

LES MODES D'EVOLUTION DES PLANS LOCAUX D'URBANISME DES GRANDES VILLES

SEPTEMBRE 2009

Recherche pour le compte de la Ville de Paris

coordonnée par Etienne Fatôme, Yves Jégouzo
et Jean-Pierre Lebreton

à partir des contributions de J.-Ph. Brouant, A. Cocquière, A. Delattre,
J.-F. Inserguet, J.-P. Lebreton, P. Planchet, J. Trémeau, N. Wolff

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	4
I – TABLEAU GENERAL DES MODES D’EVOLUTION DES PLANS LOCAUX D’URBANISME	7
11 - Les procédures permettant de changer les règles du PLU	7
11-1 - Les procédures à la disposition de la collectivité gestionnaire du PLU	8
11-2 - Les procédures à l’initiative d’une personne autre que la collectivité gestionnaire du PLU	11
11-3 - La procédure provisoire de modification de l’article 1 ^{er} de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009	12
12 - Les procédures particulières augmentant la constructibilité sans formellement modifier le PLU	13
II – LES PROCEDURES DE DROIT COMMUN : LES CRITERES DE DISTINCTION DE LA MODIFICATION ET DE LA REVISION	15
21 - Le principe : l’utilisation de la procédure de modification	15
22 - Les hypothèses dans lesquelles la modification doit laisser la place à la procédure de révision	16
22-1 – L’atteinte à l’économie générale du PADD	16
22-2 - La réduction d’un espace boisé classé, d’une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou d’une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels	25
22-3 - Les graves risques de nuisance	32
III - – LES HYPOTHESES OU PEUVENT ÊTRE UTILISEES DES PROCEDURES PARTICULIERES	35
31 - Les hypothèses où peut être utilisée la révision simplifiée	35
31-1 - La révision simplifiée liée à la réalisation d’un seul projet ou d’une seule opération	35
31-1-1 – La notion de construction ou d’opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général	36
31-1-2- L’opération ou la construction présentant un intérêt général, l’économie générale du PADD et la soumission à évaluation environnementale	38
31-1-4 La pluralité de révisions simplifiées pour une construction ou une opération d’intérêt général.	44

31-2 - Le projet d'extension des zones constructibles	45
31-2-1- Que faut-il entendre par « zones constructibles » ?	45
31-2-2- Que faut-il entendre par « <i>extension</i> des zones constructibles » ?	46
31-2-3- Les conditions du recours à la révision simplifiée pour l'extension des zones constructibles	46
32 – Les hypothèses de recours à la mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet	47
32 -1- Les cas envisagés par l'article L. 126-1 du code de l'environnement	47
32-2- Les cas envisagés par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme	47
33 – Les procédures particulières augmentant la constructibilité sans formellement modifier le PLU	51
33-1 - Contenu et mise en œuvre des dispositifs de majoration	51
33-1-1 - L'article L. 127-1 C. urb. en faveur du logement social	51
33-1-2 Les mesures introduites dans l'article L. 123-1-1 au profit des bâtiments d'habitation	54
33-1-3- L'article L. 128-1 relatif à la performance énergétique des constructions	56
33-2- La question du cumul des majorations	57
33-3- Rapports entre la règle augmentant la constructibilité et les autres prescriptions du PLU ou d'autres documents ou normes d'urbanisme	58
IV- PORTEE DE LA DISTINCTION DES PROCEDURES PERMETTANT DE CHANGER LE PLU	61
41 - Les sanctions de la distinction des procédures	61
41-1- L'illégalité du recours à la procédure de modification lorsque la révision est nécessaire	61
41-2- La question du risque pouvant exister d'utiliser la révision lorsque la modification est suffisante	61
41-3- Est-il possible d'échapper à la procédure de révision de droit commun en enchaînant une série de révisions simplifiées ?	64
42 – Les enjeux en termes de procédure	65
42-1- Le lancement de la procédure	65
42-2- L'information et la participation du public	65
42-3- L'évaluation environnementale	66
42-4- Les études	68
42-5- Les consultations	69

SYNTHESE

INTRODUCTION GENERALE

Comment faire évoluer les documents d'urbanisme des grandes villes et, notamment, le PLU de Paris, pour répondre aux nouveaux objectifs des villes s'inscrivant dans les axes du développement durable ? Comment le faire dans la sécurité juridique ? Telles sont, en les synthétisant, les questions auxquelles doit répondre cette étude élaborée par le GRIDAUH sur la base d'une commande de la ville de Paris.

Cette étude n'est donc pas une analyse exhaustive des modes d'évolution des PLU et ne traitera pas, notamment, des problèmes spécifiques à l'espace rural. Elle ne concernera que les agglomérations et portera plus précisément encore sur les procédures à mettre en œuvre pour réaliser les nouveaux objectifs des politiques urbaines issus, tant de la loi du 13 décembre 2000, que des orientations du Grenelle de l'environnement à savoir, une meilleure valorisation de l'espace urbain existant pouvant conduire, par exemple, à relancer la construction en hauteur et à rechercher de nouvelles formes urbaines, à favoriser les déplacements collectifs, les équipements productifs d'énergies renouvelables.

Deux remarques préalables s'imposent avant d'examiner les réponses précises pouvant être apportées à ces questions.

*** La première concerne le problème juridique de la gestion du PLU**

On le sait, la question de l'évolution des documents d'urbanisme est à la fois l'une des plus anciennes, et des plus discutées. Elle est en toute hypothèse, sur le terrain pratique, une des plus irritantes dans la mesure où les documents d'urbanisme semblent dans les faits en perpétuel changement.

Pour ne prendre que ces exemples, la partie du PLU de la communauté urbaine Lille Métropole intéressant la seule ville de Lille a fait déjà l'objet, depuis 2004, de dix-sept changements opérés dans le cadre d'une procédure de modifications et d'un changement par recours à la révision simplifiée ; le PLU du Grand Lyon, approuvé en juillet 2005, a fait (ou fait) l'objet de trois révisions simplifiées, de onze mises en compatibilité et de cinq modifications (chacune de ces modifications comporte plusieurs centaines de points et affecte la plupart des communes dont la ville de Lyon) ; et le PLU de la ville Rennes, depuis 2004, a été l'objet de trois procédures de modification et de deux révisions simplifiées.

L'enjeu de cette question est accru par le fait que les collectivités se trouvent encore confrontées à des incertitudes trop nombreuses quant au choix de la procédure la plus adéquate pour changer le PLU tant en termes de bonne gestion administrative que de légalité. Les données du débat sont connues. C'est le débat entre la sécurité juridique et les nécessités d'accompagner des politiques urbaines par définition mouvantes.

La sécurité juridique implique que les documents d'urbanisme et, notamment, les PLU ne puissent être changés trop souvent et trop facilement une fois qu'ils ont été approuvés :

- Il s'agit de la sécurité juridique des investisseurs qui ont des projets dans un secteur donné : elle implique non seulement que leurs droits ne puissent être remis en cause sans motifs très sérieux mais plus largement, que les règles d'urbanisme présentent la stabilité minimale sans laquelle elles risquent d'être discréditées.
- Il s'agit également de la sécurité des habitants qui s'installent ou vivent dans un quartier en fonction d'un environnement économique, social et paysager donné et qui vont invoquer même s'ils n'y sont pas toujours fondés, des droits à ce que cet environnement ne puisse être trop facilement remis en cause.

Pour assurer cette sécurité, il faut donner une certaine rigidité à la règle ou, plus précisément encore, subordonner son changement à des garanties procédurales qui seront recherchées principalement sur le terrain de la concertation, de la participation du public, de la prise en compte de l'environnement.

En sens inverse, comme le disait de manière très ramassée, un ancien directeur de l'urbanisme du Ministère de l'Équipement, Antoine Givaudan, il faut qu'un document d'urbanisme « vive ». Il est nécessaire que la règle d'urbanisme puisse prendre en compte les évolutions de la politique urbaine, les nouvelles priorités qui peuvent être successivement, l'emploi, la protection de l'environnement, les économies d'énergie, etc. Il est donc nécessaire que les PLU puissent être changés et que cela puisse se faire dans des délais raisonnables, compatibles avec les rythmes de la vie économique. Le droit doit pouvoir refléter l'état des équilibres qui s'établissent entre les différents intérêts et aspirations de la société urbaine. C'est ce qui explique le peu de succès rencontré par la proposition du Rapport du Conseil d'État, « *L'urbanisme, pour un droit plus efficace* » (Documentation française, 1992, p. 87) tendant à geler les POS pendant une période minimale de trois ans après leur adoption ou leur révision.

Faute pour la règle de droit de pouvoir évoluer à temps, va exister le risque de voir les arbitrages nécessaires se faire en dehors de cette règle de droit. C'est la rigidité des anciens plans d'urbanisme de 1958 qui explique largement l'usage abusif qui fut fait de la dérogation jusqu'en 1976. Les effets négatifs de cette situation ont été suffisamment dénoncés en leur temps pour qu'il soit nécessaire d'y revenir.

La conciliation entre l'objectif de sécurité juridique et l'objectif d'adaptabilité réaliste aux exigences économiques et sociales des plans d'urbanisme s'est traduite, dans la période récente, par la construction d'une véritable échelle des procédures permettant de faire évoluer les plans. Cette échelle repose sur l'idée qu'il faut donner une très grande souplesse à la règle lorsque les changements sont de faible importance et qu'à l'inverse, les changements stratégiques ne doivent être opérés qu'au prix d'une réflexion et d'une concertation de grande ampleur, impliquant des procédures plus lourdes. D'où la multiplication des procédures de gestion des PLU qui aboutit, avec la loi du 17 février 2009, à ce qu'il y ait aujourd'hui, au moins 7 manières de changer le PLU (v. infra) sans compter les techniques permettant d'avoir une application évolutive de la règle en vigueur.

*** La seconde question préalable concerne l'objet des changements dont la légalité doit être analysée dans cette étude à savoir, l'adaptation des PLU des grandes agglomérations aux exigences du développement durable.**

Les orientations de la politique urbaine de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et les débats du Grenelle de l'environnement vont dans une même direction. Il faut lutter contre l'étalement urbain pour assurer une « *utilisation économe et équilibrée des espaces* » ; il faut assurer la « *maîtrise des besoins de déplacement* », favoriser les économies d'énergie et, d'une manière générale, mettre en œuvre les objectifs figurant à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

La politique urbaine doit, conformément à l'objectif du développement durable, viser en priorité à développer la ville sur la ville. On se trouve ainsi devant une orientation totalement différente de la politique qui a prévalu pendant les 20 années précédentes et qui stigmatisait au contraire la densification, dénonçait l'urbanisme de l'après-guerre fait de « barres et de tours » et a, sinon prôné, tout au moins favorisé, un modèle fondé sur le développement de l'habitat et de l'urbanisme périurbain marqué notamment par les maisons individuelles et les centres commerciaux.

Comment construire la ville sur la ville ? Un certain nombre d'actions paraissent privilégiées : à cet effet, la reconquête des friches urbaines, des sites industriels abandonnés et des grandes emprises publiques désaffectées, la réalisation d'équipements de transports collectifs, la recherche de nouvelles formes urbaines et la construction de « tours » ou, cette expression n'ayant pas de sens précis, d'immeubles de grande hauteur (IGH) qualifiés comme tels au regard du droit de la construction ou d'immeubles dépassant les plafonds de hauteur fixés dans les règlements de PLU ; tout ceci pouvant se traduire, par ailleurs, par une certaine densification.

Au regard de ces deux observations préalables et après un rappel de l'ensemble des modes d'évolution des PLU (I), seront successivement exposés les critères de distinction entre les deux procédures de base que sont la modification et la révision (II), les hypothèses où peuvent être utilisées les procédures particulières qui se sont multipliées ces dernières années (III) avant, enfin, de s'interroger sur la portée et les enjeux de ces distinctions (IV).

I – TABLEAU GENERAL DES MODES D'EVOLUTION DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Les procédures visant à permettre de faire évoluer les POS puis les PLU ont elles-mêmes considérablement évolué dans le temps, cette évolution allant dans le sens d'une diversification constante. Alors qu'il n'existait initialement qu'une seule procédure pour changer les anciens plans d'occupation des sols, la révision, de nouvelles procédures ont été instituées par la loi du 31 décembre 1976 puis par la loi SRU du 13 décembre 2000. On connaît les justifications avancées de cette diversification. Le législateur ayant successivement supprimé la faculté de déroger à la règle d'urbanisme (ne sont admises depuis la loi du 31 décembre 1976 que les adaptations mineures) puis, la possibilité d'appliquer cette règle par anticipation (loi du 13 décembre 2000), il a fallu rendre la gestion de la règle d'urbanisme plus souple, plus facile.

Sans prendre parti sur ces motivations et leur bien fondé, il faut souligner que cette diversification a généré une complexité accrue des procédures. Conséquence : le risque est de plus en plus important d'utiliser une procédure pour une autre.

Par ailleurs, parallèlement à ces procédures, la législation récente a prévu des mécanismes particuliers permettant à la collectivité gestionnaire du PLU de faire bénéficier certaines catégories d'opérations d'un surcroît de constructibilité au regard de celle qui résulte des règles contenues dans le plan. Il convient d'évoquer également ces procédures.

11 - Les procédures permettant de changer les règles du PLU

Si on fait l'état des procédures applicables en juin 2009, on recense huit procédures de gestion du PLU¹ dont sept permettent d'en modifier le contenu, la huitième, la mise à jour, ayant seulement comme objet d'actualiser les informations juridiques dont il ne fait qu'assurer la publicité².

La lecture des articles L. 123-13 et suivants du code de l'urbanisme permet de distinguer les procédures qui sont normalement utilisées par les auteurs de la règle d'urbanisme pour la faire évoluer, et les procédures exceptionnelles permettant à d'autres collectivités de modifier la règle en raison de la nécessité de l'adapter à des évolutions juridiques qui lui sont extérieures.

¹ On notera que se greffent sur ces procédures de base, certaines spécificités telles que celle que prévoit l'article L. 123-15 concernant les modifications ou révisions d'un PLU ayant pour objet de modifier les règles applicables à l'intérieur d'un périmètre de ZAC.

² La procédure de mise à jour, prévue par l'article R. 123-22 du code de l'urbanisme, est destinée exclusivement à permettre l'actualisation des informations données par le PLU dans les annexes et, notamment, à actualiser l'état et la portée des servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article L. 126-1. Il ne s'agit pas d'une procédure qui permet de changer les dispositions du PLU mais dont l'objet est seulement d'actualiser les règles relatives à l'occupation des sols dont la publicité est assurée par le PLU.

11-1 - Les procédures à la disposition de la collectivité gestionnaire du PLU

Il existe depuis la loi de 1976 deux procédures principales, la révision et la modification. Mais le législateur a doublé chacune de ces procédures d'une forme allégée. A ces deux procédures, elles-mêmes dédoublées, il convient d'ajouter la mise en compatibilité du PLU avec une DUP ou une déclaration de projet dont la collectivité gestionnaire du PLU a pris l'initiative.

1°) La procédure de modification, selon l'article L. 123-13, ne s'applique que si « *la modification envisagée :*

- a) ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 123-1 ;*
- b) ne réduit pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;*
- c) ne comporte pas de graves risques de nuisance ».*

En allant à l'essentiel, on doit noter que la procédure de modification est principalement gérée par la commune ou l'EPCI compétent et ne comporte qu'une enquête publique.

Cette procédure est la procédure qui doit être mise en œuvre en l'absence de conditions particulières. Elle constitue la procédure « de principe ».

2°) La procédure de révision s'applique dans les trois hypothèses précitées ci-dessus, c'est-à-dire, en fait, lorsque sont apportés au PLU soit des changements stratégiques portant « *atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable* », soit des changements qui ont des effets significatifs sur l'environnement ou l'agriculture, deux intérêts traditionnellement pris en compte par le droit de l'urbanisme.

La procédure est beaucoup plus lourde. Cette complexité peut se manifester sur quatre points au moins :

- l'initiative et le lancement de la procédure,
- la nécessité d'associer les autres collectivités à la procédure,
- une procédure d'information et de participation du public plus exigeante puisqu'elle comporte, outre l'enquête publique, l'obligation de procéder à une concertation préalable
- la nécessité, dans certains cas, de procéder à une évaluation environnementale.

S'ajoutent à ces deux procédures normales, deux procédures dites simplifiées, sans compter les spécificités de procédure liées à certaines situations particulières telles que celles de Paris, Lyon et Marseille ou celles des PLU intercommunaux.

3°) La révision simplifiée

La loi Urbanisme et Habitat de 2003 a remplacé la procédure de révision d'urgence par la **procédure de révision simplifiée** qui peut s'appliquer à l'initiative du maire dans deux hypothèses :

- « lorsque la révision a pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité » (alinéa 6 de l'article L. 123-13).
- « à un projet d'extension des zones constructibles qui ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable et ne comporte pas de graves risques de nuisance ».

La révision simplifiée comporte également une concertation préalable, une enquête publique et une obligation d'association des autres collectivités.

On notera que la loi du 17 février 2009 a supprimé la possibilité d'utiliser la procédure de révision simplifiée pour corriger les erreurs matérielles. Désormais, ces rectifications se font par la voie de la procédure de modification simplifiée.

4°) La modification « simplifiée » instituée par l'article 2 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 qui a introduit un nouvel alinéa 5 à l'article L. 123-13 prévoyant l'utilisation de cette procédure *« lorsque la modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ou porte uniquement sur des éléments mineurs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, à l'exclusion de modifications sur la destination des sols »*.

La liste des éléments réputés mineurs est l'objet du décret n° 2009-722 du 18 juin 2009 et figure à un nouvel article R. 123-20-1 du code de l'urbanisme :

- « a) Rectifier une erreur matérielle ;
- « b) Augmenter, dans la limite de 20 %, le coefficient d'emprise au sol, le coefficient d'occupation des sols ou la hauteur maximale des constructions, ainsi que les plafonds dans lesquels peut être autorisée l'extension limitée des constructions existantes ;
- « c) Diminuer les obligations de recul des constructions par rapport aux limites de leur terrain d'assiette ou par rapport aux autres constructions situées sur le même terrain ;
- « d) Diminuer, dans la limite de 20 %, la superficie minimale des terrains constructibles ;
- « e) Supprimer des règles qui auraient pour objet ou pour effet d'interdire l'installation de systèmes domestiques solaires thermiques ou photovoltaïques ou de tout autre dispositif individuel de production d'énergie renouvelable, l'utilisation en façade du bois ou de tout autre matériau renouvelable permettant d'éviter des émissions de gaz à effet de serre ou la pose de toitures végétalisées ou retenant les eaux pluviales ;
- « f) Supprimer un ou plusieurs emplacements réservés ou réduire leur emprise. »

Cette liste laisse apparaître que, sous couvert d'éléments mineurs, la nouvelle procédure permet d'apporter des changements qui peuvent être de nature à affecter très sensiblement le tissu urbain ; c'est notamment le cas du b) qui permet d'augmenter de 20% le COS, le coefficient d'emprise au sol ou la hauteur des constructions. En réalité l'appellation mineure paraît bien habiller un choix fondamental des pouvoirs publics, celui de permettre la densification des tissus urbains existants, au prix, le cas échéant, d'une destructuration physique des ensembles immobiliers intéressés.

Le champ d'application de cette procédure de modification simplifiée comporte quelques limites :

- selon la loi, elle ne peut pas s'appliquer à la destination des sols ;

- selon l'article R. 123-20-1, elle ne peut **pas** avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte aux prescriptions édictées en application du 7° de l'article L. 123-1, qui permet au PLU d' « *identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et (de) définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* ».
- **enfin, et surtout**, comme il s'agit d'une procédure particulière applicable à un projet de « modification », elle ne peut s'appliquer à des cas qui relèveraient de la procédure de révision, à raison de l'atteinte à l'économie générale du PADD, de la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole, d'une zone naturelle et forestière, ou d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou encore parce que le projet comporterait de graves risques de nuisance.

