

Urbanisme

Elaboration, modification et révision des documents

La boucle est (enfin) bouclée! Le décret d'application du 14 février 2013, de l'ordonnance du 5 janvier 2012, a parachevé la modification du régime juridique des procédures d'élaboration et d'adaptation des documents d'urbanisme.

L'AUTEUR



NORA KHODRI,
avocate associée
AdDen avocats

L'« Grenelle » de l'environnement (1) avait habilité le gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à la clarification et à la simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. C'est dans ce contexte que l'ordonnance du 5 janvier 2012 (2) avait modifié de manière significative la partie législative du Code de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne le champ d'application et les modalités de mise en œuvre des différentes procédures d'élaboration et d'adaptation des documents d'urbanisme.

Cette ordonnance devait entrer en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard au 1^{er} janvier 2013. Malgré l'absence de son décret d'application, ladite ordonnance est entrée en vigueur à cette date.

La parution du décret postérieurement au 1^{er} janvier 2013 n'a pas été de nature à remettre en cause l'application effective de l'ordonnance à cette date, dès lors que ses dispositions étaient précises et complètes et, qu'au surplus, aucune d'entre elles ne renvoyait expressément à un décret le soin de préciser les conditions de son application. Toutefois, le retard de publication du décret a certainement freiné les collectivités

locales qui ont dû s'abstenir d'engager toute nouvelle procédure d'élaboration ou d'adaptation de leurs documents d'urbanisme. Heureusement, le pouvoir réglementaire est venu mettre un terme à cette situation en adoptant, le 14 février 2013, le décret d'application. Son entrée en vigueur, le 17 février suivant, a parachevé la modification du régime juridique des procédures d'élaboration et d'adaptation des documents d'urbanisme.

Une enquête publique unique

L'apport principal du décret réside dans la consécration d'une enquête publique « unique » en cas de mise en compatibilité avec une déclaration de projet de plusieurs documents d'urbanisme. C'est ainsi que lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou

d'opération d'aménagement, présentant un caractère d'intérêt général, nécessite la mise en compatibilité d'au moins deux des documents d'urbanisme suivants: schéma de cohérence territoriale (Scot), plans locaux d'urbanisme (PLU), plan d'occupation des sols ou plan d'aménagement de zone, le nouvel article R.121-19 du Code de l'urbanisme dispose qu'il est procédé, sauf « circonstance particulière », à une enquête publique unique dès lors que les autorités compétentes ont désigné d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête (3).

Cette nouveauté est satisfaisante, dans la mesure où la procédure de mise en compatibilité des PLU avec une déclaration de projet va certainement connaître une nouvelle impulsion depuis la suppression, le 1^{er} janvier dernier, de la procédure de révision simplifiée à laquelle elle s'est substituée (4).

Modification du dossier de mise en compatibilité après enquête publique

On regrette toutefois que le pouvoir réglementaire n'ait pas précisé ce que recouvrait la notion de « circonstance particulière », et ce, d'autant plus que

À NOTER

Le dossier de mise en compatibilité est éventuellement modifié pour tenir compte « des avis joints au dossier d'enquête publique, des observations du public et des résultats de l'enquête ».

l'organisation d'une enquête publique unique semble être obligatoire (5). Dès lors, quelles circonstances particulières seront susceptibles de dispenser de l'organisation d'une enquête publique unique et quid en l'absence de commun accord sur la personne

chargée d'ouvrir et d'organiser l'enquête? Il appartiendra au juge administratif, s'il est saisi sur ce point, de préciser les modalités d'application de cette disposition réglementaire. Le décret du 14 février 2013 transpose, à la procédure de mise en compatibilité, les nouvelles dispositions législatives relatives à l'évolution du projet après enquête publique applicables aux procédures d'élaboration, de révision et de modification des documents d'urbanisme (6) en prévoyant que le dossier de mise en compatibilité est éventuellement modifié pour tenir compte « des avis joints au dossier d'enquête publique, des observations du public et des résultats de l'enquête » (7).

