elle est publiée dans les conditions prévues, selon le cas, aux articles R. 143-15 ou à l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme. »

La DPCU pour sa part ouvre la possibilité de modifier non seulement les SCoT et PLU, mais aussi les documents régionaux supérieurs aux SCoT. C'est ce que dispose l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Celui-ci fait d'abord référence aux articles « L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 à L. 153-59 », c'est-à-dire aux règles de « mise en compatibilité » d'un SCoT et d'un PLU avec une opération d'intérêt général.

À cela, les alinéas 2 et 3 de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ajoutent :

*« Lorsque la déclaration de projet **est adoptée par l'État**, elle peut procéder aux adaptations nécessaires du schéma directeur de la région d'Île-de-France, d'un schéma d'aménagement régional des collectivités de l'article 73 de la Constitution, 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. **Ces adaptations sont effectuées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables au contenu de ces règlements ou de ces servitudes.***

*Les adaptations proposées sont présentées **dans le cadre** des procédures prévues par les articles L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 à L. 153-59, auxquelles les autorités ou services compétents pour élaborer les documents mentionnés à l'alinéa précédent sont invités à participer. »*

On peut résumer cette différence par trois points :

- D'une part, seules les DPCU portant sur des projets étatiques permettent de modifier d'autres plans que le SCoT et le PLU.

- D'autre part, les plans en cause sont ceux que l'on peut regrouper sous la catégorie des plans régionaux, qui ont été développés comme plans d'urbanisme stratégique sur l'ensemble du territoire national depuis la création des SRADDET par la Loi NOTRe de 2015. Sont ainsi visés le SDRIF, les SAR, le PADDUC, les SRADDET, mais aussi les chartes de parcs naturels, les SDAGE, les SAGE, les ZPPAUP, les SRCE et les PCAET, ces schémas ayant pour l'essentiel disparus avec l'édiction des SRADDET et d'autres réformes.
- Enfin, ces modifications des plans supérieurs se font « *dans le cadre* » des procédures de modification des SCoT et des PLU (al. 3 de l'article), auxquelles les responsables des plans régionaux sont associés, et surtout auxquelles l'État, auteur de la DPCU, est partie. Il n'y a donc pas à proprement parler de procédure spéciale de modification.

Au regard de ces éléments, il ne nous semble pas impossible d'étendre les modifications des plans régionaux dans le cadre de l'article L. 126-1 du code de l'environnement dans des conditions similaires ou non.

- Cette modification pourrait être limitée aux projets de l'État. Il est possible aussi d'envisager que la modification des documents régionaux puisse être ouverte aux déclarations de projet (DPCE ou DPCU) des régions : cela serait cohérent et correspondrait non seulement au caractère régional de ces plans, à un respect de la décentralisation, mais aussi à un retour des contrats de plan.
- Cette modification serait de surcroît cohérente avec les évolutions issues de la loi NOTRe et le passage qui s'en est suivi d'un « diptyque » SCoT/PLU à un « triptyque » SRADDET (SAR, SDRIF...)/SCoT/PLU.

Une autre incohérence est à noter dans la modification de ces plans, qui pourrait conduire à une modification plus générale. En effet, les plans modifiables par la DPCU de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme sont eux-mêmes moins nombreux que ceux qui sont modifiables par la procédure intégrée de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme sans que l'on trouve de justification décisive à cette différence.

Les plans visés dans ce dernier article comprennent en effet aussi :

- les DTA : la référence est logique au regard de leur place au même titre qu'un plan dans la hiérarchie des normes urbanistiques, mais il faudrait l'étendre aux DTADD malgré leur caractère actuellement fantomatique.
- les AVAP : à cet égard, on peut penser qu'il est utile de toute façon de modifier l'article L. 300-6 qui ne vise que les ZPPAUP, remplacées par les AVAP, elles-mêmes remplacées par les « sites patrimoniaux remarquables ». L'évolution envisagée pourrait corriger ce double reliquat du passé (en prenant en compte les plans qui restent). L'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme vise aussi les plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine
- les PPRN (PPRI, PPR cavité et PPRM)

- les PDU : il est possible de les ajouter, tout en mettant à jour les articles L. 300-6 du code de l'urbanisme, L. 300-6-1 Du code de l'urbanisme et L.126-1 du code de l'environnement en visant les PDM (plans de mobilité)
- les PLH

La procédure étant proche (cf. art L. 300-6-1 III et IV pour le renvoi aux procédures des plans en question), les différences ne trouvent à notre sens pas non plus de justification décisive.