La simplification procédurale attachée à la modification simplifiée consiste à remplacer l'enquête publique par une procédure allégée d'information du public qui est néanmoins conçue de telle manière qu'elle permette à celui-ci de faire valoir ses observations : selon le nouvel article R. 123-20-2

« Un avis précisant l'objet de la modification simplifiée, le lieu et les heures où le public pourra consulter le dossier et formuler des observations est publié en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département et affiché en mairie ou au siège de l'établissement public compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées. L'avis est publié huit jours au moins avant le début de la mise à disposition du public et affiché dans le même délai et pendant toute la durée de la mise à disposition.

Le projet de modification, l'exposé de ses motifs, ainsi que le registre permettant au public de formuler ses observations, sont mis à sa disposition en mairie ou au siège de l'établissement public compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées ».

5°) La mise en compatibilité du PLU

- La mise en compatibilité du PLU avec une DUP

La mise en compatibilité du plan a initialement été instituée pour les déclarations d'utilité publique. Il ne s'agit pas là d'une procédure à la disposition de la collectivité gestionnaire du PLU car la DUP continue à relever d'une prérogative régaliennne de l'Etat ; mais il convient d'observer que la collectivité gestionnaire du PLU a la qualité d'expropriant ; elle peut donc établir un dossier de DUP sur lequel le représentant de l'Etat se prononce ; si le projet en question n'est pas compatible avec le PLU, l'enquête publique concernant cette opération portera à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence. Puis, le préfet fera procéder conjointement avec la collectivité gestionnaire du PLU et les personnes associées, à un examen des dispositions nécessaires à la mise en compatibilité, consultera l'organe délibérant de la collectivité gestionnaire du plan, prendra la DUP qui emporte, par elle-même, mise en compatibilité du plan.

La procédure de DUP comportant mise en compatibilité du PLU présente un indéniable attrait en termes de commodité : elle ne comporte pas de concertation préalable, elle n'est subordonnée à aucune limitation de fond (elle peut donc porter atteinte à l'économie générale du plan, réduire une protection et exposer à de graves risques de nuisances).

- La mise en compatibilité avec une déclaration de projet

Le mécanisme de mise en compatibilité a été étendu à la déclaration de projet instituée par la loi du 22 février 2002 relative à la démocratie de proximité. A l'origine, la déclaration de projet s'appliquait à des « projets publics », pouvant émaner notamment de la collectivité gestionnaire du PLU et pour lesquels le code de l'environnement exige une enquête publique. Mais le champ d'application de la déclaration de projet a été étendu à deux reprises depuis 2003, notamment parce que le législateur entendait tirer partie des avantages d'une mise en compatibilité du PLU particulièrement simplifiée et rapide ; selon les dispositions de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, il peut s'agir d'une action ou d'une opération d'aménagement (depuis la loi du 2 août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine), d'un « programmes de construction » (depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion).

Selon l'article R. 123-23 du code de l'urbanisme, lorsque l'opération faisant l'objet de la déclaration de projet est réalisée par la collectivité gestionnaire du PLU et ne requiert pas une déclaration d'utilité publique :

- Le maire ou le président de l'organe délibérant de l'établissement public mène la procédure de mise en compatibilité ; il assure l'examen conjoint du projet avec les collectivités publiques et les associations agréées concernées préalablement à l'ouverture de l'enquête publique.
- L'enquête publique est organisée dans les formes prévues par les articles R. 123-1 à R. 123-33 du code de l'environnement.
- L'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI gestionnaire du PLU se prononce sur la déclaration de projet ; l'approbation de celle-ci emporte mise en compatibilité du plan local d'urbanisme.

11-2 - Les procédures à l'initiative d'une personne autre que la collectivité gestionnaire du PLU

Trois procédures sont susceptibles d'être mises en œuvre lorsque le PLU doit être ajusté à un projet d'intérêt général ou à une norme supérieure. Il s'agit de :

1°) La procédure de révision imposée par l'Etat

Prévue par l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, cette procédure permet au préfet de mettre en demeure une commune de réviser un PLU :

- pour que ce plan permette la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général,

- pour que ce plan soit rendu compatible avec les directives territoriales d'aménagement, les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, avec les orientations d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur, d'un schéma de mise en valeur de la mer, d'une charte de parc naturel régional ou de parc national, d'un plan de déplacements urbains ou d'un programme local de l'habitat.

Si la commune ne procède pas à cette révision, le préfet peut alors réviser lui-même le PLU en se substituant à la commune.

2°) La procédure de modification imposée par l'Etat

Si, pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général ou pour assurer la compatibilité avec les normes supérieures citées ci-dessus, le PLU peut être changé par la voie plus simple de la modification, le préfet peut exiger le recours à cette procédure dans les mêmes conditions que celles, envisagées ci-dessus, pour la révision (C. urb., L. 123-14).

3°) La mise en compatibilité du PLU avec un projet ou une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet si ces projets ne sont pas compatibles avec les actuelles dispositions du PLU (C. urb., L. 123-16).

Les DUP et les déclarations de projet pouvant justifier la mise en compatibilité du PLU peuvent se rapporter à des projets d'opérations de toute personne publique (ainsi que, pour les DUP, de certaines personnes privées). Dans le cas de la DUP, la mise en compatibilité est, comme on l'a vu plus haut, entre les mains du préfet. Dans le cas de la déclaration de projet, la procédure de mise en compatibilité est entre les mains de la collectivité ou de l'établissement public responsable du projet ou du préfet et non de la collectivité responsable de l'élaboration du PLU. La mise en compatibilité est approuvée par l'organe délibérant de la collectivité gestionnaire du PLU ; si ce dernier y est défavorable, elle peut être décidée par arrêté préfectoral (C. urb., R. 123-23-2 et R. 123-23-3).

11-3 - La procédure provisoire de modification de l'article 1^{er} de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009

L'article 1^{er} de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 a institué, de manière provisoire, « jusqu'au 31 décembre 2010, et par dérogation au premier alinéa de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme », une procédure particulière de modification des PLU ou des POS encore en vigueur lorsqu'elle a « pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ». La procédure ne comporte pas d'enquête publique. « Le projet de modification et l'exposé de ses motifs sont portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois, préalablement à la convocation du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, qui se prononce par délibération motivée ».

Cette disposition concerne l'article 7 du règlement de PLU (ou de POS) qui, en application de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, régit « *l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives* ». Par contre, la loi ne concerne ni les règles d'implantation par rapport à la voirie, ni celles qui concernent les implantations à l'intérieur d'une même parcelle. Cette réglementation des implantations constitue, il faut le rappeler, une disposition obligatoire des POS et des PLU (C. urb., R. 123-9 avant-dernier alinéa) même si elle peut être contenue non pas dans le règlement mais dans les documents graphiques du plan³.

12 - Les procédures particulières augmentant la constructibilité sans formellement modifier le PLU

C'est à partir de 1995 qu'ont été introduites des procédures particulières permettant, sans passer par la modification ou la révision du PLU, d'en moduler l'application à des usages particuliers du sol et ceci par simple délibération du conseil municipal. Il faut souligner l'originalité de ces procédures : elles ressemblent apparemment à des dérogations dans la mesure où elles permettent de dépasser une norme de densité ou de gabarit sans que les dispositions du PLU soient modifiées. Mais, elles s'en distinguent dans la mesure où elles ne bénéficient pas à une seule opération individualisée, faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme mais sont d'application générale : elles sont susceptibles de bénéficier à tous les opérateurs qui entrent dans les conditions définies par la loi (constructeurs de logements sociaux, travaux améliorant la performance énergétique des immeubles, etc.). Elles s'analysent finalement comme la possibilité pour le conseil municipal de fixer une règle secondaire augmentant, au bénéfice de certaines catégories d'opérations, la constructibilité telle qu'elle résulte du PLU, sans formellement modifier celui-ci. De ce fait, on doit considérer que l'annulation contentieuse d'une telle délibération sera sans effet sur la validité du PLU mais, par contre, pourra conduire à l'annulation des autorisations d'urbanisme qui ont bénéficié de cette règle plus favorable.

La volonté récente d'augmenter les possibilités de construire a conduit le législateur à développer ces procédures qui se distinguent de celles qui ont pour objet de faire évoluer la règle :

- par leur commodité d'utilisation : en principe, une simple délibération du conseil municipal, après que le projet ait été mis à la disposition du public,
- par leur application à des prescriptions ayant pour objet ou pour effet de limiter les possibilités de construire, résultant du COS ou/et des règles de gabarit (hauteur de la construction, prospects),
- par le ciblage d'un objectif particulier, favoriser la réalisation de logements sociaux, améliorer les performances énergétiques notamment.

Les procédures en question figurent aux articles L. 123-1-1, L. 127-1 et L. 128-1 du code de l'urbanisme :

³ Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU ne s'applique pas, en effet, l'article R. 111-18 du code de l'urbanisme qui, d'une manière générale, dispose qu' : « à moins que le bâtiment à construire ne jouxte la limite parcellaire, la distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapprochée doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à trois mètres ».

- **L'article L. 127-1 c. urb. en faveur du logement social**, introduit en 1995, a été modifié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui a élargi le champ d'application et assoupli les conditions d'utilisation,
- **Trois alinéas ont été ajoutés dans l'article L. 123-1-1 par la loi du 25 mars 2009** pour accroître le volume constructible des bâtiments à usage d'habitation,
- **L'article L. 128-1 relatif à la performance énergétique des constructions**, issu de l'article 30 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, autorise la fixation d'un COS spécifique, au bénéfice des constructions qui remplissent des critères de performance énergétique ou comportent des équipements de production d'énergie renouvelable.

La diversité de ces procédures montre l'intérêt d'essayer de définir, aussi précisément que possible, le champ d'application de chacune d'entre elles au regard de l'objectif étudié ici, et, notamment, de la réalisation de projets importants pouvant impliquer l'élévation des plafonds des hauteurs autorisées.

Compte tenu de cet objectif, on peut penser qu'à priori, il faut circonscrire le choix entre quatre procédures, la modification, la révision, la révision simplifiée et la mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet ou une DUP.

Toutefois, on ne peut écarter l'hypothèse où une opération impliquant une forte densification serait initiée par l'Etat avec ou sans l'accord de la commune concernée (on peut penser ici au concours d'architecture lancé par le Chef de l'Etat dans le cadre de la réflexion sur le « Grand Paris »). Dans ce cas, il faut envisager que puisse intervenir une révision du PLU pour mise en compatibilité avec un projet d'intérêt général arrêté par l'Etat.

II – LES PROCEDURES DE DROIT COMMUN : LES CRITERES DE DISTINCTION DE LA MODIFICATION ET DE LA REVISION

21 - Le principe : l'utilisation de la procédure de modification

Depuis la réforme opérée par la loi du 13 décembre 2000, la modification semble devenue la procédure de droit commun (ou « normale ») pour changer un PLU.

Antérieurement à la loi du 13 décembre 2000, les changements apportés au POS étaient régis par l'article L. 123-4 résultant de la loi du 7 janvier 1983. Celui-ci disposait que le « *POS est révisé dans les formes prévues aux six premiers alinéas de l'article L. 123-3 (c'est à dire selon une procédure parallèle à celle qui était utilisée pour son élaboration) puis soumis à enquête publique...* ». Et l'alinéa 2 de l'article L. 123-4 spécifiait « *qu'un POS approuvé peut également être modifié par délibération...* ». Il résultait assez clairement de cette rédaction que la procédure normale était la révision, la modification étant une procédure dérogatoire.

La réforme par la loi du 2 juillet 2003 de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme a eu pour objectif de favoriser le recours à la modification. Au regard, tant de l'examen du texte que des travaux préparatoires, cette procédure semble être devenue la procédure de principe : Elle est utilisable en règle générale sauf lorsque les textes l'excluent en raison de l'importance ou de la nature des changements envisagés (la révision est alors nécessaire). Elle peut également être remplacée par la nouvelle procédure de **modification « simplifiée »** instituée par l'article 2 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 ; mais cette procédure de modification « simplifiée » a un champ d'application étroitement circonscrit : elle est utilisable « *lorsque la modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ou porte uniquement sur des éléments mineurs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, à l'exclusion de modifications sur la destination des sols* » (sur cette procédure de modification simplifiée, voir supra 11-1 4°)

Le caractère de procédure de principe revêtu par la procédure de modification résulte tant de l'analyse de l'article L. 123-13 que de l'examen des travaux préparatoires.

*** L'analyse du texte** - Trois observations paraissent pouvoir être avancées à partir de la lecture de l'actuel article L. 123-13 :

- La première tient dans le choix de faire figurer la procédure de modification en premier, à l'inverse de l'état du droit antérieur qui plaçait en tête la procédure de révision ; ce choix exprime la volonté de faire de la modification une procédure de principe, par laquelle la collectivité compétente fait « normalement » évoluer le plan ;
- la seconde tient dans la formulation, au présent de l'indicatif « *la procédure de la modification est utilisée...* » ; elle paraît accréditer l'idée, suivant une technique courante d'interprétation, que la modification doit être retenue pour tous les changements entrant dans son champ d'application ;
- la troisième conforte la précédente, dans la mesure où elle associe la procédure de révision, aux cas énoncés par les a), b) et c) pour lesquels la procédure de modification est exclue ; elle prêche à penser que son champ d'application coïncide avec ces trois cas.

Néanmoins, on peut s'étonner de la formulation « *le plan peut faire l'objet d'une révision* » si l'intention du législateur était bien de cantonner la révision à ces cas ; l'emploi d'une formulation au présent de l'indicatif, en parallèle de celle retenue pour la modification, aurait été plus adapté, et décisif sur le sens du texte.

*** Les travaux préparatoires** – En 2003, il s'agissait pour la réforme de lever la prévention dont était l'objet la modification et d'en faciliter l'emploi. A cette fin, le législateur retient deux procédés ; d'une part, un réajustement de la définition des exclusions de manière à les rendre plus aisées à appliquer, d'autre part, en faisant de la modification la procédure « normale » d'évolution du plan. A cette fin, les travaux préparatoires sont traversés, à la manière d'un leitmotiv par l'idée que la modification devient la « règle » ou la procédure de « droit commun » :

Ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi indique que « ***L'article 4 modifie l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme pour préciser que la procédure de modification des plans locaux d'urbanisme constitue la règle de droit commun et qu'il n'y a lieu de recourir à la procédure de révision qu'au cas...*** » (suit la référence aux cas d'exclusion de la modification).

De même, selon le compte rendu de son audition par la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, le mercredi 27 novembre 2003, le ministre a indiqué que « *le projet gouvernemental redonnait une place centrale à la modification, l'article 4 du projet de loi la mentionnant en premier lieu et prévoyant que la procédure la plus lourde ne doit être appliquée que si les orientations du PADD sont remises en cause* ».

Il semble donc résulter assez nettement de ces considérations que la procédure de droit commun qui doit en principe être utilisée pour changer un PLU est la modification.

La question se pose des conséquences juridiques d'une utilisation de la procédure de révision au lieu et place de la modification (voir infra 14-2).

22 – Les hypothèses dans lesquelles la modification doit laisser la place à la procédure de révision

22-1 – L'atteinte à l'économie générale du PADD

Selon les dispositions de l'article L. 123-13, dans leur rédaction issue de la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, la procédure de modification peut être utilisée à la condition que « *la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 123-1* ».

La notion d'économie générale est transversale au droit administratif. Son rôle est de limiter l'étendue des modifications pouvant être apportées à un acte administratif : dès lors qu'une modification porte atteinte à l'économie générale d'un contrat (v. L. Richer, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 6^{ème} édition, 2008) ou d'un projet d'opération ou de document, elle est soumise à certaines limites et, notamment, ne peut être opérée sans un certain nombre de

garanties notamment procédurales. La notion est couramment utilisée par le droit de l'expropriation qui considère qu'un projet ne peut être déclaré d'utilité publique que s'il ne comporte pas, par rapport au projet mis à l'enquête publique, des modifications qui en modifieraient l'économie générale, c'est-à-dire qui en changeraient substantiellement la nature et les caractéristiques essentielles (CE, 22 avril 1977, *Premoli*, AJDA 1977, p. 512) ; plus précisément, cette jurisprudence subordonne de tels changements à une seconde enquête.

Dans le domaine qui est l'objet de cette étude, la notion d'« atteinte à l'économie générale » d'un document d'urbanisme est utilisée par le Conseil d'Etat depuis l'arrêt *Petitpas* (25 juin 1958, n° 35067, *Min. de la Reconstr. c/ Petitpas*), puis avait été reprise par le législateur en 1976 (loi du 31 décembre) afin de définir les champs d'application respectifs des procédures de modification et de révision des POS.

La notion a été reprise dans le régime des PLU avec la difficulté qu'il exclut le recours à la modification, non pas en cas d'atteinte à l'économie générale du plan, mais s'il y a atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU. En l'absence toutefois de jurisprudence concernant le PLU, il est essentiel de rappeler les solutions retenues pour les POS.

A) L'état du droit applicable aux POS

La notion d'atteinte à l'économie générale du POS n'a jamais été définie par les textes dans la mesure où il s'agit d'un standard juridique. La circulaire n° 77-190 du 29 décembre 1977 relative à la révision et à la modification des POS édictée conjointement par les ministres de l'Equipeement et de l'Intérieur, précise simplement : « la notion d'économie générale du plan n'a pas de définition objective et ne prend son sens qu'au regard du plan d'occupation des sols qu'il convient de remanier. Il appartient à l'administration d'en apprécier la portée, sous le contrôle du juge. La doctrine administrative ne peut qu'en dessiner les contours ».

La notion résulte donc de la jurisprudence qui considère ainsi que constituent notamment, une atteinte à l'économie générale (V. pour un exposé plus complet de la jurisprudence sur les POS, *Environnement et Urbanisme, Jurisprudence, Ministère de l'aménagement du territoire, et de l'environnement*, 1999, p. 147) :

- une réduction sensible des zones d'urbanisation (CE, 1er juin 1984, *Assoc. de défense des propriétaires et assimilés de Saint-Gervais*, Rec. p. 198) ;
- en sens inverse, une modification du zonage permettant une extension sensible de l'urbanisation (CE, 30 déc. 1998, n° 171740, *Mme Vaillant-Orsoni*) et une transformation en zone U de 7 ha de zones naturelles (CE 31 juill. 1996, n° 133 062, *M. Rialland*, classement en zone NA de 10 ha de zones NC) ;
- des modifications du règlement conduisant à une transformation radicale soit du type de forme urbaine, soit des caractéristiques socio-économiques d'un quartier (CE, 6 fév. 1998, *Assoc. des commerçants et artisans du canton de Fayence et autres*, modification d'un règlement de zone NA ayant comme objet d'y permettre la réalisation de supermarchés) ;
- l'adjonction, la suppression ou le changement de localisation d'emplacements réservés structurants de par leur destination ou dont l'emprise est particulièrement importante (CE, 29 juill. 1994, *Bruguer*, Dr. Adm. 1994, n° 893).

Pour apprécier l'atteinte à l'économie générale du plan, le juge administratif se réfère à la fois au règlement et aux documents graphiques qui définissent le zonage. A la lecture de la jurisprudence et des travaux doctrinaux, nombreux en la matière, il ressort que deux méthodes d'analyse sont appliquées : une approche quantitative prenant en compte, notamment, la superficie concernée par le changement, l'importance de l'urbanisation engendrée par le changement et, une approche qualitative, se fondant sur la nature du changement opéré ou les caractéristiques du secteur concerné (sensibilité du milieu, etc), les deux méthodes ayant en commun de rechercher si les options principales du plan, son parti d'aménagement, sont remises en cause.