Mise en compatibilité du schéma directeur de la région Ile-de-France

C'est l'absence de dispositions réglementaires dans le décret du 14 février 2013 qui mérite ici d'être soulignée. En effet, alors que le projet de décret soumis à consultation du public du 26 octobre au 16 novembre 2012 prévoyait des dispositions réglementaires spécifiques à la mise en compatibilité du schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif) avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet, celles-ci n'ont pas été reprises dans le texte adopté. Par suite, seules les dispositions législatives prévues à l'article L.141-2 (C. urb.) trouveront à s'appliquer, ce que l'on peut regretter compte tenu de leur caractère imprécis (8) et lacunaire (9). L'absence, inexpliquée, de ces dispositions réglementaires dans le décret et l'approximation de l'article L.141-2 précité dissuaderont sans doute les collectivités locales d'initier des projets incompatibles avec le Sdrif.

Ajustements formels

La section réglementaire du Code de l'urbanisme relative à l'élaboration, la révision, la modification et la mise en compatibilité est désormais rédigée et organisée selon une structure identique, tant en ce qui concerne les Scot, que les PLU.

À NOTER

Le texte ne prévoit aucune disposition sur la transmission du projet de PLUi arrêté et le soumettant pour avis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Cette section est désormais divisée en trois sous-sections :

- la 1^{re} sous-section traite de l'élaboration et de la révision (C. urb., art. R.122-6 à R.122-11 pour les Scot et R.123-15 à R.123-22-1 pour les PLU);

- la 2^e sous-section concerne la procédure de mise en compati-

bilité, laquelle est elle-même divisée en trois paragraphes, selon que la mise en compatibilité se fait avec un autre document (C. urb., art. R.122-12 pour les Scot et R.123-23 pour les PLU), avec un projet faisant l'objet d'une DUP (C. urb., art. R.122-13 pour les Scot et R.123-23-1 pour les PLU) ou avec une déclaration de projet (C. urb., art. R.122-13-1, R.122-13-2, R.122-13-1 pour les Scot et R.123-23-2 à R.123-23-4 pour les PLU);

- la 3^e sous-section intéresse la publicité et l'entrée en vigueur des actes relatifs à l'élaboration, à la révision et à la mise en compatibilité (C. urb., art. R.122-14 à R.122-15 pour les Scot et R.123-24 et R.123-25 pour les PLU).

Ce parallélisme, figurant également dans la partie législative du code depuis l'ordonnance du 5 janvier 2012, sera certainement de nature à faciliter la tâche des collectivités, comme celle des praticiens, dans le maniement des règles d'urbanisme...

Délai des communes membres d'EPCI pour rendre leur avis sur le projet de PLUi arrêté

S'agissant de l'élaboration et de la révision des PLU intercommunaux (PLUi), le décret du 14 février 2013 apporte une utile précision sur le délai dans lequel une commune membre peut rendre son avis sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou les dispositions du règlement qui la concernent directement. En effet, le nouvel

article R.123-16 du Code de l'urbanisme précise que cet avis «est rendu dans un délai de trois mois à compter de l'arrêt du projet», avant d'ajouter qu'«en l'absence de réponse à l'issue de ce délai, l'avis est réputé favorable».

Toutefois, il convient de relever ici ce qui semble être un oubli du législateur: l'absence de disposition législative ou réglementaire organisant la transmission du projet de PLUi arrêté et le soumettant pour avis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En effet, l'article L.123-9 du Code de l'urbanisme encadre la transmission du projet de PLU arrêté uniquement aux personnes publiques associées et aux personnes qui en font la demande, au titre desquelles ne figurent pas les communes membres de l'EPCI. Certes, le PLUi est élaboré «en concertation» avec les communes membres tout au long de la procédure (C. urb., art. L.123-6). Et, compte tenu de la composition de l'organe délibérant des EPCI, nul doute que les communes savent parfaitement à quelle date le projet de PLUi est arrêté. Néanmoins, et afin de ne pas compromettre leur droit à un nouvel arrêt du projet de PLUi à une majorité qualifiée par l'organe délibérant de l'EPCI (C. urb., art. L.123-9 al. 3), les communes devront veiller à faire délibérer leurs conseils municipaux, une fois le projet de PLUi arrêté, afin que ceux-ci rendent un avis sur les OAP et les dispositions du règlement les concernant.