3 – L'option de la différenciation de la DPCU et de la DPCE

Dès lors que les différences entre les deux procédures nous paraissent plus nombreuses que leurs similitudes, l'objectif de sécurité juridique conduit à privilégier de différencier plus nettement les deux procédures. Cette proposition n'est pas univoque car elle ouvre deux options : la plus simple consiste à maintenir les deux procédures, mais en les dotant d'un régime qui leur soit propre ; la seconde, plus ambitieuse, consiste à fusionner l'actuelle DPCU avec celle qui en est la plus proche juridiquement, la procédure intégrée prévue par l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme

3.1 – L'option du maintien des deux déclarations préalables

3.1.1 – Approche générale

Comme on l'a vu au point 2.1 de la première partie, la DPCE et la DPCU ont, à la base, des finalités distinctes : affirmer l'intérêt général d'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages pour la première et affirmer l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement, ou la réalisation d'un programme de construction, afin de modifier aisément les dispositions des documents de planification qui y feraient obstacle pour la seconde. Le brouillage de la distinction est venu du fait que le législateur a également habilité la DPCE à modifier les documents d'urbanisme.

L'idée serait de retrouver la finalité fondamentale de chacune des procédures. Dans ces conditions, la fonction d'adaptation des documents de planification devrait être fermée à la DPCE, qui devrait avoir pour seul objet d'affirmer publiquement, de la part de son auteur, le caractère d'intérêt général d'un projet de travaux. Il s'agirait donc, très simplement, de revenir à l'objectif poursuivi par la proposition du Conseil d'Etat dans son rapport précité *L'utilité publique aujourd'hui* : « répondre à une exigence de démocratie et de transparence, pour que les décideurs publics prennent leurs responsabilités publiquement et formellement, par des décisions clairement identifiables sur les projets dont ils sont les auteurs : ainsi tous ceux auxquels ils ont à rendre compte de leur gestion seront mis à même d'apprécier le contenu réel de ces projets ».

Si on estime souhaitable de conserver la fonction de modification des documents d'urbanisme propre à la DPCE, il pourrait être envisagé de modifier le

champ d'application de la DPCU en y intégrant les projets publics de travaux d'aménagements ou d'ouvrages soumis à enquête publique.

Le régime contentieux de la DPCE n'aurait pas vocation à être modifié. Par contre, un changement de dénomination de la DPCU s'impose pour que cessent définitivement les ambiguïtés constatées.

3.1.2 – L'utilité de modifier le nom d'une des deux déclarations de projet ?

L'une des simplifications – même si tout changement apporte une complexité au moment où il est réalisé – serait de requalifier l'une des deux procédures de déclaration de projet, de manière à éviter les confusions induites par l'homonymie.

La « déclaration de projet » la plus courante et complexe étant celle du droit de l'environnement, le plus pertinent serait de modifier le terme pour la déclaration du code de l'urbanisme.

On peut ainsi penser à « **déclaration d'opération d'intérêt général** », mais cette dénomination présente deux défauts : celui d'utiliser le terme « d'opération d'intérêt... » comme dans les OIN et celui de renvoyer à « l'intérêt général » qui est lui-même dans l'article L. 126-1 du code de l'environnement (« *se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.* »). En revanche, elle a le mérite de recouvrir aussi bien les opérations publiques que privées qui rentrent dans le champ d'application de la déclaration actuelle. Maintenir le terme de « déclaration » permet aussi de mieux aborder la phase de changement de nom. Le terme de « **déclaration d'opération d'intérêt public** » ou « **déclaration d'opération d'intérêt urbanistique** » permet peut-être de retirer les défauts d'une référence à l'intérêt général. La référence à l'intérêt urbanistique permet aussi de rattacher clairement cette déclaration au code qui en prévoit le régime et à l'intérêt concret de cette déclaration.

Le changement de nom doit aussi être l'occasion de mieux mettre en avant les liens entre les deux procédures. Ainsi, dans le code de l'environnement, des renvois à la « *procédure de déclaration d'opération d'intérêt urbanistique de l'article L. 300-6 C. urb.* » pourraient être multipliés. L'article L. 126-1 du code de l'environnement lui-même pourrait faire un renvoi au code de l'urbanisme, alors que pour l'heure, la possibilité pour la DPCU de permettre la modification des plans d'urbanisme selon la procédure de mise en compatibilité, soumis à un simple examen conjoint des personnes publiques associées, n'est envisagée que dans l'article R. 126-1 du code de l'environnement

Un paragraphe pourrait ainsi se présenter sous cette forme :

« Lorsque l'opération objet de la déclaration de projet implique la mise en compatibilité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme [et éventuellement d'un plan régional], elle peut tenir lieu de déclaration d'opération d'intérêt urbanistique au sens de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Les conditions de ce choix sont prévues par décret en Conseil d'État »

3.2 – L’option de la fusion de la DPCU avec la procédure intégrée de l’article L. 300-6-1 du code de l’urbanisme

Le retour à un régime épuré de la DPCE n’est peut-être pas suffisant pour parvenir à une sécurité juridique réellement satisfaisante.