1) L'approche quantitative

Quels sont les éléments quantitatifs pris en compte ?

* S'agissant des modifications apportées au zonage, la superficie concernée est prise en considération ; ainsi, ne portent pas atteinte à l'économie générale du POS :

- une modification contestée en raison de la surface réduite des terrains concernés, de 17,5 hectares, dans une commune dont le territoire s'étend sur environ 6 500 hectares (CE, 25 novembre 1998, n° 163902, *Chevallier*, BJDU 1/1999, 36, concl. Maugué et jurisprudence constante, CE, 6 nov. 1995, *Clément*, RDI 1996, 199, obs. Y. Gaudemet et L. Touvet) ;

- la création d'une zone urbaine spécifique ayant pour but de préserver la spécificité du tissu urbain et les activités économiques du quartier dès lors que " *la superficie de la zone ainsi créée, légèrement inférieure à 85 ha, représente moins de 1 % du territoire couvert par le plan d'occupation des sols de la ville de Paris et affecte moins de 4 % de la zone UHA* " dans laquelle elle est implantée (CAA Paris, 17 mai 2001, n° 00PA00864, *Ville de Paris*).

* Indépendamment des superficies en cause, l'importance des possibilités d'urbanisation générées par les changements apportés au règlement est également un élément déterminant, le juge étant particulièrement attentif aux changements concernant les règles de densité ou de hauteur.

Le juge considère ainsi qu'il n'y a pas d'atteinte à l'économie générale du plan en cas de légère modification des hauteurs avec maintien du coefficient d'occupation des sols (CE, 24 janvier 1994, n° 112838, *Cne Lège-Cap-Ferret*, Tab. Lebon) ou en cas d'exemption d'une règle de hauteur maximale à certains bâtiments (CE, 4 juillet 1994, n° 133006 et 133013, *Cne de Saleux*).

En revanche, la procédure de révision est nécessaire lorsque la modification aboutit à diminuer ou à augmenter les possibilités d'urbaniser ou d'aménager. Tel est le cas lorsque la modification conduit à un dépassement de 25 % du COS dans une zone couvrant le tiers du territoire communal et à la suppression de tout COS dans une autre zone (CE, 26 janvier 1994, n° 141947, *Cne Vitry-sur-Seine*, Tab. Lebon).

Il en est, de même, lorsque le changement bien que peu important conduit à des conséquences non négligeables : modification de la constructibilité de 8

hectares d'une zone NA à règlement alternatif dès lors qu'elle ouvre des possibilités d'urbanisation très nettement augmentées (CAA Lyon, 3 février 2004, n° 99LY01706, Assoc. *Stéphanoise pour l'environnement et le renouveau*).

* On notera également que pour apprécier l'importance quantitative de ces changements, le juge prend souvent en compte l'importance de la commune concernée, partant du principe que des changements d'importance identique en ce qui concerne les superficies ou les possibilités d'urbanisation comportent des conséquences très différentes selon qu'elles concernent une petite ou une grande commune. Ainsi, la transformation de 4 ha de zones agricoles en zone NA est considérée comme portant atteinte à l'économie générale du POS dans une commune rurale de 1 000 habitants (TA Lyon, 17 oct. 1991, *Préfet du Rhône*) alors que, pour Paris, des changements affectant 85 ha ne sont pas considérés comme tels (CAA Paris, 17 mai 2001, n° 00PA00864, *Ville de Paris*, préc.) D'une manière générale, pour apprécier l'importance du changement apporté, le juge se rapporte soit à la superficie totale de la commune (CE, 22 fév. 1984, *Marie*, Rec., p. 82), soit, s'agissant de l'extension de l'urbanisation, à l'importance de la partie agglomérée (CE, 23 juin 1971, *Boyet*, Rec., p. 467).

* Enfin, et surtout, il faut noter que ces éléments quantitatifs seront, le plus souvent, croisés avec les éléments qualitatifs exposés ci-dessous.

2) L'approche qualitative

Le juge administratif recourt également à une approche plus qualitative qui, ainsi que le constate M. Soler-Couteaux, peut « soit se combiner avec la [précédente], soit être mise en œuvre de manière relativement autonome » (*Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4^{ème} éd., 2008, p. 483).

En ce sens, les conclusions rendues par J.-Cl. Bonichot sous l'arrêt du CE du 7 janvier 1987, *M. Pierre Duplaix et autres* (AJDA, 1987, p. 431, obs. J.-B. Auby), sont particulièrement éclairantes. En l'espèce, la modification du POS portait sur 11 hectares du territoire communal d'une superficie totale de 2 541 ha. Le commissaire du gouvernement précise qu'en « la matière, les critères quantitatifs, de surface, n'ont absolument aucune signification. Modifier l'économie générale d'un plan d'occupation des sols ne signifie pas le modifier en profondeur, le bouleverser dans beaucoup de ses éléments. Un plan d'occupation des sols, c'est un parti d'urbanisme, c'est-à-dire un ensemble de choix d'urbanisme qui ont leur cohérence (...). Dans ces conditions, lorsqu'est remise en cause une des options d'urbanisme et que cette remise en cause a une incidence, même limitée sur l'ensemble du plan, on peut dire qu'il y a modification de l'économie générale ».

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a considéré qu'un « nombre important de dispositions du plan d'occupation des sols (...) ont été modifiées dans le sens d'une inflexion sensible du parti d'urbanisme initialement retenu, les possibilités d'urbanisation apparaissant comme nettement accrues ». Il en résulte une remise en cause de l'économie générale.

Dans le même sens, et parmi une abondante jurisprudence, le Conseil d'Etat juge dans l'arrêt *Association des commerçants et artisans du canton de Fayence* du 6 février 1998, que « bien qu'elle ne concerne qu'une zone de huit hectares, ladite modification, eu égard à son objet et à l'importance de ses effets prévisibles sur les orientations du développement de cette commune

de moins de deux mille habitants et de l'aménagement de son territoire doit être regardée comme portant atteinte l'économie générale du plan d'occupation des sols ».

On notera, enfin, que la sensibilité des territoires concernés est prise en compte par le juge pour apprécier les atteintes à l'économie générale (CE, 26 oct. 1994, *Commune de Quiberon et Sté. hôtelière de l'ouest*, BJD 6/1994, p. 17, concl. S. Lasvignes), celles-ci étant plus largement admises lorsque les changements opérés concernent des secteurs sensibles. Cette démarche du juge doit être distinguée de celle qui est la sienne lorsque est invoquée une réduction des protections édictées en raison de la qualité des sites, des paysages, etc.

3) La juxtaposition de modifications équivaut-elle à une révision ?

L'importance quantitative des changements apportés est appréciée de manière globale. C'est l'incidence de l'accumulation d'une série de changements mineurs apportés au POS qui est prise en compte et qui peut être appréciée par le juge comme dépassant le seuil de la modification alors que chaque changement pris en compte isolément ne justifiait pas le recours à la révision.

Cette solution qui transparaissait déjà dans certains arrêts du Conseil d'Etat (CE, 4 janvier 2005, *Commune de Narbonne*, Dr. Adm. 1995, n° 245 ; CE, 20 nov. 1996, n° 123537, *Assoc. pour la protection des quartiers Aigue-Bouzaize-Saint-Martin*, Dr. Adm. 1996, 7, n° 118) vient d'être réaffirmée très clairement par le Conseil d'Etat qui, dans un arrêt du 23 mars 2009 (n° 311346, *Cne de Saint-Bon-Tarentaise*, à paraître à l'AJDA avec les conclusions Courrèges) considère que « *l'atteinte à l'économie générale d'un plan d'occupation des sols peut résulter de changements qui, par leur nature ou leur ampleur, eu égard à leurs effets propres ou combinés, modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs ; qu'ainsi, après avoir analysé l'objet et la portée des nombreux changements prévus par la modification n° 8 du plan d'occupation des sols de la commune de Saint-Bon-Tarentaise, et relevé que ces modifications se traduisaient par une véritable refonte du règlement de ce plan et aboutissaient, par leurs effets combinés, à des "changements sensibles dans les possibilités de construction", la cour administrative d'appel de Lyon a pu légalement en déduire, alors même qu'elle n'indiquait pas expressément qu'un parti d'aménagement se trouvait ainsi remis en cause, qu'il était porté atteinte à l'économie générale de ce plan* ».

Le Conseil d'Etat a réitéré sa position, un mois plus tard, (CE, 8 avril 2009, n° 307515, *Commune de Banon*). Le Conseil d'Etat y confirme la règle dégagée dans l'arrêt du 23 mars 2009 en se référant également à « *l'objet* » des modifications et à « *l'importance de leurs effets* » dont il précise que ces effets sont « *prévisibles* » pour juger que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en annulant la délibération du conseil municipal modifiant le POS (« *Ces modifications, bien que concernant une zone de taille réduite, avaient eu pour effet, eu égard à leur objet et à l'importance de leurs effets prévisibles, de porter atteinte à l'économie générale du plan* »).

C'est donc l'addition de modifications minimales qui, par « *leurs effets combinés* » aboutit à des « *changements sensibles dans les possibilités de construire* » et peut conduire à remettre en cause l'économie générale d'un POS en ce qu'elle participe, selon les termes de Y. Jégouzo (AJDA, 6 avril 2009, p. 625) de la technique du « *grignotage* ».

4) Le cumul de modifications équivaut-elle à une révision ?

Le problème est légèrement différent du précédent. S'il est indiscutable qu'au sein d'une même procédure de modification, il y a lieu d'analyser les effets cumulés des changements apportés pour savoir s'il y a ou non atteinte à l'économie générale du plan, la question se présente différemment, lorsque l'on se trouve devant une succession dans le temps de modifications qui, cumulées, remettent en cause l'économie générale du plan.

Aucune disposition ni aucun principe n'impose qu'une durée minimale sépare deux modifications successives (ainsi jugé à propos d'un schéma directeur, CE, 27 janvier 1995, n° 137031, *Union assoc. Sauvegarde du plateau de Saclay*). Les dispositions des alinéas 6 et 7 de l'article L. 123-13, dans leur rédaction actuelle, prévoient, de surcroît, la possibilité de mener « *une ou plusieurs modifications* » concomitamment à une procédure de révision ou de révision simplifiée. Le législateur a donc souhaité laisser une grande liberté d'appréciation aux communes quant au nombre de procédures de modification à engager et la fréquence de leur mise en oeuvre.

L'appréciation de l'atteinte à l'économie générale du POS n'est pas obligatoirement liée au nombre des procédures de modification qui ont été engagées. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré qu'une pluralité de modifications « *prises isolément ou considérées dans leur ensemble* » qui n'altèrent pas le parti d'aménagement ne constitue pas une atteinte à l'économie générale du plan (CE, 6 février 1998, n° 115027, *Mme Falcy*). De même, deux modifications mineures menées conjointement ne remettent pas nécessairement en cause la légalité de cette procédure (CAA Nantes, 25 juin 2008, n° 07NT02957, *Assoc. pour la défense et la protection de la Commune de Varaville* : les modifications litigieuses « *n'ont pas davantage été méconnues par la décision de la commune de mener conjointement ces deux procédures de modification, lesquelles ne portent, chacune, que sur une partie limitée du territoire communal* »).

Toutefois, un recours trop fréquent à des modifications ponctuelles dont l'addition aurait pour effet de remettre en cause l'économie générale du plan et donc nécessité une procédure de révision peut apparaître comme constituant une erreur de droit voire un détournement de procédure. Ceci semble d'autant plus probable que la technique des modifications successives permet à la fois de contourner l'obligation d'associer les services de l'Etat et celle d'organiser une concertation.

Un jugement du tribunal administratif de Paris, rendu en 2000, semble aller en ce sens concernant le POS de Paris. Ce dernier avait fait l'objet de modifications successives afin de multiplier les protections particulières par secteurs. La multiplication de ces modifications a été assimilée à une atteinte à l'économie générale du plan, le tribunal administratif jugeant que ces changements successifs « *traduisent une inflexion sensible du parti d'urbanisme retenu* » (TA Paris, 3 mars 2000, *Assoc. Onze de Pique*, RDI, 2000, p. 331). Ils ont pour effet, compte tenu de leur importance et de leur nature, de remettre en cause l'économie générale du plan : la révision est donc nécessaire.

On peut considérer que le problème des modifications concomitantes ou successives des PLU devrait faire l'objet de questions et de solutions identiques avec la différence, toutefois, qu'il s'agira de savoir si elles portent non plus atteinte à l'économie générale du plan mais à celle du PADD.

B) Le nouveau régime applicable aux plans locaux d'urbanisme

1) Les intentions du législateur en 2003

Il ressort des rapports et débats préparatoires à la loi « UH » que le législateur avait un but simple en 2003 : simplifier et sécuriser le régime des procédures de transformation des PLU avec la volonté affichée de faire de la modification la procédure de droit commun (v. infra) et donc de diminuer les hypothèses dans lesquelles la révision est obligatoire.

Pour ce faire, la référence à l'économie générale du PADD est destinée à circonscrire au seul PADD, « clé de voûte du PLU » (Min. Equip, Loi UH, service après vote), les éléments devant servir de référence pour apprécier si cette économie est modifiée. Le PADD fixant des « orientations générales » (art. L. 123-1), cette simplification conduirait automatiquement à réduire le champ d'application de la procédure de révision, cette dernière étant obligatoire, soit lorsque les éléments essentiels du PADD sont modifiés, soit lorsque des transformations des autres éléments du PLU (notamment le règlement) ne correspondent plus aux orientations données aux PADD.

Rapport J. Proriol, Ass. Nat. 12^e lég. , n° 450 (extrait) :

« Ce sont les deuxième à quatrième alinéas qui apportent une première clarification, en précisant que la procédure de modification est la procédure de droit commun, dès lors : - qu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du PADD, comme le précise le a) de l'article. Cette disposition doit être mise en rapport avec le droit existant, selon lequel il doit être recouru à la révision en cas d'atteinte à l'économie générale du PLU.

La différence est cependant de taille et le projet de loi affirme ainsi que la clef de voûte du PLU est bien le PADD, puisqu'en cas d'atteinte à l'économie générale de celui-ci, il doit être recouru à la procédure de révision. C'est donc moins le nombre de mètres carrés affectés par le changement qui compte, que l'atteinte aux orientations politiques du PLU pour engager une procédure de révision. Cela découle naturellement de la réforme engagée par les articles 3 et 4 du projet de loi : les dispositions techniques du PLU devant être cohérentes avec le PADD, un changement de ces dispositions techniques, s'il est dépourvu d'effets sur les orientations politiques du document, relèvera de la simple modification.

C'est en cela que le projet de loi procède à un véritable assouplissement, puisqu'il ne sera pas forcément nécessaire de recourir à la procédure de révision pour changer le règlement applicable à une zone, par exemple afin d'ouvrir à l'urbanisation des zones d'urbanisation future. Cette rédaction garantit une meilleure sécurité juridique, puisqu'il est fait explicitement référence à une partie identifiée du PLU, le PADD, alors que le droit existant se borne à imposer le recours à la procédure de révision en cas d'atteinte à l'économie générale du PLU, qu'il est bien évidemment plus difficile d'apprécier ».

2) Les questions posées par le nouveau régime du PLU

Il n'est toutefois pas certain que l'analyse précédente produise entièrement les effets escomptés et il convient, en l'absence de jurisprudence recensée à ce jour, de garder une

certaine réserve vis-à-vis des changements opérés. Restent posées un certain nombre de questions.

*** Le contenu du PADD pris en considération**

Le PADD au sens du second alinéa de l'article L. 123-1 « *défini les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* ». L'article R. 123-3 n'en dit pas plus si ce n'est que le PADD doit respecter les objectifs et les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L 121-1 du code.

Des textes, on peut donc seulement tirer la conséquence que l'économie générale du PADD doit seulement s'apprécier au regard de ces orientations générales à l'exclusion des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs donnés du 3^{ème} alinéa de l'article L. 123-1 qui, depuis la loi de 2003, ont été dissociées du PADD alors qu'elles en faisaient partie intégrante jusqu'à cette date.

*** La portée du nouveau texte**

A priori, comme le pensent de nombreux auteurs, le remplacement de l'atteinte à « l'économie générale du plan » par « l'atteinte à l'économie générale du PADD » constitue une extension des possibilités de recourir à la modification dans la mesure où il suffit que les changements introduits ne remettent pas en cause les orientations générales pour que l'on puisse recourir à cette procédure alors même que des changements importants seraient apportés, par ailleurs, au règlement du PLU ou au zonage (v. en ce sens P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 2008, p. 231). C'était, d'ailleurs, la volonté du législateur : en se référant à la notion d'atteinte à l'économie générale du PADD, « *c'est donc moins le nombre de mètres carrés affectés par le changement qui compte, que l'atteinte aux orientations politiques du PLU (...). C'est en cela que le projet de loi procède à un véritable assouplissement, puisqu'il ne sera pas forcément nécessaire de recourir à la procédure de révision pour changer le règlement applicable à une zone, par exemple afin d'ouvrir à l'urbanisation des zones d'urbanisation future* » (Rapport n° 450 J. Proriol, AN, 12e législature, p. 42 ; Avis P. Jarlier, Sénat 2002-2003, n° 171, p. 64)

Mais, en réalité, quelle est la différence entre la notion d'économie générale du PADD et la notion d'économie générale du POS ?

A lire le texte, la principale différence vient de ce que le juge devait apprécier l'ampleur de la modification au regard de l'ensemble des documents composant le POS, tandis que, désormais, il doit le faire seulement au regard du PADD.

Mais la question fondamentale a-t-elle changé ? Avant la loi UH, le juge appréciait l'importance de la modification au regard du parti d'urbanisme ou du parti d'aménagement du POS, de ses grandes options. Ainsi, selon les conclusions du commissaire de gouvernement J.-Cl. Bonichot sous l'arrêt *Duplaix* (précité), le POS repose sur « *un parti d'urbanisme, c'est-à-dire un ensemble de choix d'urbanisme qui ont leur cohérence... Dans ces conditions, lorsque est remise en cause une de ces options d'urbanisme et que cette remise en cause a une incidence même limitée, sur l'ensemble du plan, on peut dire qu'il y a une modification de l'économie générale.* »

Or, le PADD traduit également le parti d'aménagement du PLU. Les orientations générales contenues dans le PADD du PLU expriment, elles aussi, un parti d'aménagement. L'objectif reste le même : subordonner un changement de stratégie urbaine à une procédure autrement plus lourde que des modifications de détail.

Où est alors la différence ? Selon J.-P. Lebreton, la référence au seul PADD rend plus aisée l'évaluation de l'atteinte à l'économie générale : « *La notion d'économie générale, désormais appliquée non pas à tout le PLU mais au seul projet d'aménagement et de développement durable de ce plan, paraît bien s'inscrire dans la perspective dégagée par Jean-Claude Bonichot et de nature à faciliter son identification ; en effet, plutôt que de procéder à un travail souvent délicat d'évaluation du parti d'urbanisme à partir des différentes pièces du plan, la commune pourra s'appuyer sur l'exposé écrit des "orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune" (art. L. 123-1, al. 2) par le projet d'aménagement et de développement durable.* » (J.-Cl. Collectivités territoriales, fasc. 1167-20).

En résumé, le changement opéré par la loi de 2003 consisterait à ce que le parti d'aménagement est désormais écrit dans le PADD sans que le juge soit obligé d'aller le chercher dans les différentes composantes du plan. Les modifications introduites par la loi UH facilitent le travail d'évaluation de l'atteinte à l'économie générale du juge sans remettre fondamentalement en cause l'approche de celle-ci (en ce sens également, P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 2004, p. 38). Cela n'interdit pas, toutefois, l juge de contrôler les changements apportés soit au zonage, soit au règlement lorsque ces changements auraient pour effet de porter atteinte aux orientations générales du PADD. Comme le fait remarquer H. Jacquot, l'article L. 123-1, alinéa 4, prévoyant à juste titre que le règlement du PLU doit être établi « *en cohérence* » avec le PADD. « *En cas de modification du règlement, on empêchera difficilement le juge de s'assurer du respect de cette obligation et, par voie de conséquence, de la régularité de la procédure mise en œuvre* » (*La gestion des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des POS/PLU*, AJDA, 2003 p. 1534).