La carte fiscale annexée au PLU

Complétant l'article R.123-13 du Code de l'urbanisme, le décret du 14 février 2013 prévoit que les annexes graphiques du PLU indiqueront désormais «le périmètre des secteurs relatif au taux de la taxe d'aménagement» et «le périmètre des secteurs affectés par un seuil minimal de densité». Ce

À NOTER

Les annexes graphiques du PLU indiquent désormais «le périmètre des secteurs relatif au taux de la taxe d'aménagement».

faisant, le pouvoir réglementaire prend acte de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012. En effet, l'article L.331-14 du Code de l'urbanisme prévoit qu'un document graphique, figurant en annexe du

PLU, doit identifier à titre d'information les secteurs de la commune dans lesquels les communes ou EPCI ont, le cas échéant, fixé des taux différents dans une fourchette comprise entre 1% et 5% s'agissant de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement.

En revanche, les secteurs de la commune, ou de l'EPCI, dans lesquels s'applique le taux majoré à 20% de la taxe d'aménagement (C. urb., art. L.331-15) ne semblent pas devoir figurer sur ce document en l'absence de disposition le prévoyant. L'annexe graphique devra également figurer les secteurs où un seuil minimal de densité, seuil en deçà duquel le versement pour sous-densité peut être dû, a été déterminé par les communes ou EPCI en application de l'article L.331-36 du Code de l'urbanisme.

Le contenu du rapport de présentation enrichi

Comme pour les modifications et les révisions, le décret du 14 février 2013 indique que le rapport de présentation (•••)

RÉFÉRENCE

Décret n° 2013-142 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, JO du 16 février 2013.

Mise en compatibilité du schéma directeur de la région Ile-de-France

C'est l'absence de dispositions réglementaires dans le décret du 14 février 2013 qui mérite ici d'être soulignée. En effet, alors que le projet de décret soumis à consultation du public du 26 octobre au 16 novembre 2012 prévoyait des dispositions réglementaires spécifiques à la mise en compatibilité du schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif) avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet, celles-ci n'ont pas été reprises dans le texte adopté. Par suite, seules les dispositions législatives prévues à l'article L.141-2 (C. urb.) trouveront à s'appliquer, ce que l'on peut regretter compte tenu de leur caractère imprécis (8) et lacunaire (9). L'absence, inexplicite, de ces dispositions réglementaires dans le décret et l'approximation de l'article L.141-2 précité dissuaderont sans doute les collectivités locales d'initier des projets incompatibles avec le Sdrif.

Ajustements formels

La section réglementaire du Code de l'urbanisme relative à l'élaboration, la révision, la modification et la mise en compatibilité est désormais rédigée et organisée selon une structure identique, tant en ce qui concerne les Scot, que les PLU.

À NOTER

Le texte ne prévoit aucune disposition sur la transmission du projet de PLUi arrêté et le soumettant pour avis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Cette section est désormais divisée en trois sous-sections :

- la 1^{re} sous-section traite de l'élaboration et de la révision (C. urb., art. R.122-6 à R.122-11 pour les Scot et R.123-15 à R.123-22-1 pour les PLU);