Le droit français de l’urbanisme est pris dans une certaine tension depuis une vingtaine d’années : d’un côté, l’empilement des documents de planification, dont le législateur cherche à simplifier la hiérarchie (cf. ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020) ; de l’autre, la mise en place de procédures souples permettant de s’affranchir, dans certaines conditions, des contraintes générées par cette même planification de nature à faire obstacle à des projets présentant un caractère d’intérêt général. Sauf à imaginer une simplification radicale, cette configuration a très vraisemblablement vocation à perdurer. C’est ce qui explique l’apparition, dans notre droit positif, des déclarations de projet en 2002-2003, de la procédure intégrée pour le logement (ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013), de la procédure intégrée pour l’immobilier d’entreprise (ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014), avant que ces deux dernières procédures ne soient fusionnées au sein d’une « procédure intégrée » par la loi ELAN du 23 novembre 2018. Ces procédures souples peuvent être discutées dans le sens où elles ont clairement pour finalité de passer, au moins ponctuellement, d’une logique de projet (au sens global du terme) à une logique d’opération. Mais leur nécessité pratique est difficilement contestable, et les associations d’élus y sont attachées.

La lisibilité du droit peut néanmoins en souffrir.

Une réflexion sur les actuelles déclarations de projet est l’occasion de proposer un dispositif plus simple consistant à fusionner DPCU et procédure intégrée. Une première difficulté serait réglée : la dénomination de déclaration de projet resterait réservée à la procédure prévue par le code de l’environnement ; celle de procédure intégrée devenant la procédure unique, prévue par le code de l’urbanisme, pour adapter les documents d’urbanisme.

L’écueil à éviter réside dans le fait que la nouvelle procédure ne devrait en rien pâtir d’une *capitis diminutio* par rapport à l’actuelle DPCU, dès lors que le champ d’application de ces deux procédures ne se recoupe qu’en partie. A cet égard, deux points de vigilance doivent être mis en avant.

3.2.1 – Les objets possibles de la nouvelle procédure intégrée

Si l’on compare les objets respectifs de la DPCU et de l’actuelle procédure intégrée, on remarque que deux éléments sont spécifiques à cette dernière : la réalisation d’une grande opération d’urbanisme²¹ et la réalisation d’une opération de revitalisation de territoire. Ces objets doivent évidemment être conservés dans le cadre de la nouvelle procédure intégrée.

²¹ La loi précise que la GOU doit présenter un caractère d’intérêt général, précision bien redondante qui gagnerait à être abrogée.

Pour le reste, le champ d'application de la DPCU est à la fois plus et moins large que celui de l'actuelle procédure intégrée :

- plus large : la DPCU peut être utilisée pour déclarer l'intérêt général d'« *une action ou d'une opération d'aménagement* », sans autre précision, ou de « *la réalisation d'un programme de construction* » tandis que la procédure intégrée précise qu'elle peut porter sur « *une opération d'aménagement ou (...) une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général* »²², la localisation des projets devant se situer dans « *une unité urbaine* » ;

- moins large : la procédure intégrée peut spécifiquement porter sur « *la réalisation d'un projet immobilier de création ou d'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* », alors que la DPCU ne peut porter que sur « *un programme de construction* », expression qui ne viserait que la construction de logements, sauf à considérer que, par sa généralité, elle englobe également la construction de locaux accueillant des activités économiques.

A partir de ces prémisses, une possibilité de rédaction pourrait être la suivante :

- reprendre, compte tenu de leur généralité – et donc de leur commodité de mise en œuvre –, les expressions d'« action ou d'opération d'aménagement » ;

- prévoir en outre que la procédure intégrée peut porter sur « *un programme de construction* » (en supposant qu'il s'agit nécessairement de logements). On peut néanmoins hésiter entre cette expression, qui suggère une certaine ampleur, et celle qui figure actuellement à l'article L. 300-6-1 (lequel évoque « *une construction comportant principalement des logements* ») : cette dernière expression dit à la fois moins (le projet peut être assez modeste) et plus : le « *programme de construction* » au sens de l'article L. 300-6 paraît ne pouvoir porter que sur des logements, tandis que la « *construction* » au sens de l'article L. 300-6-1 n'exclut pas une certaine diversité des destinations ;

- prévoir que la procédure intégrée puisse porter sur l'immobilier d'entreprise, ce qui permet qu'un tel projet n'emprunte pas nécessairement la forme d'une opération d'aménagement (cet avantage étant au demeurant commun au second cas précédemment évoqué, quelle que soit la formulation retenue) ;

- l'exigence que l'opération d'aménagement ou la construction comportant principalement des logements soit réalisée dans une « unité urbaine » ne paraît pas être dotée d'une plus-value évidente.