Surtout, ceci laisse pendantes deux questions essentielles qui tiennent à ce que le contenu des PADD n'est pas homogène : certains définiront les orientations de façon très générale, d'autres, de façon plus précise. Le code de l'urbanisme laisse une grande marge de manœuvre aux élus quant au contenu du PADD, ce qui fait dire à J.-P. Lebreton que « *Le texte législatif envisage seulement le champ des possibilités ouvertes au PADD, laissant à penser qu'il s'agit là d'une sorte de baudruche juridique qu'il appartient à l'auteur du plan de gonfler ou non* » (DAUH 2002, p. 76). Le mode de rédaction employé a donc une importance déterminante, des changements apportés à des orientations précises pouvant conduire à restreindre le champ d'application de la procédure de modification. Ce qui pose deux questions :

La première sera de savoir quelles seront les dispositions du PADD qui seront considérées comme exprimant le parti d'aménagement dont l'économie générale ne peut être changée par la procédure de modification. La lecture de certains PADD montre que l'on insère dans cet instrument aussi bien des orientations générales traduisant un parti d'aménagement ayant un caractère normatif que de simples recommandations voire même de simples constats qui auraient eu aussi bien leur place dans le rapport de présentation que dans le PADD. Il va donc falloir que le juge fasse son marché dans cette littérature pour en extraire ce qu'il qualifiera « l'économie générale du PADD ». Et, pour ce faire, il est à penser qu'il utilisera, en partie, les critères dégagés par la jurisprudence sur les POS.

La seconde question est de savoir si le juge peut aller au-delà du seul document intitulé « PADD » pour apprécier le parti d'aménagement ? Il semble assez certain qu'il pourra se

fonder pour interpréter les dispositions du PADD qui ne seraient pas claires sur d'autres dispositions et, notamment, sur le rapport de présentation dont l'article R. 123-2-1 précise « *qu'il explique les choix retenus pour établir le PADD au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement* ». On peut penser que le juge pourra également se fonder sur les préambules des règlements de zone.

Plus délicate est la solution du problème posé lorsque le PADD est incomplet et n'exprime pas valablement les orientations fondamentales du PLU. Outre la question de la légalité d'un PLU dépourvu d'« *orientations fondamentales* », la rédaction donnée par la loi de 2003 du champ de la révision interdit-elle au juge de rechercher ailleurs que dans un PADD défaillant le parti d'aménagement du PLU ? Ce qui peut revenir à permettre au juge d'apprécier l'atteinte à l'économie générale du PLU selon les mêmes méthodes que pour le POS. Ou bien, en l'absence d'un PADD « suffisant », le juge n'a-t-il d'autres solutions que de constater l'illégalité d'ensemble d'un document qui ne respecterait pas l'obligation légale exprimée par l'alinéa 2 de l'article L. 123-1 ? Et effectivement, il semble difficile de concevoir qu'un PLU ne repose pas sur un parti d'aménagement quelconque.

Une dernière question se pose, enfin, pour les PLU approuvés avant la loi de 2003. Il se peut que certains PADD de ces PLU comportent des orientations particulières. Il n'est pas certain que les communes intéressées aient modifié leur plan pour prendre en compte les dispositions de la loi Urbanisme et habitat. Confronté à ces PADD protéiformes, le juge prendra-t-il en compte la totalité de leur contenu ou fera-t-il le « tri » parmi leur orientations ?

22-2 - La réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels

L'ancien art. L. 123-4 C. urb., dans sa version antérieure à la loi SRU, disposait :

« Un plan d'occupation des sols approuvé peut également être modifié par délibération du conseil municipal après enquête publique à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte à son économie générale et que la modification ne concerne pas les espaces boisés classés ou ne comporte pas de graves risques de nuisance. »

Le même article disposait, concernant l'application anticipée des dispositions du POS en cours de révision, que celle-ci était possible « *dès lors que cette application :*

- a) *[N'était] pas incompatible avec les dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur approuvé ou en cours d'établissement ;*
- b) *[N'était] pas de nature à compromettre la réalisation d'un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-12 ou l'application des directives territoriales d'aménagement et, en leur absence, des lois d'aménagement et d'urbanisme prévues à l'article L. 111-1-1 ;*
- c) *[N'avait] pas pour objet ou pour effet de supprimer une protection édictée en faveur d'un espace boisé ou de réduire de façon sensible une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, de risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels. »*

Lors de la réforme opérée par la loi SRU, la rédaction de l'article L. 123-13 a été modifiée comme suit :

Article L. 123-13 : « *La procédure de modification est utilisée à condition que la modification : (...)*

b) ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels. »

Le nouveau texte pose plusieurs questions :

A - Que faut-il entendre par « *protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels* » au sens de l'art. L. 123-13 C. urb. ?

L'essentiel de la jurisprudence sur laquelle on peut s'appuyer en la matière concerne l'ancien article L. 123-4 du code relatif à l'application anticipée de dispositions d'un POS en cours de révision, puisque ce texte comportait une disposition de même type. Cela ne signifie nullement que cette jurisprudence soit transposable sans nuances à l'interprétation de l'article L. 123-4, la question de la dérogation par anticipation posant des problèmes d'une autre nature que le choix entre la révision et la modification.

Toutefois, de cette jurisprudence et des conclusions des commissaires du gouvernement, d'une part, de l'analyse du nouvel article L. 123-13, d'autre part, il résulte, à notre sens, que par « protection » il faut entendre une norme qui 1°) peut avoir objectivement pour effet de maintenir les lieux en l'état et qui 2°) témoigne de la volonté de ses auteurs de lui donner cet objet ou cet effet.

a - Par **norme ayant objectivement un objet ou un effet protecteur**, il faut entendre le classement dans une zone du PLU, l'inscription en périmètre protégé (plus particulièrement en application du 7° de l'article L. 123-1) et, plus généralement, toute disposition du règlement du PLU mais aussi des documents graphiques (marge de recul, etc.) qui peut avoir comme conséquence, s'agissant des sites, paysages ou milieux naturels sinon de les conserver en l'état, tout au moins d'en maintenir voire d'en améliorer la qualité ou l'aspect (ce qui peut être le cas, par analogie avec les prescriptions des plans de sauvegarde et de mise en valeur, d'une règle qui subordonne la construction à la destruction d'éléments architecturaux parasites). S'agissant des sites et des paysages, ce seront toutes les règles qui contribuent à modeler la forme urbaine ou l'aspect d'un lieu, règles de hauteur, d'emprise, d'implantation, de gabarit, de densité mais aussi les dispositions relatives à la forme architecturale, aux couleurs, etc. (article 11 du règlement). Par contre, les règles relatives à la desserte par des voies ou des réseaux sont, à priori, étrangères à l'objectif de protection des paysages ce qui ne veut pas dire que, par ailleurs, elles ne puissent être considérées comme participant à la protection des milieux naturels en ce qu'elles participent à sa protection (assainissement, etc.).

C'est en ce sens que le Conseil d'Etat (CE, 3 juin 1994, *M. Luneau et a.*, req. n° 120136 et 126964, Tab. Rec.) a considéré, qu'un changement de COS visant à permettre la réalisation d'une opération immobilière, portait atteinte à une règle de protection. Dans le même esprit, le juge a censuré la révision d'un POS d'une commune littorale qui portait la hauteur maximale des immeubles de 12 à 15 mètres, 10 à 13 mètres et 8 à 13 mètres, dans trois zones urbanisées. Le Conseil d'Etat a estimé que cette révision avait pour « *effet de changer l'aspect de l'agglomération et de nuire à son insertion dans le site ; qu'ainsi les dispositions du règlement du plan d'occupation révisé ne [pouvaient] être regardées comme assurant une préservation suffisante du site de Théoule, et par suite, comme compatibles avec les*

prescriptions de l'article L. 121-10 » du code de l'urbanisme (CE, 10 fév. 1997, n° 125534, *Assoc. pour la défense des sites de Théoule et a.*⁵).

b- Il faut, en outre, que cette règle ait été « éditée en raison de la qualité des paysages... ». L'intention des auteurs de la règle d'en faire une protection à caractère culturel ou patrimonial et non simplement un outil de gestion de l'espace est une condition essentielle pour que la règle puisse être considérée comme une règle de protection.

- Cette volonté peut résulter de la nature même de la règle. Le Commissaire du gouvernement Serge Daël sur l'arrêt précité du 3 juin 1994 fait ainsi un sort particulier aux « **protections spécialisées** » de caractère principalement ou exclusivement patrimonial telles que celles qui résultent du 7° de l'article L. 123-1 permettant d'« *identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* ». Elles n'ont de sens qu'en tant que règles de protection.
- Mais, toujours en reprenant le raisonnement opéré par Serge Daël, la question « *devient beaucoup plus douteuse (et d'ailleurs plus difficile à appliquer) lorsqu'on est en présence de règles non spécifiques telles que les dispositions relatives à l'aspect des constructions ou au coefficient des sols* ».

C'est ici le critère de l'intention des auteurs du plan qui est déterminant

Pour déceler cette intention, il convient de distinguer plusieurs hypothèses :

- La première est la plus simple : **les auteurs du PLU lorsqu'ils ont édité la règle ont clairement manifesté leur intention d'en faire une règle de protection d'un paysage**, d'un milieu ou d'un site donné. Cette intention peut être exprimée soit dans le rapport de présentation (V., en ce sens, CAA Nantes, 10 juillet 2009, n° 08NT01223), soit dans le PADD, soit dans le préambule du règlement de zone. On doit alors considérer que les règles qui influent sur la forme de ce paysage sont des règles de « protection ». Il en est ainsi alors même que les territoires ainsi protégés n'auraient pas vu leur intérêt reconnu par une procédure nationale, site classé ou inscrit, ZNIEFF, etc. Les auteurs du PLU peuvent, en effet, instaurer des protections réglementaires qui leur soient propres sous réserve toutefois que celles-ci soient cohérentes avec les dispositions du rapport de présentation et ne soient pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation. Il en serait ainsi si elles apportaient au droit de propriété des restrictions totalement disproportionnées par rapport à l'intérêt qu'il y aurait à protéger un paysage tout à fait banal.
- La seconde hypothèse est également assez simple : **les auteurs du PLU ne manifestent aucune intention de protéger un paysage ou un site dont rien dans le règlement ou le rapport de présentation ou le PADD ne manifeste qu'il serait de qualité**. A priori, les règles du PLU susceptibles d'avoir un effet sur la forme du site ou sur la qualité du milieu ne doivent pas être considérées comme des règles de protection sous réserve de l'appréciation du juge. Et cela, alors même que les habitants du quartier estimerait que ces règles participent à la protection d'un paysage qu'ils considéreraient comme présentant un intérêt subjectif, qu'ils se seraient « appropriés ».

⁵ *Concl. L. Touvet, BJD 1/1997, p. 19*

- La troisième hypothèse est plus délicate. **Elle concerne les règles affectant des territoires sensibles faisant l'objet de protections au titre d'autres législations** (par exemple, abords des monuments historiques, sites protégés en application de la loi du 2 mai 1930). C'est ainsi le cas d'une grande partie du territoire de la ville de Paris mais aussi d'autres grandes métropoles.

A priori, on doit considérer que ces protections sont indépendantes du PLU : elles assurent la protection des territoires concernés selon leurs procédures propres, accord de l'architecte des bâtiments de France, etc. Le PLU n'a donc pas obligatoirement à les conforter par ses propres règles et ceci d'autant plus que depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, l'obligation de conformité du PLU aux servitudes d'utilité publique (ce que sont bon nombre de ces protections) a été supprimée. A priori, on peut donc considérer que les règles du PLU (hauteur, etc.) qui pourraient affecter l'aspect et la qualité des paysages, sites et milieux reconnus par des législations nationales ne sont des règles de protection que si les auteurs du PLU ont clairement exprimé leur intention de leur donner cette finalité dans le préambule du règlement ou le PADD ou le rapport de présentation (v. infra) notamment, en considérant que ces règles venaient en complément des servitudes d'utilité publique résultant d'autres législations.

Toutefois, il faut ici être particulièrement prudent dans la qualification des règles du PLU ayant des effets sur le paysage, le site ou le milieu naturel dans la mesure où les auteurs du PLU n'ont pu les élaborer en ignorant les protections accordées aux territoires en cause par des législations extérieures, protections qu'ils sont d'ailleurs dans l'obligation de mentionner dans les annexes en application de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

De surcroît, les auteurs du PLU ont l'obligation de faire état de ces protections dans le rapport de présentation du PLU. Celui-ci doit comporter une « *analyse de l'état initial de l'environnement* » (C. urb. art. R. 123-2) et la jurisprudence a considéré que le fait de ne pas avoir mentionné l'existence d'un site ou d'un monument dans le rapport de présentation était de nature à vicier le plan (CE, 19 janv. 1994, *Cne de Sanguinet*, n° 144656). Par ailleurs, le rapport de présentation doit « exposer les motifs ... des règles » qui sont applicables dans les zones que délimite le PLU ainsi que « la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur (sous-entendu de l'environnement) » (C. urb. art. R. 123-2 3° et 4° et, a contrario, CE, 10 juillet 2009, *M. et Mme A*, n° 293469). Ces obligations de motivation sont encore accrues lorsque le PLU est assujéti à une évaluation environnementale au sens de l'article R. 123-2-1.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que le PLU, s'agissant des périmètres protégés par des législations étrangères à l'urbanisme, a l'obligation légale de :

- 1°) les recenser ;
- 2°) d'exposer la motivation des règles du PLU notamment au regard des caractéristiques de cet environnement
- 3°) d'exposer comment elles prennent en compte la préservation de cet environnement.

Cela doit conduire les auteurs du PLU au minimum à exposer en quoi les règles du PLU sont compatibles avec la préservation des périmètres à protéger. Si elles se limitent à cela, on ne peut considérer qu'elles sont des règles de protection au sens de l'article L. 123-13. **Mais, les auteurs du PLU peuvent également être conduits, dans cette logique, à exposer en quoi les règles instituées peuvent contribuer à maintenir la qualité des paysages et des sites et donc**

à indiquer de manière plus ou moins explicite leur intention d'en faire ou non des règles de protection au sens de l'article L. 123-13. On rappellera que certains juges du fond ont considéré qu'il ne suffisait pas que le rapport de présentation mentionne l'existence d'un site et justifie de la compatibilité du plan avec la protection de ce dernier mais qu'il devait, en outre, préciser les mesures prises par le plan pour protéger le site (TA Strasbourg, 7 mai 1996, *Assoc. Brigitte Schick*, n° 932973, Ministère de l'environnement, Jurisprudence Environnement et Urbanisme, 1999, p. 25).

Sans aller aussi loin, il faut souligner qu'il est nécessaire, en vue d'apprécier la portée des règles du PLU, et notamment leur éventuelle finalité protectrice, de vérifier que le rapport de présentation ou d'autres dispositions du PLU n'ont pas manifesté, de manière plus ou moins explicite, l'intention des auteurs du PLU d'en faire des règles de protection. Si tel est le cas, la réduction de celles-ci nécessitera le **recours à la procédure de révision**. La difficulté particulière qui existe dans les secteurs protégés par les législations nationales réside dans la difficulté que l'on aura souvent à définir quelle est l'intention des auteurs du PLU. On peut s'interroger sur l'existence d'une sorte de présomption d'intention protectrice dans ces périmètres.

*** De manière incidente, il convient de rappeler que tout changement apporté au zonage ou/et au règlement du PLU peut être censuré par le juge, non pas sur le terrain du vice de procédure, mais sur celui de la légalité interne.** Or, des modifications majeures apportées aux règles du PLU qui auraient pour effet de permettre la dénaturation d'un site ou d'un secteur bénéficiant d'une protection nationale sont susceptibles d'être entachées d'erreur manifeste d'appréciation (CE, 8 janv. 1993, *Sté Compagnie fermière et foncière de Font-Romeu*, n° 13241 ; CE, 19 oct. 1979, *Assoc. pour la sauvegarde du Pays de Rhuys*, Rec. 379, AJDA 1980, 110, concl. Rougevin-Baville et jurisprudence constante). Le risque sera d'autant plus grand que ces périmètres auront été recensés et reconnus dans le rapport de présentation. Dans cette hypothèse, les changements apportés au PLU seraient illégaux quelle que soit la procédure utilisée, la révision ou la modification.

* On notera également que la possibilité d'utiliser la procédure de modification pour réduire des protections instituées en application de règles distinctes de celles du PLU variera selon le contenu de celles-ci. Il s'agit, le plus souvent, de servitudes d'utilité publique (sites, abords des monuments historiques), pour lesquelles il est difficile d'apprécier – toujours dans l'hypothèse du silence observé par les auteurs du PLU – la finalité protectrice ou non des règles d'urbanisme par rapport aux protections nationales. Il en sera ainsi lorsque ces protections ne comportent pas l'édition de *prescriptions* mais se traduisent uniquement par des obligations de procédure (obligation d'obtenir un accord d'une autorité spécialisée, Ministre ou ABF). Par contre, lorsqu'une protection instituée par une législation étrangère au PLU prend la forme d'une prescription précise (réserves naturelles, parcs, ZPPAUP), les changements apportés aux règles du PLU qui remettraient en cause cette protection devraient faire l'objet, a priori, d'un contrôle plus étroit sur le terrain de la légalité interne.

C'est ce qui ressort de la jurisprudence concernant l'application des dispositions de l'art. L. 111-1-4 C. urb. relatives aux entrées de ville. Cet article pose le principe selon lequel « *En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation.* ». Or, il a été jugé qu'un changement introduit dans le PLU pour écarter la règle d'inconstructibilité prévue par les dispositions de l'art. L. 111-1-4 C. urb. relatives aux entrées de villes, exige le recours à la procédure de révision, car il équivaut à la réduction d'une protection édictée en raison des

risques de nuisance (CAA Lyon, 17 nov. 2005, *Cne Fernay Voltaire*, Constr.-Urb. 2006, comm. 93, RJE 2006, p. 238 ; CAA Lyon, 28 sept. 2006, n° 05LY01039, *Mme Besombes et a.* ; CAA Nantes, 14 nov. 2006, n° 05NT01773, *Cne La Guérinière*).

B- Que faut-il entendre par modification ayant pour objet ou effet de « réduire » une des protections visées à l'art. L. 123-13 C. urb. ?

L'ancien art. L. 123-4 C. urb. disposait que l'application anticipée du POS en cours de révision ne pouvait avoir « *pour objet ou pour effet de (...) réduire de façon sensible une protection* ».

L'actuel article L. 123-13 C. urb. dispose simplement que la modification du PLU peut être mise en œuvre à condition qu'elle « ne réduise pas » une des protections citées. C'est donc toute réduction de protection et non seulement celle qui serait « sensible » - qui aurait une certaine importance, etc.- qui, désormais, nécessite le recours à la procédure de révision.

L'article L. 123-13 n'indique plus que la modification projetée doit avoir ***pour objet ou pour effet*** la réduction de la protection mais la jurisprudence utilise systématiquement l'expression « avoir **pour effet** », qu'il s'agisse de l'application de l'ancien article L. 123-4 C. urb. ou de l'article L. 123-13. Le juge évalue donc les incidences concrètes de la modification sur les protections et non pas l'intention affichée par les auteurs du document ⁶.