- la 2^e sous-section concerne la procédure de mise en compatibilité,

laquelle est elle-même divisée en trois paragraphes, selon que la mise en compatibilité se fait avec un autre document (C. urb., art. R.122-12 pour les Scot et R.123-23 pour les PLU), avec un projet faisant l'objet d'une DUP (C. urb., art. R.122-13 pour les Scot et R.123-23-1 pour les PLU) ou avec une déclaration de projet (C. urb., art. R.122-13-1, R.122-13-2, R.122-13-1 pour les Scot et R.123-23-2 à R.123-23-4 pour les PLU);

- la 3^e sous-section intéresse la publicité et l'entrée en vigueur des actes relatifs à l'élaboration, à la révision et à la mise en compatibilité (C. urb., art. R.122-14 à R.122-15 pour les Scot et R.123-24 et R.123-25 pour les PLU).

Ce parallélisme, figurant également dans la partie législative du code depuis l'ordonnance du 5 janvier 2012, sera certainement de nature à faciliter la tâche des collectivités, comme celle des praticiens, dans le maniement des règles d'urbanisme...

Délai des communes membres d'EPCI pour rendre leur avis sur le projet de PLUi arrêté

S'agissant de l'élaboration et de la révision des PLU intercommunaux (PLUi), le décret du 14 février 2013 apporte une utile précision sur le délai dans lequel une commune membre peut rendre son avis sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou les dispositions du règlement qui la concernent directement. En effet, le nouvel

article R.123-16 du Code de l'urbanisme précise que cet avis « est rendu dans un délai de trois mois à compter de l'arrêt du projet », avant d'ajouter qu'« en l'absence de réponse à l'issue de ce délai, l'avis est réputé favorable ».

Toutefois, il convient de relever ici ce qui semble être un oubli du législateur : l'absence de disposition législative ou réglementaire organisant la transmission du projet de PLUi arrêté et le soumettant pour avis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En effet, l'article L.123-9 du Code de l'urbanisme encadre la transmission du projet de PLU arrêté uniquement aux personnes publiques associées et aux personnes qui en font la demande, au titre desquelles ne figurent pas les communes membres de l'EPCI. Certes, le PLUi est élaboré « en concertation » avec les communes membres tout au long de la procédure (C. urb., art. L.123-6). Et, compte tenu de la composition de l'organe délibérant des EPCI, nul doute que les communes savent parfaitement à quelle date le projet de PLUi est arrêté. Néanmoins, et afin de ne pas compromettre leur droit à un nouvel arrêt du projet de PLUi à une majorité qualifiée par l'organe délibérant de l'EPCI (C. urb., art. L.123-9 al. 3), les communes devront veiller à faire délibérer leurs conseils municipaux, une fois le projet de PLUi arrêté, afin que ceux-ci rendent un avis sur les OAP et les dispositions du règlement les concernant.

La carte fiscale annexée au PLU

Complétant l'article R.123-13 du Code de l'urbanisme, le décret du 14 février 2013 prévoit que les annexes graphiques du PLU indiqueront désormais « le périmètre des secteurs relatif au taux de la taxe d'aménagement » et « le périmètre des secteurs affectés par un seuil minimal de densité ».

À NOTER

Les annexes graphiques du PLU indiquent désormais « le périmètre des secteurs relatif au taux de la taxe d'aménagement ».

Le pouvoir réglementaire prend acte de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012. En effet, l'article L.331-14 du Code de l'urbanisme prévoit qu'un document graphique, figurant en annexe du

PLU, doit identifier à titre d'information les secteurs de la commune dans lesquels les communes ou EPCI ont, le cas échéant, fixé des taux différents dans une fourchette comprise entre 1% et 5% s'agissant de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement.

En revanche, les secteurs de la commune, ou de l'EPCI, dans lesquels s'applique le taux majoré à 20% de la taxe d'aménagement (C. urb., art. L.331-15) ne semblent pas devoir figurer sur ce document en l'absence de disposition le prévoyant. L'annexe graphique devra également figurer les secteurs où un seuil minimal de densité, seuil en deçà duquel le versement pour sous-densité peut être dû, a été déterminé par les communes ou EPCI en application de l'article L.331-36 du Code de l'urbanisme.