3.2.1 – Les documents de planification modifiables

La liste des documents de planification modifiables par l'Etat dans le cadre de la DPCU est moins étendue que dans celui de la procédure intégrée de l'article L. 300-6-1. N'y figurent

²² Nous considérons ici que l'expression « comportant principalement des logements » doit être mise en facteur commun des mots « opération d'aménagement » et « construction », ce qui signifie selon cette interprétation que l'opération d'aménagement, au sens de l'actuel art. L. 300-6-1, a un champ plus réduit que l'opération d'aménagement au sens de l'art. L. 300-6.

pas le cas des DTA, des AVAP, des PVAP, des PPR, des plans de prévention des risques miniers, des plans de déplacements urbains (devenus plans de mobilité) et des PLH. Inversement l'adaptation de la charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional n'est prévue que dans le régime de la DPCU.

Il serait donc opportun de procéder à l'unification des types de procédure concernés.

4 – Les rectifications matérielles à envisager

4.1 — Rectification d'une référence au PAS du SCoT

L'article L. 300-6 al. 1 du code de l'urbanisme tel qu'issu de l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 (art. 6) prévoit :

« Les articles L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 à L. 153-59 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'État, 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 du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ».

Or, depuis la réforme des SCoT de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, le PADD du SCoT a disparu au profit principalement du PAS. L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme devrait être rectifié sur ce point, par exemple comme suit :

« Les articles L. 143-44 à L. 143-50 et L. 153-54 à L. 153-59 sont applicables sauf si la déclaration de projet adoptée par l'État, un de ses établissements publics, un département ou une région a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement stratégique du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme ».

4.2 — Rectification d'une formulation au pluriel

La seconde rectification matérielle concerne une formulation inadaptée, au pluriel, dans un article réglementaire, l'article R. 126-1 du code de l'environnement. Celui-ci dispose dans son alinéa 2 :

« Toutefois, lorsque la déclaration de projet nécessite la mise en compatibilité d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, elle est publiée dans les conditions prévues, selon le cas, aux articles R. 143-15 ou à l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme. »

Le pluriel est directement issu d'une erreur de plume du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

Une alternative se présente au pouvoir réglementaire pour cette rectification :

- soit garder le pluriel et supprimer la référence à l'article au singulier, ce qui donnerait : « selon le cas, aux articles R. 143-15 ou R. 153-21 du code de l'urbanisme »,
- soit mettre les deux références aux articles au singulier : « selon le cas, à l'article R. 143-15 ou à l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme ».

La seconde formulation a notre préférence.

4.3. — Proposer un usage plus important de la publicité sur un site internet

On retrouve dans un certain nombre d'articles l'idée d'une publicité dans un lieu accessible au public. Il nous semble qu'une double publicité en ligne et dans un lieu accessible au public pourrait aujourd'hui améliorer l'information du public, mais aussi conduire en pratique à une diminution globale du travail des administrations. En effet, la difficulté – relative – de la mise en ligne sur le site de la préfecture, de la collectivité ou de l'établissement public serait en réalité compensée par la diminution des personnes venant à la mairie ou à l'EPCI afin d'avoir accès à ce document. Elle ouvrirait aussi la possibilité aux administrés d'avoir un meilleur accès à ces documents, sans prendre, pour cela, de journées de congé. En revanche, un remplacement complet ne nous semble pas encore favorable, dans le sens de ce qu'a pu dire le Défenseur des droits Claire Hédon dans son rapport « *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* » de février 2022.

Ainsi, les articles R. 126-2 al. 3 ; R. 126-3 al. 3 du code de l'environnement qui disposent :

« Chacune des formalités de publicité mentionne le ou les lieux où le public peut consulter le document comportant le texte de la déclaration de projet. »

pourraient être remplacés par un alinéa qui disposerait

*« Chacune des formalités de publicité mentionne le ou les lieux **ainsi que le ou les sites internet** où le public peut consulter le document comportant le texte de la déclaration de projet. »*