Si on se fonde sur la jurisprudence à laquelle a donné lieu l'ancien article L. 123-4, on doit souligner le caractère assez extensif donné à la notion de réduction de la protection. Ainsi, le juge a-t-il considéré :

- **que la protection édictée a un caractère permanent** : une protection ne tombe pas en « désuétude » du fait que la parcelle concernée est dégradée. En ce sens, il a été jugé que ne peut être supprimée dans le cadre d'une modification du POS la protection de zones naturelles du fait que « *les parcelles concernées sont en mauvais état* » (CE, 14 nov. 1997, *Cne de Montoy-Flanville c/ M. Engel*, préc.⁷) ;
- **que la réduction d'une protection même concernant une faible superficie du territoire** ne peut selon les dispositions du code de l'urbanisme intervenir que dans le cadre d'une procédure de révision : il a ainsi été jugé que l'application anticipée d'un POS ne pouvait supprimer une protection quand bien même elle affecterait seulement une faible superficie de la commune (CE, 14 nov. 1997, *Cne de Montoy-Flanville*, préc.).
- **qu'il n'y a pas de compensation possible entre la réduction d'une protection dans une zone et des protections nouvelles dans d'autres zones** : une modification est irrégulière dans la mesure où, sur une zone donnée, elle réduit une protection édictée même si, par ailleurs, elle institue des protections nouvelles sur d'autres zones et que la somme des accroissements et diminutions de surfaces protégées est positive (CAA Lyon, 7 juil. 2005, *Assoc. FRAPNA Ardèche*, n° 02LY00034, Tab. Rec.) ;

⁶ Exemples concernant l'application de l'art. L. 123-4 : CE, 3 juin 1994, *M. Luneau et a.*, précité ; CE, 14 nov. 1997, n° 159024, *Cne de Montoy-Flanville c/ M. Engel* ; CAA Lyon, 7 juil. 2005, n° 02LY00034, *Assoc. FRAPNA Ardèche*. Sur l'application de l'art. L. 123-13 : CAA Nantes, 27 déc. 2005, n° 03NT01843, *M. Carton et assoc. SOS Molineuf*.

⁷ *Concl. C. Bergeal*, BJD 6/1997, p. 407

Le raisonnement suivi ici par la Cour semble applicable à l'article L. 123-8 : il n'est pas possible, sans recourir à la procédure de révision, de réduire les protections mises en place par un PLU dans un secteur donné en compensant cette réduction par l'instauration de nouvelles protections dans un autre secteur : chaque secteur est protégé en fonction de ses caractéristiques propres.

Est-ce à dire que ce raisonnement s'applique de manière identique en cas de réduction d'une protection sur un terrain et sa transformation en une autre servitude ou une autre protection sur le même terrain ?

A notre sens, non : si sur un même terrain une règle instituée explicitement dans un but de protection du site est modifiée alors qu'une autre règle serait instituée également dans un but de protection clairement affirmé et qu'il résulte de ces deux modifications un même niveau de protection du site auquel appartient le terrain en question, on peut prétendre qu'il n'y a pas réduction des protections instituées par le PLU mais modification de celles-ci dans un but identique de protection. Ainsi, un changement apporté aux règles d'emprise au sol qui s'accompagnerait d'une réduction du COS doit pouvoir s'effectuer selon la procédure de modification s'il repose sur une motivation démontrant que la protection du site n'est pas réduite par ces changements. Ce qui semble déterminant est tant la motivation que le résultat obtenu aux termes de ces changements apportés à la règle : il n'y a réduction des protections que si les changements effectués ne permettent pas d'assurer une protection de même niveau au site compte tenu de ses caractéristiques.

Dans l'arrêt de la Cour d'appel de Lyon, le problème se présentait de manière différente : la protection apportée à un site était remise en question, l'administration prétendant qu'en contre partie, elle instituait des servitudes sur d'autres parties de la commune. La solution de la Cour est ici parfaitement logique.

Il convient toutefois, là encore, d'être prudent dans les changements opérés. C'est ainsi que le PLU de la communauté d'agglomération d'Angers vient d'être annulé par le Tribunal administratif de Nantes au motif que la ville avait substitué, sans l'avoir suffisamment motivé dans le rapport de présentation, la protection de l'article L. 123-1 7° (possibilité pour le PLU d'identifier et de localiser des éléments de paysage et de délimiter des sites à protéger) à celle qui résultait de l'article L. 130-1 (espaces boisés classés) « *alors que le régime juridique de protection applicable au patrimoine paysager est d'une intensité variable* ». (TA Nantes, 21 avril 2009, Assoc. sauvegarde Anjou, n° 064265).

Par contre, a contrario, on devrait considérer que les modifications des règles de protection qui auraient pour objet ou pour effet **d'améliorer** la qualité des paysages, des sites et des milieux naturels n'entrent pas dans le champ de la révision, toute la question étant de savoir ce qui améliore la protection (ainsi l'interdiction de la construction au-delà d'un certain plafond de hauteur peut, selon les cas, réduire ou améliorer la qualité du paysage).

Conclusion

S'agissant, des périmètres de protection (abords, sites), on doit considérer a priori que ces protections sont indépendantes du PLU : elles assurent la protection des territoires concernés selon leurs procédures propres. On peut donc considérer que les règles du PLU (hauteur, etc.) qui affectent l'aspect et la qualité des paysages, sites et milieux reconnus par des législations nationales ne sont des règles de protection que si les auteurs du PLU ont manifesté

explicitement leur intention de leur donner cette finalité dans le préambule du règlement ou le PADD ou le rapport de présentation (v. infra).

En revanche, la procédure de révision sera requise dès lors qu'elle concerne des règles du PLU dont 1°) les auteurs ont mentionné qu'elles ont été instituées dans un but de protection du paysage, des sites ou des milieux naturels soit explicitement (dans le préambule du règlement, dans le PADD ou tout autre document), soit implicitement (une analyse du rapport de présentation sera alors nécessaire) et qui 2°) ont pour objet ou effet de réduire ces protections.

La difficulté provient de ce que le rapport de présentation doit motiver la compatibilité des règles du PLU avec les contraintes environnementales liées au classement de certains territoires au titre des législations nationales. Or, il appartiendra aux auteurs du PLU de bien distinguer ce qui, dans le rapport de présentation, vise à justifier la compatibilité du PLU avec ces protections et ce qui tend à faire des règles du PLU des règles complémentaires de protection.

En outre, sur le fond, les changements apportés au PLU ne peuvent conduire à remettre fondamentalement en cause, la qualité des sites et paysages protégés par des législations étrangères à l'urbanisme sans s'exposer à une censure par le juge sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation.

22-3 - Les graves risques de nuisance

La procédure de modification est possible à condition que la modification envisagée « *ne comporte pas de graves risques de nuisance* ».

La notion de « *graves risques de nuisance* » est issue de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (art. 54). Inscrite à l'origine à l'article L. 123-4 du Code de l'urbanisme, elle figure aujourd'hui à l'article L. 123-13 c) du code. Il convient de noter qu'il peut exister de graves risques de nuisance sans que la modification envisagée ne porte atteinte à l'économie générale du plan (CE, 7 janvier 1991, *Cne de la Rochefoucauld c/ SA Sochater*).

La circulaire du 7 juillet 1984 édictée par le ministre en charge de l'urbanisme (circulaire n° 179, *Questions-réponses : commentaires du décret du 9 septembre 1983*) fournit quelques illustrations. Sont considérés comme des « graves risques de nuisance » : l'admission d'installations classées incommodes ou insalubres dans une zone urbaine déterminée du POS, l'inscription en emplacement réservé de l'élargissement d'une voie déjà particulièrement bruyante, ou encore la suppression des règles minimales de rejet des eaux usées en cas d'assainissement individuel.

⁸ *Concl. c. du g. S. Daël*, CE 3 juin 1994, n° 120136 et 126964, M. Luneau et a., *Tables, Rec., BJD* 4/1994, p. 27

⁹ *Concl. S. Daël*, CE, 3 juin 1994, M. Luneau et a., *préc.*.

¹⁰ *Concl. L. Touvet*, BJD 1/1997, p. 19

¹¹ *Exemples concernant l'application de l'art. L. 123-4* : CE, 3 juin 1994, M. Luneau et a., *précité* ; CE, 14 nov. 1997, n° 159024, *Cne de Montoy-Flanville c/ M. Engel* ; CAA Lyon, 7 juill. 2005, n° 02LY00034, Assoc. FRAPNA Ardèche. *Sur l'application de l'art. L. 123-13* : CAA Nantes, 27 déc. 2005, n° 03NT01843, M. Carton et assoc. SOS Molineuf.

¹² *Concl. C. Bergeal*, BJD 6/1997, p. 407

Les contours de la notion de « graves risques de nuisance » doivent néanmoins être déterminés.

1° Qu'est-ce qu'une nuisance ?

V. supra, 22-2

2° Qu'est-ce qu'un grave risque de nuisance ?

L'usage de l'adjectif « grave » signifie-t-il que les nuisances subies doivent être extrêmes ? Est-ce qu'une nuisance faiblement perçue peut néanmoins conduire le juge administratif à conclure à l'illégalité de la procédure de modification ?

A la lecture de la jurisprudence, il apparaît que **la nature des activités** d'une part, et leur **localisation dans un secteur déterminé du territoire communal** d'autre part, sont des indices déterminants pour déterminer si le changement opéré peut être perçu comme un grave risque de nuisance.

- L'existence de graves risques de nuisance :

Le juge administratif a considéré que la création d'une zone NAX de 2 hectares affectée à l'implantation d'une usine de traitement des ordures ménagères et celle d'un secteur de 18 hectares affecté à l'exploitation de carrières comportent « ***eu égard à la nature des activités autorisées sur des secteurs prélevés au sein de zones naturelles peu éloignées de zones d'habitations*** », de graves risques de nuisance (CE, 7 janvier 1991, *Cne de La Rochefoucauld*).

Il en est de même de la création dans une zone ND d'un secteur de plus de 34 hectares en vue de l'implantation d'un centre d'enfouissement technique de résidus urbains. Celle-ci constitue un risque grave de nuisance **en raison de l'activité considérée et de son faible éloignement des habitations** (CAA Marseille, 1^{er} avril 2004, *Synd. Intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères de la région d'Apt*).

- L'absence de graves risques de nuisance :

En revanche, il a été jugé que le déclassement d'une zone NA d'1,5 hectares en zone U à vocation industrielle, afin d'y permettre l'extension d'une entreprise industrielle déjà implantée sur une parcelle voisine, pouvait être mise en œuvre dans le cadre d'une procédure de modification « ***eu égard à l'ampleur limitée de cette décision*** » (CE, 19 nov. 1997, *Cne Dasle*).

Dans le même sens, le Conseil d'Etat (CE, 14 nov. 2007, n° 290147, *Mme Michèle*) considère que la modification ayant pour effet de classer en zone ouverte à l'urbanisation UBz, deux secteurs anciennement classés en zone d'urbanisation future NAb, et d'y permettre notamment l'implantation d'installations classées pour la protection de l'environnement, ne comporte pas de graves risques de nuisances. En effet, l'admission de ces installations soumises à déclaration dans la zone urbaine était **limitée à des installations « nécessaires à la**

vie des habitants du quartier” (blanchisseries, teintureries) **et à la condition que « toutes les dispositions utiles pour rendre compatibles avec les milieux environnants et pour éviter les pollutions, des nuisances ou des dangers non maîtrisables »** soient prises.

De même, le recours à la procédure de modification du plan ayant notamment pour objet de créer dans le quartier de la commune, précédemment classé en zone constructible UC dont la vocation est d’accueillir des constructions individuelles ou groupées de faible densité, une zone classée UBa destinée à la réalisation d’une opération d’aménagement laquelle doit accueillir de petits immeubles collectifs destinés à l’habitation, ainsi que des commerces et équipements publics, est légal (CAA Nantes, n° 07NT02957, 25 juin 2008).

La même solution est rendue à propos de la modification des conditions d’implantation des entreprises artisanales et industrielles et de la possibilité d’autoriser l’extension d’une usine existante dans le but de lui permettre de procéder au traitement des eaux usées. En l’espèce, **la modification ne visait ni la vocation, ni la superficie de la zone concernée**. La Cour a considéré, en l’espèce, que les risques de nuisance allégués **ne présentent pas un « caractère suffisant de gravité »** pour que soit mise en œuvre une procédure de révision (CAA Paris, 20 décembre 2001, n° 98PA00344).

On note que dans certains cas, le juge administratif se fonde **uniquement** sur la **nature des activités** en cause **sans procéder à un examen de leur localisation** (v. en ce sens, P. Albisson, Mon. TP, 1997, p. 41). L’appréciation de la nature de l’activité suffirait donc à considérer que la modification litigieuse ne comporte pas de graves risques de nuisance (TA Nantes, 20 juillet 1989, *Collot*, à propos de l’exploitation d’un supermarché implanté sur une zone urbaine de 8 000 m², dont la réalisation allait à l’encontre de l’avis du commissaire-enquêteur).

Au vu de la conception jurisprudentielle de la notion de « graves risques de nuisance », on ne saurait que trop insister sur la prudence avec laquelle les autorités locales peuvent recourir à la procédure de modification. Afin d’éviter tout risque contentieux, il conviendrait donc d’être en mesure de justifier que les éventuelles installations génératrices de nuisances sont « nécessaires à la vie des habitants du quartier » et que « toutes les dispositions utiles pour les rendre compatibles avec les milieux environnants et pour éviter les pollutions, des nuisances ou des dangers non maîtrisables » ont été prises.

III – LES HYPOTHESES OU PEUVENT ÊTRE UTILISEES DES PROCEDURES PARTICULIERES

Comme cela a été souligné en introduction de ce rapport, l'une des tendances actuelles du droit de l'urbanisme a consisté à multiplier, parallèlement aux procédures de droit commun, des procédures particulières visant soit à simplifier le processus (ce sera la révision simplifiée), soit à permettre la mise en compatibilité du PLU avec des normes supérieures ou des politiques nationales, soit, plus récemment, pour réduire les contraintes réglementaires dans le but de relancer la construction.

31 – Les hypothèses où peut être utilisée la révision simplifiée

Compte tenu de la difficulté qu'allaient rencontrer les communes pour transformer rapidement leur POS en PLU, la loi du 13 décembre 2000 (C. urb. art. L. 123-13) leur a accordé la possibilité de réviser le POS en le laissant dans sa forme actuelle « *lorsqu'un projet présentant un caractère d'intérêt général nécessite une révision d'urgence d'un PLU* ». Cette révision dite d'urgence permettait d'inscrire le projet dans le POS dès lors que sa mise en œuvre le nécessite sans attendre que soit achevée l'élaboration d'un PLU en sa forme nouvelle.

L'imprécision de la rédaction initiale de l'article L. 123-13 a donné lieu à bon nombre de difficultés (V. F. Priet, *La révision d'urgence des PLU*, RDI 2002, p. 296) et l'administration a dû en préciser les conditions d'application. Elle a ainsi précisé qu'il fallait distinguer les « *projets présentant un caractère d'intérêt général* » au sens de la révision d'urgence des « *projets d'intérêt général* » de l'article R. 121-3 (Circulaire UHC/DUI/1 n° 2003-3 du 21 janvier 2003 relative à l'application de certaines dispositions de la loi relative à la sécurité et au renouvellement urbains). La circulaire indiquait, en outre, s'agissant des « *projets présentant un caractère d'intérêt général* », qu'il s'agissait « *de l'intérêt général au sens de la commune* » alors que le PIG est une procédure permettant d'imposer à une commune un projet d'origine extracommunale.

Ce risque de confusion a conduit la loi du 2 juillet 2003, parallèlement à la modification et à la révision de droit commun, à remplacer la procédure d'urgence par une procédure dite de révision simplifiée pérenne. Celle-ci est utilisable dans deux hypothèses. Elle peut être utilisée pour un seul projet de construction ou d'opération. Elle peut l'être également, de manière plus générale, pour l'extension de l'urbanisation.

Ne figure plus parmi les cas de recours à la révision simplifiée, la rectification d'une erreur matérielle, qui relève d'une nouvelle procédure de modification simplifiée, en application de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (voir supra).

31-1 - La révision simplifiée liée à la réalisation d'un seul projet ou d'une seule opération

La première hypothèse prise en compte par l'alinéa de l'article L. 123-13 concerne la révision qui « *a pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public*

ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité ».

31-1-1 – La notion de construction ou d'opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général

A) La révision simplifiée a pour « *seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération* »

- L'unicité du projet faisant l'objet d'une révision simplifiée

L'objet de la révision simplifiée s'applique à un projet unique ; le texte de l'article L. 123-13 est, à cet égard, particulièrement insistant en limitant l'application de la procédure à un « ***seul objet*** » et « ***une construction ou une opération*** ». Selon une réponse ministérielle, c'est le Conseil d'État qui, dans un souci de clarté, a demandé qu'une révision simplifiée ne porte ainsi que sur un seul projet (Rép. Min. Q. n° 35789 de M. Martial Saddier, JOAN du 1^{er} juin 2004, p. 4078).

- Les notions de construction et d'opération

Il ne semble pas nécessaire ici de s'arrêter sur la notion de construction. Celle d'opération est, en revanche, moins aisée à cerner ; les travaux préparatoires ne renseignent pas sur le sens de cette notion. Elle paraît suggérer l'idée d'un ensemble fait de plusieurs interventions relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol liées entre elles pour atteindre un objectif déterminé. Toute la question est de savoir quel degré d'exigence la jurisprudence appliquera, le moment venu, pour reconnaître qu'une pluralité d'interventions n'est pas constitutive d'une simple collection d'interventions indépendantes mais que ces interventions sont suffisamment liées pour constituer une « opération ». S'agira-t-il d'une véritable combinaison entre les éléments ? On peut légitimement hésiter à prendre parti en faveur d'une telle interprétation qui serait de nature à restreindre très sévèrement le champ couvert par la notion d'opération. Il *semble* que la condition de la reconnaissance de l'opération au sens de l'article L. 123-17 tienne dans un degré suffisant d'implication des éléments pour la réalisation du tout que constitue l'opération.

- Il peut s'agir d'une indissociabilité des éléments telle que le programme architectural d'une place, qui est composé d'une pluralité de constructions édifiées suivant un ordonnancement déterminé autour d'un espace public, à la configuration particulière. On peut encore voir la manifestation d'une indissociabilité entre les composantes d'un ensemble immobilier tel qu'un campus universitaire ou des différents bâtiments du siège d'une entreprise.

- Il peut s'agir d'un lien fonctionnel entre les éléments, comme peut l'être une ZAC qui est une opération où la réalisation d'un programme de constructions dépend d'une *combinaison* d'actions et d'une liste de travaux assignés à l'aménageur, affectant notamment l'équipement des terrains et leur mise à la disposition des constructeurs. On peut penser qu'il y a également opération dans le cas où les éléments pris en compte sont bien les composantes d'un tout de telle sorte que l'absence d'un de ces éléments compromettrait l'opération, par exemple la

réalisation d'un centre commercial et de l'aménagement de la voirie publique nécessaire à sa desserte.

- Le lien entre les éléments peut également ne pas tenir aux rapports que les éléments entretiennent entre eux mais, à tout le moins, à ce que ces éléments concourent à la réalisation d'un objectif pour autant que celui-ci soit **défini avec un certain degré de précision**. Il semble, ainsi, que l'on puisse ranger sous le terme d'opération un programme de valorisation d'un site touristique déterminé, consistant dans la réalisation, à l'intérieur du quartier intéressé d'un parc de stationnement pour autocars, de l'aménagement des accès et de la construction d'un pavillon pour l'accueil des visiteurs.

Au sujet de cette reconnaissance de la qualité d'opération, on ne saurait trop insister sur l'importance de la note justificative ou du rapport de présentation, joint au dossier de l'opération, lesquels doivent expliciter le but visé et démontrer en quoi les éléments constitutifs de l'opération forment bien un tout.