Le contenu du rapport de présentation enrichi

Comme pour les modifications et les révisions, le décret du 14 février 2013 indique que le rapport de présentation (•••)

RÉFÉRENCE

Décret n° 2013-142 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, JO du 16 février 2013.

(●●●) du PLU devra être complété afin d'y intégrer « l'exposé des motifs des changements apportés » en cas de mises en compatibilité (C. urb., art. R.123-2).

Cette obligation concerne également très logiquement les Scot (C. urb., art. R.122-2).

Le décret du 14 février 2013 complète la liste des documents devant être portés à la connaissance des collectivités locales par le préfet lorsqu'elles élaborent ou adaptent leurs documents d'urbanisme en y ajoutant le schéma régional de cohérence écologique, dont on sait qu'il doit être pris en compte par les collectivités lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme (C. env., art. L.371-2).

À RETENIR

➤ **Ajustements et précisions.** Outre certains ajustements formels contribuant à la lisibilité et l'intelligibilité du Code de l'urbanisme, les modalités de la procédure de mise en compatibilité ont été précisées par le décret du 14 février 2013, le texte procédant, par ailleurs, à des ajustements ponctuels peu significatifs.

- (1) Plus précisément l'article 25 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
(2) Ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, JO du 6 janvier 2012.
(3) Conformément aux dispositions de l'article L.123-6 du Code de l'environnement.
(4) On le sait la procédure de mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet remplace désormais la révision simplifiée, le législateur ayant entendu éviter les « doublons » dans la mesure où ces deux procédures avaient le même champ d'application.
(5) C'est ce que laisse penser la forme impérative résultant de l'emploi du présent dans la rédaction de l'article R.121-19 (« il est procédé (...) à une enquête publique unique »). Il est toutefois possible de s'interroger quant à la véritable intention du pouvoir réglementaire. En effet, les documents préparatoires du décret évoquaient la « possibilité » pour les personnes publiques de recourir à l'enquête publique unique (voir en ce sens tant le projet de décret et document qui y était annexé soumis à la consultation du public). Mais surtout, la « notice » du décret, telle que mise en ligne sur le site Légifrance indique « Le recours à une

- enquête publique unique est également autorisé lorsque la déclaration de projet nécessite la mise en compatibilité de plusieurs documents ».
(6) Cf. C. urb., art. L.122-11 pour les Scot et art. L.123-10 pour les PLU.
(7) Cf. C. urb., art. R.122-11-3 pour les Scot et R.123-23-1 pour les PLU.
(8) Par exemple l'article L.141-2 du Code de l'urbanisme ne précise pas selon quelles modalités (avis, délai...) intervient la mise en compatibilité du Sdrif par la région, condition sine qua non à l'adoption de la déclaration de projet. A contrario, le projet de décret prévoyait que le dossier de mise en compatibilité du Sdrif était transmis pour avis au conseil régional, qui disposait d'un délai de 2 mois pour se prononcer.
(9) L'article L.141-2 du Code de l'urbanisme prévoit que la déclaration d'utilité publique (DUP) ou la déclaration de projet qui n'est pas compatible avec les dispositions du Sdrif ne peut intervenir que si l'enquête publique a porté à la fois sur « l'utilité publique et sur la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence ». Or, s'agissant des déclarations de projet, le texte aurait dû prévoir une enquête publique portant à la fois sur « l'intérêt général » et sur la mise en compatibilité du schéma.

Les Cahiers juridiques de La Gazette

Le magazine juridique des agents des collectivités territoriales et des élus locaux.

L'actualité juridique décryptée

Un système d'informations complet, pratique et réactif !



Chaque mois,
Les Cahiers juridiques
de La Gazette



Chaque semaine,
la newsletter juridique



Abonnez-vous sur

www.territorial.fr rubrique presse en ligne