La brochure du ministère (DGUHC) *Loi Urbanisme et habitat volet urbanisme, service après vote* (août 2003) explicite les notions de construction et d'opération en citant des exemples : « l'implantation d'une entreprise, un équipement public ou privé, un lotissement communal ou l'ouverture à l'urbanisation de quelques terrains ». On peut, toutefois, émettre une réserve au sujet de ce dernier exemple :

- d'une part, il paraît devoir être rattaché à l'autre hypothèse pour laquelle la révision simplifiée peut être utilisée (voir ci-après, II. Le projet d'extension des zones constructibles),
- d'autre part, la seule ouverture à l'urbanisation de terrains ne suffit pas à caractériser « la réalisation d'une construction ou d'une opération » ; elle doit s'accompagner de la présentation d'un projet concret d'urbanisation.

B) Le projet doit être identifié

C'est ici que figure un élément essentiel. Dans les commentaires, il est fait référence à un « *projet ponctuel* » (H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008) ou un projet « *identifié* » (brochure du ministère de l'Équipement (DGUHC), *Loi Urbanisme et habitat volet urbanisme, service après vote*, août 2003).

La construction ou l'opération doit donc être localisée et sa consistance doit être définie d'une manière telle que l'on puisse s'en faire une image concrète. A cette fin, il est exigé que, dans le dossier soumis à l'enquête publique, figure une « *notice présentant la construction ou l'opération d'intérêt général* ».

C) Les changements apportés au plan doivent répondre aux seuls besoins du projet identifié

La révision simplifiée est dédiée à la réalisation d'un projet ; les modifications apportées au plan doivent répondre aux besoins de ce projet ; mais il n'est pas fixé de restriction quant à l'ampleur de ces modifications.

En outre, les changements apportés au plan doivent être justifiés par les **seuls** besoins du projet.

Ce qui paraît aller de soi peut néanmoins se heurter à des difficultés ou obliger les auteurs de la révision simplifiée à un effort d'attention, comme le montre un récent arrêt de la cour administrative de Lyon : pour la réalisation d'un relais de téléphonie mobile, il avait été prévu une adaptation du zonage pour le terrain intéressé et un ajout au règlement de la zone NC prévoyant parmi les modes d'occupation du sol autorisés « *l'implantation de toutes les constructions liées à des réseaux d'intérêt collectif de toute nature* ». La cour a censuré la révision simplifiée en ce qu'elle apportait un changement de règles applicable à l'ensemble des zones NC du POS de la commune, un changement qui, de surcroît, introduisait des possibilités de construction plus larges que la satisfaction des besoins de la téléphonie mobile à laquelle devait répondre la révision simplifiée (CAA Lyon, 14 octobre 2008, n° 07LY00847, *Cne d'Ourouer aux Amognes*).

31-1-2- L'opération ou la construction présentant un intérêt général, l'économie générale du PADD et la soumission à évaluation environnementale

* L'article L. 123-13 distingue selon que la révision simplifiée s'applique à un projet de construction ou d'opération ou à l'extension des zones constructibles ; c'est seulement pour ce dernier cas qu'il fixe une restriction, celle de ne pas porter atteinte à l'économie générale du PADD. Il en résulte donc que pour le projet de construction ou d'opération, le plan peut, si c'est nécessaire, faire l'objet de très substantiels changements et notamment porter atteinte à l'économie générale du PADD (Rép. min., Q. n° 29725, M. André Berthol, JO Sénat, 24/02/2004, p. 1430)¹³. C'est dans ce sens que conclut également une partie de la doctrine. Ainsi, P. Souler-Couteaux considère « *qu'il résulte des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi SRU que le recours à la révision simplifiée n'est en aucun cas subordonné à la condition de ne pas porter atteinte à l'économie générale du PADD* » (*Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2009, p. 236).

Mais, dans le cas où elle porterait atteinte à l'économie générale du PADD, la révision simplifiée pourrait-elle encore être rangée parmi les « changements mineurs » d'un plan que la directive n° 2001/42 plans-programmes exonère d'évaluation environnementale ?

S'agissant du champ d'application de cette nouvelle procédure, l'article R. 121-16 qui vient d'être modifié par le décret n° 2009-722 du 18 juin 2009 semble répondre à la question en

¹³ Dans le cas où le projet porte atteinte à l'économie générale du PADD, la procédure de révision simplifiée devra comporter un débat sur les orientations nouvelles de ce PADD (Rép. min., QE, n° 12319 de M. Charles Revet (JO Sénat, 26/08/2004, p. 1945).

disposant que « *sont dispensées de l'évaluation environnementale, à condition qu'elles n'aient pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement* » :

1° Les modifications et révisions des documents d'urbanisme mentionnés aux 1° à 4° de l'article R. 121-14 qui ne portent pas atteinte à l'économie générale du document ;

3° Les modifications des plans locaux d'urbanisme ainsi que les révisions simplifiées prévues aux deuxième et neuvième alinéas de l'article L. 123-13 et les mises en compatibilité prévues à l'article L. 123-16, à l'exception :

a) Des modifications ou révisions simplifiées concernant des opérations ou travaux mentionnés au c du 2° du II de l'article R. 121-14 ;

b) Des révisions simplifiées créant, dans des secteurs agricoles ou naturels, des zones U ou AU d'une superficie supérieure à celles qui sont mentionnées au b et d du 2° du II de l'article R. 121-14.

A priori, on peut donc penser que les révisions simplifiées sont dispensées d'évaluation environnementale sauf si elles permettent la réalisation de travaux affectant une zone Natura 2000 ou si elles entrent dans les hypothèses mentionnées à l'article R. 121-16 (communes de montagne où est réalisée une unité touristique nouvelle ou création de zones AU d'une certaine dimension dans des zones agricoles ou naturelles). Aucune de ces hypothèses ne concernant les PLU examinés dans le présent rapport, on pourrait en déduire que la révision simplifiée est toujours dispensée d'évaluation environnementale sauf pour les zones Natura 2000.

Il n'est pas certain que ce raisonnement soit à l'abri de toute contestation. En effet, en établissant cette dispense, le décret s'est fondé sur le § 3 de l'article 3 de la directive qui dispose que « *les modifications mineures des plans et programmes (...) ne sont obligatoirement soumises à évaluation environnementale que lorsque les Etats membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* ». Le décret suit donc le raisonnement suivant 1°) les révisions simplifiées sont des « modifications mineures » et 2°) parmi ces modifications mineures, la France considère que n'ont des « incidences notables sur l'environnement » que celles qu'il énumère expressément à l'article R. 121-16.

Or, ces deux affirmations sont discutables au regard du droit communautaire. Ce n'est pas parce que le droit français qualifie de « simplifiée » une révision qu'elle est « mineure ». Elle est ou non mineure en fonction de son importance et de son impact sur l'environnement. Ce peut être le cas d'une révision simplifiée autorisant une opération publique au sens de l'article L. 123-13 a fortiori lorsqu'elle porte atteinte à l'économie générale du PLU.

Par ailleurs, le fait qu'une révision simplifiée puisse être qualifiée de « modification mineure » au sens de la directive, n'exclut pas qu'elle puisse avoir des incidences notables sur l'environnement (V. en ce sens le Guide de l'évaluation environnementale établi par la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne). Certes, le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 en a jugé autrement mais sa conventionnalité peut être contestée.

Le juge a d'ailleurs été déjà saisi d'une requête en ce sens à propos du PLU de Versailles (TA Versailles, 16 déc. 2008, *M. et Mme Edeline, Assoc. Yvelines Environnement*, n° 0610640, AJDA, 22 juin 2009). Le Tribunal Administratif de Versailles, en l'espèce, a refusé de saisir la CJCE

d'une question préjudicielle sur la conventionnalité du décret du 27 mai 2005. Mais sa décision semble avoir été principalement motivée par le fait que le décret n'était pas encore en vigueur à la date où le plan a été élaboré. Et le fait que la Commission ait déjà contesté le dispositif français de détermination du champ d'application de l'étude d'impact en ce qu'il se fonde principalement sur des seuils généraux et non sur une appréciation au cas par cas, laisse présager des difficultés identiques pour les plans et programmes.

Dès lors, dans les hypothèses où il semblerait possible de recourir à la révision simplifiée, il ne peut qu'être conseillé de procéder à une évaluation environnementale dès lors que l'opération n'aurait pas le caractère mineur qui est, pour la directive, le critère déterminant ou qu'elle aurait des effets notables sur l'environnement. Et ceci, nonobstant les dispositions du décret du 27 mai 2005.

31-1-3 – L'opération doit présenter un caractère d'intérêt général

Il est précisé par le texte que la construction ou l'opération peut être publique ou privée et qu'elle doit « *présent(er) un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité* ».

La loi apporte ainsi deux précisions au sujet du projet faisant l'objet d'une révision simplifiée : il peut être « *à caractère public ou privé* » et il doit « *présenter un intérêt général* », notamment pour la commune ou une autre collectivité.

Sur le premier point, la loi consacre un élément déjà bien établi par la jurisprudence : le caractère privé d'un projet n'empêche pas qu'il puisse présenter un caractère d'intérêt général ; cela a été admis depuis longtemps en matière d'expropriation par le célèbre arrêt CE, 20 juillet 1971 *Ville de Sochaux* (AJDA, 1972, note Haumont) ; cela a également été admis depuis longtemps pour le choix de prescriptions d'un POS¹⁴.

Le second point est plus délicat et doit retenir tout particulièrement l'attention. On peut se demander si le juge n'est pas amené à exercer un contrôle plus « serré » sur la satisfaction de l'intérêt général dans le cas particulier de la révision simplifiée que dans le cas général des prescriptions adoptées dans le cadre de procédures de gestion du PLU, telles que la révision générale ou la modification.

Ce n'est pas le point de vue de la doctrine administrative.

¹⁴ CE, 3 avril 1987, *Ministre de l'Urbanisme c/ Assoc. pour la protection de l'environnement de Châteauneuf-de-Grasse*, Rec. CE, p. 201, RFDA 1987, 520, RDI 1987, 338, chron. Y. Gaudemet et D. Labetoulle, AJDA 1987, 695, note J.-B. Auby ; CE, 17 mars 1993, *Cne de Villers-sur-le-Roule*, non publiée, n° 137601 ; CE, 25 mars 1994, *Mme Lenormand*, BJD 5/94, p. 10, concl. Scanvic ; CE, 27 avril 1984, *Sté Hypermarché Continent*, Rec. CE, p. 159, Dr. adm., 1984 n° 206, AJPI 1986.79, chron. R. Hostiou ; CE, 12 mai 1997, *Assoc. pour la sauvegarde du site de l'environnement de Vigouzet-Auzil*, BJD 4/1997, p. 238.

A) La thèse de l'administration

La doctrine administrative ne paraît pas attacher d'exigence particulière à la référence du texte à l'intérêt général, pas plus d'exigence en tout cas que pour les dispositions que la collectivité choisit de faire figurer dans le plan, à l'occasion d'une élaboration, d'une modification ou d'une révision normale.

C'était déjà le cas des commentaires de la doctrine administrative relatifs à la révision d'urgence ; la précision selon laquelle le projet devait présenter un intérêt général n'était pas présentée comme apportant des restrictions particulières par rapport aux conditions de légalité appliquées d'une manière générale aux prescriptions du plan : les exemples donnés par une réponse ministérielle du caractère d'intérêt général du projet étaient, de manière tout à fait révélatrice, tirés de la jurisprudence applicable à l'appréciation de la légalité de prescriptions générales¹⁵.

Selon le commentaire ministériel de la brochure « Loi Urbanisme et habitat, volet urbanisme service après vote » (août 2003) « *cette formule a pour objectif d'éviter la confusion avec les « projets d'intérêt général (...). Cette formule précise uniquement que la révision simplifiée, comme d'ailleurs, tout changement du PLU, ne peut servir un simple intérêt particulier.* » (p. 11) : elle aurait donc une fonction essentiellement pédagogique.

B) Discussion de la thèse de l'administration - On peut hésiter à suivre le point de vue de la doctrine administrative et penser qu'au contraire la loi a introduit ici une exigence particulière, justifiant toute la vigilance des collectivités gestionnaires de PLU.

En effet, la loi a cru bon apporter la précision de l'intérêt général dans le cas de la révision simplifiée, et elle le fait deux fois, d'abord pour caractériser le projet, ensuite pour imposer que, dans le dossier d'enquête publique, figure une notice de présentation de la « *construction ou l'opération d'intérêt général* » : tout cela ne paraît pas se justifier par l'idée d'un simple rappel d'une exigence existante. Si la loi a apporté cette précision, cela paraît bien signifier que l'intérêt général doit être particulièrement caractérisé, en tout cas, plus caractérisé que dans le cas ordinaire, et qu'il doit ressortir de la présentation faite par la notice jointe au dossier d'enquête publique.

Cela se comprend au regard de l'économie générale de la réforme. Le législateur accepte ici d'introduire une exception au principe suivant lequel un changement affectant un point crucial du PLU, relève de la procédure lourde de révision, soit parce qu'il met en cause les orientations du PLU telles qu'elles ressortent du PADD, soit parce qu'il comporte de graves risques de

¹⁵ Rép. min., Q. n° 63319 de M. François Goulard, JOAN, 26/11/2001 p. 6816 : « *La procédure de révision d'urgence peut toujours être employée pour permettre la réalisation d'un projet dès lors que le PLU peut être adapté sans détournement de pouvoir. Le Conseil d'Etat a jugé que la commune pouvait légalement modifier ou réviser son document d'urbanisme pour permettre l'implantation d'une construction répondant à un but d'intérêt communal de caractère économique et social. C'est ainsi qu'il a estimé que la révision d'un plan d'occupation des sols (POS) pour permettre l'implantation d'un hypermarché n'était pas entachée de détournement* » (CE, 27 avril 1984, n° 39-040, Sté hypermarché Continent). Il en va, de même, pour l'extension d'un laboratoire pharmaceutique déjà implanté dans la commune (CE, 12 mai 1997, n° 158-449, Assoc. pour la sauvegarde du site et de l'environnement de Vigoulet-Auzil). Il a encore admis la révision d'un POS ayant eu pour objet et effet de régulariser la situation d'une entreprise au regard du droit de l'urbanisme (CE, 27 juin 1997, n° 170 937, M.r Lefebvre et Assoc. de Défense de l'Environnement à Rang-du-Fliers) ».

nuisances ; de surcroît, il admet l'exception y compris pour des projets privés. L'exigence de l'intérêt général – on serait tenté de dire l'exigence renforcée attachée à l'intérêt général – paraît bien être la contrepartie de l'allègement procédural attaché à la révision simplifiée.

Cela a des incidences sur l'office du juge de l'excès de pouvoir :

- le juge n'a pas seulement à se préoccuper que la mesure s'inscrit dans un but d'intérêt général et n'est pas viciée par un détournement de pouvoir, comme il le fait au titre du contrôle « de base » appliqué aux dispositions du PLU,
- dans ce cas particulier, il paraît bien amené à vérifier que le motif pour lequel la collectivité a engagé la révision simplifiée **est bien de nature à justifier** la décision.

Le contrôle de finalité se double d'un contrôle du motif.

Pour s'en convaincre, on peut invoquer l'analogie entre l'intérêt général de la révision simplifiée et « *l'intérêt communal* » justifiant une exception à la règle de la constructibilité limitée, telle qu'elle était prévue par l'article L. 111-1-2 dans sa rédaction initiale, résultant de la loi du 7 janvier 1983 : en dépit du principe d'interdiction des constructions nouvelles en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, il pouvait être délivré un permis de construire, sur demande motivée du conseil municipal pour « *une construction ou une installation (...) justifiée par l'intérêt communal* ». Dans un arrêt du 25 novembre 1988, le Conseil d'Etat s'est reconnu le pouvoir de vérifier la justification du motif « *le maire (...) s'est fondé sur la demande motivée du conseil municipal qui avait fait valoir l'intérêt de faciliter l'installation sur le territoire communal d'un fonctionnaire local et de sa famille ; qu'un tel motif, eu égard notamment au faible nombre des habitants de la commune, est de la nature de ceux qui peuvent légalement justifier l'octroi d'un permis de construire par application des dispositions sus- rappelées* » (CE, 25 novembre 1988, *Ministre de l'Equipeement c/ Stauffer*, Rec., AJDA, avril 1989, note F. Bouyssou).¹⁶ On peut relever au passage que les conditions de délivrance de l'autorisation de construire ont été assouplies par une loi du 23 décembre 1986, précisément parce que le contrôle du motif par le juge de l'excès de pouvoir paraissait excessif ; suivant la nouvelle réaction de l'article L. 111-1-2, l'autorisation est accordée « *sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune (...)le justifie* » ; le législateur a clairement voulu réserver au conseil municipal un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'intérêt communal.

C) Les apports de la jurisprudence - Au regard des premières décisions rendues sur ce point, il semble que la jurisprudence n'épouse pas les vues de la doctrine administrative. Deux jugements de tribunal administratif, de Besançon et de Grenoble, et un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon paraissent aller dans le sens d'une approche restrictive de l'intérêt général du projet faisant l'objet d'une révision simplifiée.

Le TA de Besançon, par un jugement du 26 juin 2008, *Commission de protection des eaux* (n° 0701840, BJD 4/2008, concl. S. Tissot-Grossrieder, obs. J.-C. Bonichot), a eu à se prononcer sur une révision simplifiée destinée à régulariser une exploitation d'élevage de visons dont les installations avaient été édifiées sans autorisation, pour partie dans une zone ND qui ne

¹⁶ Depuis la loi du 27 décembre 1986 a assoupli cette condition en prévoyant que l'appréciation de l'intérêt communal relève du conseil municipal « *si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie* », ce qui fait que l'appréciation relève d'un pouvoir discrétionnaire.

permettait pas une telle activité et pour partie dans un espace que l'exploitant avait déboisé en violation de la servitude d'espace boisé classé. Le tribunal vérifie de manière très circonstanciée si la révision simplifiée présente, comme le prétend la commune, « *un intérêt général, eu égard à l'intérêt économique que présenterait le maintien de l'activité d'élevage de visons de l'intéressé sur la commune* » ; il se prononce de manière négative, en prenant notamment en compte que l'élevage ne fournit de l'emploi que pour l'exploitant et son fils, « *que la commune ne produit aucune donnée chiffrée sur l'avantage financier que le contribuable local pourrait tirer du maintien de cette activité sur la commune alors que tout au contraire il n'est nullement établi que le projet envisagé ne sera pas préjudiciable aux finances de la commune* ». Comme le relève J.-C. Bonichot, dans ses observations sur le jugement, « *un faisceau d'indices conduit à considérer que la régularisation ne présentait pas pour la commune un intérêt public **suffisant*** ».

Le TA de Grenoble, par un jugement du 29 novembre 2007, *Assoc. Huez Nature Environnement et Mme Paule Ayoub* (n° 0503343) a eu à se prononcer sur la légalité d'une révision simplifiée pour permettre la réalisation d'une opération privée consistant dans la construction d'un hôtel, d'un casino et d'une résidence hôtelière ; il estime que la procédure a été utilisée de manière régulière pour cette opération privée parce qu'elle présente « *un intérêt général pour le développement touristique et économique de la commune d'Huez* ».

Par un arrêt du 13 novembre 2007, *Assoc. Sauvons le square Delestraint* (n° 07LY00369 ; DAUH 2008, n° 301), la cour administrative d'appel de Lyon s'est prononcée sur une révision simplifiée approuvée par la communauté urbaine de Lyon, pour permettre la réalisation, dans le centre de Lyon, d'un parc privé de stationnement souterrain, destiné notamment à répondre, pendant la journée, aux besoins du personnel de l'hôtel du département et, la nuit et les jours fériés, à ceux des habitants du quartier. La cour annule la délibération de révision simplifiée en s'appuyant sur une conception particulièrement exigeante de l'intérêt général, et par une argumentation très circonstanciée qui s'appuie sur l'énoncé des objectifs ambitieux figurant dans la législation d'urbanisme et conduit notamment à estimer que « *les collectivités publiques doivent s'attacher (...) à assurer les conditions d'un renversement de tendance dans la répartition des déplacements entre les différents modes de transports en diminuant l'usage de la voiture individuelle et en favorisant corrélativement les transports collectifs pour les trajets quotidiens domicile-travail* ».

*** Conclusion** - Entre la conception compréhensive de l'intérêt général exprimée dans la brochure ministérielle et l'exigence faite par la cour de Lyon de mettre la procédure de révision simplifiée au service d'une politique énergétique de développement durable, le sens de la formule figurant à l'article L. 123-13 est peut-être en attente de point d'équilibre.

La solution de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon paraît excessive ; néanmoins, elle donne peut-être une idée de la direction que pourrait emprunter la jurisprudence consistant notamment à mesurer l'intérêt général justifiant le recours à la révision simplifiée au regard de l'inscription du projet dans les objectifs définis par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme pour la planification urbaine. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la loi SRU, avait retenu l'idée qu'il suffisait normalement aux documents de comprendre des dispositions contribuant à l'accomplissement des objectifs (les dispositions de l'article L. 121-1 « *doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions*

précitées de l'article L. 121-1 » ; de manière plus exigeante, la construction ou l'opération d'intérêt général devrait s'inscrire dans le respect de ces objectifs.

Ce n'est là qu'une piste pour essayer de cerner le degré de caractérisation de l'intérêt général. Mais, on ne saurait trop insister sur la prudence avec laquelle les collectivités gestionnaires de PLU doivent manier la révision simplifiée. Le texte ne prévoit pas que le recours à cette procédure doive être motivé mais on peut convenir que la présentation du projet visé par la notice figurant dans le dossier d'enquête publique a été introduite pour fournir tous les éléments de nature à persuader le public du bien fondé du recours à la procédure en question.

Dans ces conditions, la meilleure façon de prévenir la contestation contentieuse et, en cas de recours, d'augmenter les chances de convaincre le juge, consiste à établir dans la notice que le projet présente bien un intérêt tout particulier pour la collectivité.

31-1-4 La pluralité de révisions simplifiées pour une construction ou une opération d'intérêt général

L'article L. 123-13 du code de l'urbanisme a admis non seulement que le PLU puisse être l'objet de plusieurs révisions simplifiées mais que les procédures puissent être conduites parallèlement.

« Entre la mise en révision d'un plan local d'urbanisme et l'approbation de cette révision, il peut être décidé une ou plusieurs révisions simplifiées et une ou plusieurs modifications. Les procédures nécessaires à une ou plusieurs révisions simplifiées et à une ou plusieurs modifications peuvent être menées conjointement. »

Il convient d'attirer l'attention sur deux points :

- d'une part, les effets sur le PADD d'une pluralité de révisions simplifiées

La question n'est pas celle de la possibilité des atteintes à l'économie générale du PADD, - on a vu, plus haut, que la révision simplifiée pouvait légalement porter atteinte à cette économie générale – mais celle des incidences de corrections successives apportées au PADD et de la cohérence entre le PADD et le règlement du plan.

Les différentes corrections, introduites indépendamment les unes des autres, peuvent avoir pour effet d'altérer le contenu du PADD de sorte qu'il n'exprime plus clairement des « orientations générales » ; la lisibilité du document en serait altérée et sa régularité pourrait être mise en doute ; il importe donc, en pareil cas, de repenser le PADD en prenant en considération les effets conjugués des différentes révisions simplifiées.

Il faut également veiller à ce que les différents changements résultant des modifications n'aient pas pour effet d'introduire des distorsions entre le règlement du plan et le PADD au risque de méconnaître l'exigence de cohérence posée par la loi entre ces deux pièces du PLU.

- d'autre part, l'hypothèse de plusieurs révisions simplifiées participant d'un projet commun

Il n'y a pas d'obstacle à entreprendre plusieurs révisions simplifiées qui sont sans rapport entre elles. Il est moins sûr que plusieurs révisions puissent être entreprises simultanément ou se succéder à de brefs intervalles de temps si elles sont en réalité les composantes d'un même projet urbanistique. Dans un tel cas, la collectivité gestionnaire du PLU s'expose au reproche d'avoir contourné l'obligation de procéder à une révision générale en « saucissonnant » le projet entre autant de procédures de révision simplifiée que de composantes du projet. Le juge de l'excès de pouvoir pourrait censurer les révisions simplifiées pour détournement de procédure ; il pourrait y être incité en prenant notamment en compte le défaut d'information du public sur la globalité du projet urbanistique.

31-2 - Le projet d'extension des zones constructibles

La révision d'urgence ne pouvait être utilisée que pour la réalisation d'un projet présentant un caractère d'intérêt général. La loi UH a ajouté au cas de la construction ou de l'opération d'intérêt général celui du projet d'extension des zones constructibles.

31-2-1- Que faut-il entendre par « zones constructibles » ?

Il ne semble pas faire de doute que par zones constructibles, on entend les zones urbaines.

Qu'en est-il des zones à urbaniser ? La zone à urbaniser est une zone constructible au sens de l'article L. 123-13 dès l'instant qu'elle peut être urbanisée immédiatement ; ce qui est le cas des zones dont les équipements publics situés à la périphérie permettent d'admettre immédiatement des constructions, ce qui est également le cas des zones dont les équipements publics situés à la périphérie ne sont pas suffisants mais pour lesquels le règlement et les orientations d'aménagement admettent néanmoins l'urbanisation immédiate, ce que permet le deuxième alinéa de l'article R. 123-6 (a contrario). En revanche, si l'on prend le texte à la lettre, la zone à urbaniser sous condition de modification ne rentre pas dans le champ des zones à urbaniser.

Et les zones protégées ?

La question peut être posée de l'inclusion dans les « zones constructibles » des « périmètres » et « secteurs » constructibles des zones naturelles et forestières, tels qu'ils sont prévus par les deuxième et troisième alinéas de l'article R. 123-8. Ces périmètres et secteurs n'ont pas la qualité de zone au sens de l'article L. 123-1 et la réponse paraît devoir être négative. Toutefois, on peut relever le paradoxe tenant à ce que tout ou partie d'une zone N peut être transformé en zone constructible par une révision simplifiée alors que, pour ajouter des terrains dans un périmètre ou secteur, il faudrait recourir à la révision normale. A moins d'estimer que qui peut le plus peut le moins...

31-2-2- Que faut-il entendre par « *extension des zones constructibles* » ?

Qu'entend par *extension* des zones constructibles ?

On peut inclure dans la notion d'extension l'agrandissement de zones constructibles existantes. La question se pose en revanche de savoir ce qu'il en est pour la création d'une nouvelle zone constructible ; le tribunal administratif de Grenoble retient une interprétation restrictive : « il résulte de ces dispositions que la procédure de révision simplifiée peut être utilisée pour l'extension de zones constructibles existantes mais non pour la création de nouvelles zones constructibles » (TA Grenoble, 22 février 2007, n° 0602766, *Préfet de l'Isère c/ Cne de Moidieu-Détourbe*).

Il semble qu'une interprétation moins restrictive puisse être avancée dans la mesure où le texte ne rapporte pas la notion d'extension à *une* zone constructible mais *aux zones constructibles* en général (l'emploi du pluriel est significatif). Le caractère générique de la locution paraît donc permettre d'y inclure la création d'une nouvelle zone.

Peut-on comprendre sous le vocable d'extension des zones constructibles la suppression de restrictions réglementaires à la constructibilité de certains terrains d'une zone ? Patrick Hocreitere et Valérie Gueguen (*Le plan local d'urbanisme, op. cit.*) paraissent aller dans ce sens ; ils considèrent, en tout cas, que la suppression d'un espace boisé classé est un cas d'« *extension des zones constructibles* ».

On peut, néanmoins ; marquer des réserves au sujet d'une interprétation qui, de proche en proche, étirerait la notion d'extension des zones constructibles jusqu'à y comprendre des cas intéressants en réalité l'augmentation des capacités de construire dans les zones constructibles.

Les exceptions apportées par la loi au régime « normal » de la révision paraissent devoir faire l'objet d'une interprétation limitative.

31-2-3- Les conditions du recours à la révision simplifiée pour l'extension des zones constructibles

Le recours à la révision simplifiée est subordonné, sur ce point, à deux conditions communes avec la procédure de modification :

- le projet ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable,
- il ne doit pas comporter de graves risques de nuisance. (C. urb., L. 123-13).

Sur ces deux conditions, voir pg ci-dessus « *Les procédures de modification.* »

En revanche, le recours à la révision simplifiée pour une extension des zones constructibles n'oblige pas, comme pour le cas de la construction ou de l'opération d'intérêt général, à conduire autant de procédures que de zones constructibles agrandies ou créées. Une seule procédure est applicable dès l'instant qu'elle remplit les deux conditions ci-dessous et alors

même que, pour l'une ou l'autre des extensions, la collectivité gestionnaire du plan aurait fait état d'une construction ou d'une opération d'intérêt général.

C'est dans ce sens qu'a statué un récent arrêt de la CAA Nancy, 18 décembre 2008, n° 08NC00005, *Cne d'Escherange*.

32 – Les hypothèses de recours à la mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet

La procédure s'applique dans les cas envisagés par l'article L. 126-1 du code de l'environnement et l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme :

32 -1- Les cas envisagés par l'article L. 126-1 du code de l'environnement

Les cas envisagés par l'article L. 126-1 du code de l'environnement sont des « *projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages* » soumis à une enquête publique en application du code de l'environnement. Il en résulte que deux conditions cumulatives sont exigées :

- L'existence d'un projet public de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages. Une usine hydroélectrique dont l'exploitation se fera aux risques et périls de la société bénéficiaire ne peut être regardée comme un « *projet public* » au sens de l'art. L. 126-1 du code de l'environnement et n'a donc pas à faire l'objet d'une déclaration de projet (CAA Marseille, 20 sept. 2007, n° 04MA00286, *Assoc. nationale de protection des eaux et rivières*),
- Les opérations concernées doivent faire l'objet d'une enquête publique régie par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Seules les opérations mentionnées en annexe à l'art. R. 123-1 et suivants du code de l'environnement sont donc concernées.

32-2- Les cas envisagés par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme

L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme envisage deux cas pour lesquels il peut être recouru à la déclaration de projet :

- d'une part « *une action ou opération d'aménagement au sens du présent Livre* » - ce cas été introduit par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine- ,
- d'autre part « *un programme de construction* » - ce cas a été ajouté par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

- Qu'entend-on par « action ou opération d'aménagement au sens du présent Livre » ?

La notion d'action ou d'opération d'aménagement est la source de difficultés à la fois en raison des silences des textes sur la consistance des « actions » et en raison de « malfaçons » (Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, n° 408, Dalloz, 2008) du code qui pour cerner les opérations d'aménagement fait référence à l'article L. 300-1 au « *présent livre* », à l'article L. 300-4 au « *présent code* ». Ce n'est pas le lieu, ici, de revenir sur ce sujet.

On peut dire tout au moins que, parmi les actions et opérations en question, pouvant faire l'objet d'une déclaration de projet, figurent de manière certaine les opérations prévues par le livre III du code de l'urbanisme, à savoir la restauration immobilière et les ZAC.

Peut-on y inclure également les lotissements bien que leur statut ait « migré » du Livre III au Livre IV à la faveur de la réforme des autorisations d'urbanisme par le décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 ? on peut le soutenir mais on ne pourra pas tenir cette interprétation pour certaine en l'absence d'une prise de position de la jurisprudence, acceptant de corriger ce qui est tenu pour une malfaçon.

- Qu'entend-on par « réalisation d'un programme de construction » ?

Cette inclusion dans le champ d'application de la déclaration de projet figurait déjà dans le projet de loi ; elle a été adoptée par les deux assemblées sans qu'il ait paru nécessaire de préciser le sens de cette notion commune de la pratique immobilière ; mais on sait que les notions les plus communes ne font pas toujours des notions juridiques aisément identifiables. La notion de « *programme* » se rencontre bien dans le code de l'urbanisme, appliquée aux logements – c'est le b de l'article L. 123-2 - mais sans que, là non plus, on ait une idée très claire de son sens : la notion de « *programme de construction* » figure dans le code de la construction et de l'habitation (voir notamment article L. 213-2 relatif aux sociétés coopératives de construction) sans qu'y soit donnée non plus une idée claire du contenu.

Si l'édification d'un pavillon par un particulier ne relève assurément pas de la notion de « programme » et que celle d'un ensemble immobilier composé de plusieurs constructions réalisées par tranches en relève très certainement, il faut prendre en compte un certain nombre de cas intermédiaires. La notion de programme paraît renvoyer à celle de pluralité d'éléments ; les éléments en question pourront être des bâtiments distincts ; mais il pourra également s'agir de parties d'un ensemble immobilier unique composé, par exemple, d'une pluralité de bureaux pour différentes entreprises ou d'une pluralité de logements. C'est, semble-t-il, à ce dernier cas que songeaient les auteurs du projet de loi. Encore faut-il relever qu'ils se faisaient eux-mêmes une idée fort compréhensive de la notion de « programme de construction » puisque, dans l'exposé des motifs, ils la confondent avec celle d'« *opération de construction* » ; il y est en effet mentionné : « *Le II (de l'article 11 du projet de loi) complète l'article L. 300-6 pour ouvrir la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'à l'État et ses établissements publics, d'utiliser la procédure de la déclaration de projet pour une opération de construction.* »

- Peut-il s'agir de projets publics ou privés ?

Pour les déclarations de projets prévues par l'article L. 126-1 du code de l'environnement, le texte précise qu'il doit s'agir de « *projet publics* ». En revanche, pour les déclarations de projets

de l'article L. 300-6, le texte est muet ; peut-on inférer de ce silence qu'il puisse s'agir aussi bien d'un projet privé que d'un projet public ?

Dans le sens d'une réponse favorable, on peut relever les deux points suivants:

- pour les actions et opérations d'aménagement, l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'elles peuvent être « *conduites* » ou « *autorisées* » par les collectivités publiques disposant d'attributions en matière d'aménagement, laissant apparaître dans le second cas qu'il peut s'agir d'action ou d'opérations privées,
- pour les programmes de construction, la loi du 25 mars 2009 n'a pas entendu introduire de restriction ; ce qui paraît être attesté par l'application par elle de l'article indéfini « *un* programme de construction » ; en outre, l'exposé des motifs du projet de loi envisage l'application de la déclaration de projet à une « opération de construction » sans paraître se soucier de la nature publique ou privée de celle-ci ; enfin les travaux préparatoires de la loi révèlent d'une manière générale la volonté de favoriser la construction de logements ; il pourrait dès lors paraître incongru d'exclure les programmes privés, notamment ceux d'organismes privés de logement social, du bénéfice de la déclaration de projet, en l'absence de volonté expresse du législateur.

Néanmoins il convient de prendre en compte, dans le sens de la restriction à des projets publics, les dispositions réglementaires d'application de l'article L. 123-1- relatif à la mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet. Trois articles du code de l'urbanisme y sont consacrés, pour les déclarations de projet respectivement émanant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU (article R. 123-23-1), d'une collectivité territoriale autre que la commune ou l'EPCI (article R. 123-23-2) ou de l'Etat (article R. 123-23-3) ; chaque fois il est question seulement d'opération « *réalisée* » par la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération. Ces dispositions sont issues d'un décret n°2004-531 du 9 juin 2004 ; elles expriment donc une prise de position de l'autorité décrétable applicable aux opérations qui figuraient alors dans le champ de la déclaration de projet, à savoir les opérations envisagées par l'article L. 126-1 du code de l'environnement et les actions et opérations d'aménagement, introduites dans ce champ d'application par une loi du 1^{er} août 2003 ; la prise de position réglementaire peut paraître bien restrictive pour ce qui concerne les actions et opérations d'aménagement et on peut se demander si elle correspond bien à l'intention du législateur ; mais elle doit être prise en compte.

En revanche, comme cette position réglementaire est antérieure à la loi du 25 mars 2009, il n'est pas du tout certain que la restriction qu'elle comporte - dont il n'est d'ailleurs pas évident, comme on vient de l'observer, qu'elle correspondait à l'intention du législateur en ce qui concerne les actions et opérations d'aménagement - vaille pour les « *programmes de construction* » visés par cette loi ; les travaux préparatoires de celle-ci ne font apparaître aucune intention de limiter la possibilité de recourir à la déclaration de projet aux seuls programmes publics de construction.

En conclusion sur ce point et dans un but de sécurité juridique :

- d'une part il paraît nécessaire de limiter le recours à la déclaration de projet à des actions ou opérations d'aménagement présentant un caractère public,
- d'autre part ; pour des programmes privés de construction, il paraît plus prudent de préférer d'autres procédures que la déclaration de projet ; on pourra notamment recourir à la révision simplifiée (l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme prévoyant explicitement qu'elle peut être appliquée à une construction privée)

- Le caractère d'intérêt général du projet

La mise en compatibilité du plan est subordonnée à l'adoption d'une déclaration de projet, par laquelle le déclarant se prononce sur son intérêt général. Il apparaît que l'intérêt général est une condition de la légalité du recours à la procédure. Reste à savoir dans quelle mesure cet intérêt général devra être caractérisé. Sur ce point, on peut renvoyer à la note sur la révision simplifiée et on peut se risquer à penser que la jurisprudence sera d'autant plus exigeante que la procédure est dérogoire. Pour se prémunir contre les risques de censure juridictionnelle, la prudence invite donc à ne retenir que des projets présentant un intérêt général tout à fait caractérisé.

- L'obligation de respecter ou non le PADD du PLU

Le texte de l'article L. 300-6 établit une distinction parmi les déclarations de projet :

- Si cette déclaration de projet a été adoptée par l'Etat, un de ses établissements publics, un département ou une région, la mise en compatibilité par la déclaration de projet ne peut intervenir que si elle « n'a pas pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, du projet d'aménagement et de développement durable du PLU ».
- Si la déclaration de projet est adoptée par la commune ou un groupement de communes, la mise en compatibilité peut avoir pour effet de porter atteinte à l'économie générale du document.

Pour conclure sur la déclaration de projet de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, il apparaît qu'elle se présente comme une procédure concurrente de celle de la révision simplifiée pour la réalisation d'une opération présentant un intérêt général ; elle s'en différencie principalement sur cinq points, le premier et le dernier devant retenir particulièrement l'attention :

- son champ d'application ne couvre que certains cas d'opérations présentant un intérêt général, (mais ces cas sont significatifs) ; en outre, la possibilité de recourir à la déclaration de projet pour un projet privé paraît exclue dans le cas des actions et opérations d'aménagement ; elle soulève un doute dans le cas des programmes de construction
- l'initiative de la procédure est largement partagée, puisque, selon l'article L. 300-6, elle appartient à « *l'Etat et ses établissements publics, (aux) collectivités territoriales et leurs groupements* » ;
- les exigences procédurales sont allégées, il n'y a notamment pas à organiser de concertation ;
- pour des projets émanant de l'Etat, de la région, du département ou de leurs établissements publics, la mise en compatibilité peut être imposée à la commune par le préfet ;
- enfin, last but not least, il convient d'observer que l'enquête publique sur le projet de construction ou d'opération doit normalement comporter les pièces prévues par

l'article R. 123-6 du code de l'environnement¹⁷ ; autant dire que le projet doit être suffisamment abouti pour satisfaire toutes les exigences de cet article.

33 – Les procédures particulières augmentant la constructibilité sans formellement modifier le PLU

Trois dispositions du code de l'urbanisme permettent au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante de l'EPCI compétent en matière de PLU de faire bénéficier certaines catégories d'opérations, d'une constructibilité excédant celle qui résulte des prescriptions contenues dans le PLU reconnu par le PLU: l'art. L. 123-1-1 (ses trois derniers alinéas), l'art. L. 127-1 et l'art. L. 128-1. Ces mécanismes sont distincts des procédures d'évolution du PLU.

33-1 - Contenu et mise en œuvre des dispositifs de majoration

33-1-1 - L'article L. 127-1 C. urb. en faveur du logement social

La rédaction de l'article L. 127-1 C. urb. a été modifiée par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 pour le logement et la lutte contre l'exclusion. A l'ancienne version du texte issue de la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 qui prévoyait, sous conditions, un dépassement du COS de 20 % en faveur de la construction de logements locatifs sociaux, le législateur a substitué un dispositif proche de celui créé par l'article 4 de la loi ENL qui autorisait une majoration du COS pouvant aller jusqu'à 50 % pour des projets immobiliers comportant plus de 50 % de logements sociaux¹⁸. Ce dispositif devait s'interrompre le 31 décembre 2009. La loi du 25 mars 2009 l'a

¹⁷ « Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces suivantes, qui peuvent être regroupées en tant que de besoin :

I - Lorsque l'opération n'est pas soumise à décision d'autorisation ou d'approbation :

1° Une notice explicative indiquant :

L'objet de l'enquête ;

Les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à enquête ;

Lorsque l'étude d'impact n'est pas requise : les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, parmi les partis envisagés par le maître de l'ouvrage, le projet soumis à enquête a été retenu ;

2° L'étude d'impact ou la notice d'impact lorsque l'une ou l'autre est requise ;

3° Le plan de situation ;

4° Le plan général des travaux ;

5° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ;

6° Lorsque le maître de l'ouvrage est une personne publique, l'appréciation sommaire des dépenses, y compris le coût des acquisitions immobilières ;

7° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée ;

8° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire, les avis émis par une autorité administrative sur le projet d'opération.

II. - Lorsque l'opération est soumise à décision d'autorisation ou d'approbation :

1° Le dossier prévu par la réglementation relative à l'opération projetée ;

2° Les pièces visées aux 2°, 7° et 8° du I ci-dessus ».

¹⁸ Les majorations décidées en application de l'ancienne version de l'article L. 127-1 restent applicables (art. 40 V de la loi du 25 mars 2009).

pérennisé en élargissant son champ d'application et en assouplissant ses conditions d'utilisation.

L'article L. 127-1 permet désormais à l'autorité compétente en matière de PLU d'identifier des secteurs au sein desquels les droits à construire sont majorés. Le texte n'exige pas que ces secteurs correspondent à un zonage particulier même si le mécanisme est principalement destiné à être utilisé en zone urbaine.

- Champ d'application territorial

La mesure concerne les PLU comme les POS. Elle ne paraît pas pouvoir s'appliquer aux secteurs sauvegardés dotés d'un Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dans la mesure où le texte n'envisage pas cette hypothèse. Comme le PSMV relève de la compétence de l'Etat, seule une disposition législative expresse peut autoriser une autorité locale à déroger à ce document.

Le dispositif vise toutes les communes, quelle que soit leur importance démographique. La loi ENL réservait la majoration aux communes de plus de 20 000 habitants et à celles de plus de 1 500 habitants appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants doté de la compétence habitat et comprenant une ville centre de plus de 15 000 habitants. L'ancien article L. 127-1 ne comportait, pour sa part, aucune restriction de cet ordre.

- Compétence et procédure

Comme dans le dispositif ENL, la compétence relève de l'autorité responsable du PLU. Si le PLU est intercommunal, la décision est donc prise par l'assemblée délibérante de l'EPCI. Dans tous les cas, le texte laisse aux autorités locales le soin d'apprécier l'opportunité de mettre en œuvre le bonus. Il ne comporte aucune obligation de délibérer dans un délai déterminé, ni ne prévoit son application par défaut en l'absence d'initiative locale.

Le public est associé à la décision. Le projet de délibération est soumis à son appréciation pendant le délai d'un mois, délai qui s'achève au plus tard à la date de convocation de l'assemblée délibérante. Les administrés doivent pouvoir formuler des observations sur le projet, ce qui implique nécessairement que l'assemblée délibère sur le bilan de cette concertation avant d'approuver le dispositif. La décision prise doit être motivée.

- Opérations bénéficiaires de la majoration

La majoration ne peut bénéficier qu'à un seul type d'opérations : les programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux (au sens de l'article L. 302-5 CCH). Les dispositions antérieures ont été simplifiées. Les conditions restrictives de l'ancien article L. 127-1 et de l'article 4 de la loi ENL n'ont pas été reprises, qu'il s'agisse, pour la première disposition, de l'obligation de réserver la partie construite en surdensité à du logement social locatif aidé, de l'interdiction de dépasser certains coûts fonciers fixés par décret et de la nécessité d'obtenir préalablement à la mise en œuvre du permis de construire un accord de financement public et, pour la seconde disposition, de l'obligation pour le programme de comporter au moins 50 % de logements locatifs sociaux.

Désormais, la majoration du volume constructible est susceptible de s'appliquer à tous les programmes intégrant du logement social sans qu'il soit nécessaire de considérer le volume de logements sociaux créé¹⁹. Cependant, le texte ne semble pas s'opposer à ce que la délibération réserve la majoration à certains projets définis sur la base de critères tenant notamment au pourcentage de logements sociaux ou aux caractéristiques des logements (type de financement, taille des logements), que ces critères correspondent ou non à des prescriptions du PLU²⁰.

- Règles susceptibles de faire l'objet de majoration

La loi du 25 mars 2009 a accru le nombre de règles dont le dépassement peut être autorisé. L'article L. 127-1 fait maintenant référence à « *une majoration du volume constructible tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol* ». Auparavant, seul le COS pouvait être bonifié. Le projet de loi avait maintenu la même rédaction. C'est par voie d'amendement en séance que la majoration des règles relatives au gabarit (règle de hauteur définie au regard de la largeur de la voirie), à la hauteur et à l'emprise au sol a été rendue possible. Il s'est agi de permettre une augmentation des volumes constructibles dans les zones urbaines, de plus en plus nombreuses, qui gèrent les densités sans utiliser le COS. On peut penser que l'usage du « ou » (le coefficient d'occupation du sol **ou** les règles...) n'a pas eu pour objet de restreindre le champ des majorations en fixant une alternative, majorer soit le COS soit les autres règles, mais, au contraire, de l'étendre. Le dépassement peut donc s'appliquer au COS et aux autres règles comme le prévoit d'ailleurs le dernier alinéa de l'article L. 123-1-1 adopté par le même article de la loi du 25 mars 2009 (cf. infra). Les débats parlementaires confirment cette interprétation. Le texte ne semble pas non plus s'opposer à ce que la délibération choisisse de majorer certaines règles et pas d'autres, ce qui peut garantir une meilleure maîtrise des formes urbaines.

En revanche, il y a un point qui présente une réelle difficulté d'interprétation : le sens de « règles relatives au gabarit ». Jusqu'à son introduction dans les articles L. 123-1-1 et L. 127-1, la notion de gabarit ne figurait dans aucune disposition du code de l'urbanisme. Pour autant, le texte voté ne comporte aucune définition et le libellé des articles ne donne pas d'indication sur le sens qu'il convient de retenir.

Une interprétation est proposée par le rapport de Dominique Braye fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat (déposé le 8 octobre 2008) : « *On relèvera que le « gabarit » d'un immeuble correspond à la hauteur autorisée en fonction de la largeur de la rue. Cette notion, applicable en zone urbaine dense, diffère de celle de la hauteur, qui concerne toutes les zones et se définit en valeur absolue ou en nombre de niveaux et de celle de l'emprise au sol* » (présentation de l'article 10 du projet de loi). Le gabarit est donc assimilé à une règle de hauteur. Il est présenté comme un « prospect sur rue ».

Cette interprétation, qui a un caractère purement indicatif dans la mesure où elle n'a pas été reprise dans le débat en séance, ne paraît pas pouvoir être retenue. Le « prospect sur rue » n'est pas sans rapport avec la question du gabarit mais il n'a pas pour objet même de déterminer le gabarit du bâtiment ; il fixe un rapport entre la hauteur du bâtiment et la distance qui le sépare de l'alignement opposé de la rue, ce qui fait que cette hauteur, et avec

¹⁹ Sauf pour déterminer le taux maximum de majoration : cf infra.

²⁰ Prescriptions pouvant être établies en application du 15° (proportion de logements d'une taille minimale) ou du 16° (pourcentage du programme affecté à des catégories de logements, ancien article L. 123-2 d.) de l'article L. 123-1.

elle le gabarit du bâtiment, peut varier selon qu'il est édifié à l'alignement ou en retrait de la rue.

Il semble que, sous réserve de l'appréciation de la jurisprudence, la « règle relative au gabarit » recouvre :

- soit une disposition ayant pour objet même de déterminer un gabarit, ce qui est le cas du plan de masse coté à trois dimensions, tel qu'il est envisagé par l'article R. 123-12.,
- soit une ou plusieurs dispositions qui, en elles-mêmes, ne sont pas assignées à la détermination d'un gabarit mais que l'auteur du PLU a choisies et ajustées pour les effets qu'elles ont sur ce gabarit (c'est le cas de la combinaison d'un « prospect sur rue » avec l'obligation de construire le bâtiment à l'alignement de la rue ; d'une limite de parcelle mitoyenne à l'autre) ; l'intention de l'auteur du PLU de déterminer le gabarit doit normalement ressortir du rapport de présentation auquel il appartient de justifier les règles que prévoit le PLU.

- Taux de la majoration

Le taux de la majoration « *ne peut excéder* » 50 %. Il peut donc être inférieur dans certains secteurs délimités par la délibération institutive ou dans tous. Il est aussi envisageable de moduler par secteur les majorations en fonction de la nature des programmes (par exemple pour les opérations comportant un certain taux de logement social ou certains types de logements). Le législateur a manifestement souhaité laisser aux autorités locales une liberté d'appréciation dans la mise en œuvre du dispositif.

Afin d'éviter l'effet d'aubaine, l'article L. 127-1 exige que, pour chaque opération, la majoration n'excède pas le pourcentage de logements sociaux prévus dans le programme. Cette limitation joue quel que soit le taux applicable au secteur d'implantation du projet.

33-1-2 Les mesures introduites dans l'article L. 123-1-1 au profit des bâtiments d'habitation

La loi du 25 mars 2009 a ajouté à l'article L. 123-1-1 C. urb. trois nouveaux alinéas dont l'objectif est d'accroître le volume constructible des bâtiments à usage d'habitation. Cette mesure en faveur de l'optimisation du foncier participe de la lutte contre l'étalement urbain et la crise du logement.

Le dispositif en vigueur est sensiblement différent de celui contenu dans le projet de loi. Initialement, la majoration devait s'appliquer automatiquement dans les six mois de l'adoption du texte, les communes ne pouvant s'y opposer que dans les secteurs délimités en raison de leur intérêt patrimonial ou paysager. Elle n'autorisait que l'agrandissement des logements existants. La mesure, prévue pour trois ans, avait un caractère provisoire.

Le parlement a jugé cette disposition contradictoire avec l'incitation faite aux communes de se doter d'un document d'urbanisme. Sur proposition de la commission des Affaires économiques du Sénat, la procédure a été inversée. Le dispositif a été laissé à l'appréciation des communes.

- Compétence et procédure

Il appartient à l'autorité compétente en matière de PLU d'instituer la majoration dans les secteurs qu'elle détermine. Le texte précise qu'il ne peut s'agir que de zones urbaines, ce qui exclut les espaces situés en zone AU, A et N. Il évoque expressément le PLU et les « *documents en tenant lieu* ». Le mécanisme est donc aussi utilisable dans les communes dotées d'un POS. Il peut, en outre, être mis en œuvre dans les secteurs sauvegardés dotés d'un PSMV. Les autorités communales peuvent ainsi déroger à des règles d'urbanisme instituées par l'Etat. La loi exclut les espaces correspondants aux zones A, B et C des PEB et les zones de dangers et de précautions des PPRN (Plans de prévention des risques naturels).

Le processus de décision est identique à celui établi par l'article L. 127-1. La compétence appartient à l'autorité communale ou intercommunale en charge du PLU. La délibération motivée est précédée d'une consultation du public pendant un mois avec la possibilité pour les administrés de formuler des observations. Le texte ne comporte aucune obligation de délibérer dans un délai déterminé.

- Bâtiments bénéficiaires de la majoration

Seuls les « *bâtiments à usage d'habitation* » peuvent bénéficier d'une majoration au titre de l'article L. 123-1-1. L'intention du législateur est de permettre d'augmenter le volume bâti autant des maisons individuelles que des immeubles collectifs. La majoration est susceptible d'être appliquée à un local accessoire d'un bâtiment à usage d'habitation puisque le code de l'urbanisme considère que ces locaux sont réputés avoir la même destination que le bâtiment duquel ils dépendent (R. 421-17 b.).

On peut se demander si les bâtiments mixtes existants, ceux qui comportent plusieurs affectations, entrent dans le champ de la dérogation. Ce n'est pas à exclure. En effet, la loi évoque les « *bâtiments à usage d'habitation* » sans préciser qu'ils ne peuvent avoir qu'un seul usage. Surtout, l'objectif du texte est d'augmenter le volume de logements en zone urbaine, ce qui exige de pouvoir saisir toutes les opportunités immobilières. Le libellé du texte s'oppose tout de même à ce que le dispositif s'applique à des bâtiments existants qui sont en totalité affectés à un autre usage qu'un usage d'habitation.

L'article L. 123-1-1 permet la construction de nouveaux bâtiments. Il ne cherche donc pas seulement à accroître la densité et la hauteur des bâtiments existants comme l'envisageait le projet ministériel. Pour autant, puisque le mécanisme a un caractère facultatif, l'assemblée délibérante doit pouvoir, si elle le souhaite, réserver la majoration à l'existant ou, au contraire, aux constructions neuves.

Le volume bâti réalisé en application de la majoration doit être destiné exclusivement à un usage d'habitation. Le texte ne l'indique pas expressément. L'obligation se déduit de l'économie générale du dispositif. Il ressort clairement des motifs du projet de loi comme des débats parlementaires que ce type bonification des droits à construire a pour objet exclusif la création de logements. En outre, lorsque l'article prévoit de limiter la majoration en l'absence de COS (cf. infra), il se réfère à la « *création d'une surface habitable* », ce qui confirme que la partie construite par dérogation ne peut avoir une autre destination.

- Règles susceptibles d'être majorées et taux de la majoration

La disposition autorise le dépassement des « règles relatives au gabarit » (sur le sens de cette notion voir les indications données ci-dessus au sujet de l'article L. 127-1), à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols, ce qui n'implique évidemment pas que le règlement de zone ait fixé des prescriptions pour chacune de ces rubriques. Puisqu'il appartient à la collectivité responsable du PLU de décider de la mise en œuvre du dispositif et de son champ territorial d'application, il est sans doute possible de majorer l'ensemble des règles ou seulement certaines d'entre elles afin de garder la maîtrise de la morphologie urbaine.

Le taux de majoration de chaque règle « *ne peut excéder 20%* ». La délibération peut donc prévoir un taux de 20 % sur l'ensemble des secteurs où la dérogation est rendue applicable, un taux inférieur ou des taux différenciés en fonction de la zone considérée. L'article L. 123-1-1 ne paraît pas s'opposer à ce qu'un pourcentage différent s'applique aux constructions existantes et aux constructions nouvelles.

Le texte établit une limite supplémentaire applicable aux bâtiments existants situés dans les secteurs dépourvus de COS. Le dépassement des prescriptions relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol ne doit pas entraîner la création d'une surface habitable supérieure de plus de 20 % à la surface habitable déjà créée.

33-1-3- L'article L. 128-1 relatif à la performance énergétique des constructions

- Le dispositif actuel

Issu de l'article 30 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 d'orientation, l'article L. 128-1 C. Urb. autorise un dépassement du COS, dans la limite de 20 %, au bénéfice des constructions qui remplissent des critères de performance énergétique ou comportent des équipements de production d'énergie renouvelable. Ce COS bonifié est institué par délibération du conseil municipal.

Le décret n° 2005-18 du 5 janvier 2005 et un arrêté du 3 mai 2007 sont venus préciser les conditions d'attribution de la bonification qui dépendent de la nature des constructions (collective ou individuelle ; neuve ou existante), et de leur niveau de consommation d'énergie.

L'article L. 128-1 est sensiblement différent des dispositions évoquées précédemment :

- Il est prévu que la décision relève du conseil municipal sans que soit envisagé le cas du transfert de la compétence du PLU à un EPCI ; aussi, dans ce dernier, y a-t-il une incertitude sur l'autorité compétente pour décider d'attribuer la bonification ; on peut raisonnablement penser que, compte tenu de l'objet de la mesure qui affecte les règles locales d'urbanisme, elle relève de la compétence au titre du PLU et qu'en cas de transfert de celui-ci, la commune est dessaisie au profit de l'EPCI chargé du PLU ; mais on ne peut exclure a priori une autre interprétation selon laquelle, en l'absence d'un transfert de la compétence prévue par l'article L. 128_1, la commune demeure compétente.

- Seul le COS peut faire l'objet d'une majoration, ce qui rend ce dispositif d'incitation au développement des constructions durables inapplicable aux zones des PLU réglementant autrement la densité. En outre, l'article prévoit l'application de la majoration « *dans la commune* », sans autre précision quant à son champ territorial d'application. Les retours d'expérience montrent que, dans la plupart des communes qui ont utilisé le dispositif, le dépassement de COS n'a été pratiqué que dans certains quartiers.

- Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement « Grenelle 2 »

Le mécanisme est appelé à être réformé. Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement prévoit de l'élargir afin d'encourager les opérations qui répondent aux critères des labels de haute performance énergétique (article 11).

Dans les zones urbaines ou à urbaniser, les constructions performantes bénéficieraient d'une majoration des règles du PLU, du POS ou du PSMV relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols, dans la limite de 30 %. La décision appartiendrait à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement en charge du PLU qui, après concertation avec le public pendant un mois, devrait délibérer dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi. A défaut, la majoration de 30 % serait applicable sur l'ensemble du territoire de la commune. La commune ou l'établissement pourrait opter pour un taux plus bas sur l'ensemble de son territoire ou choisir de moduler le pourcentage sur certains périmètres (une délibération en ce sens ne pourrait pas être modifiée avant l'expiration d'un délai de deux ans). Seules des considérations tenant à la protection du patrimoine urbain et la préservation des paysages pourraient justifier de rendre inapplicable la majoration à certains secteurs, la loi excluant, par ailleurs, tout dépassement dans les secteurs protégés (secteurs sauvegardés, ZPPAUP, périmètres de protection au titre des monuments historiques, sites classés et inscrits, cœurs d'un parc national) et à l'occasion des travaux réalisés sur les biens protégés (immeubles classés ou inscrits, immeubles adossés à un immeuble classé, éléments protégés par le PLU).

33-2- La question du cumul des majorations

Jusqu'à la loi du 25 mars 2009, la question du cumul des bonifications de COS n'était pas traitée par le code de l'urbanisme. Elle fait maintenant l'objet de dispositions précises.

Concernant les dépassements autorisés par l'article L. 123-1-1 pour augmenter la surface habitable des constructions, il est prévu que l'application de la mesure « *est exclusive de celle des articles L. 127-1 et L. 128-1* » (dernier alinéa de l'article L. 123-1-1). Ce principe d'exclusivité s'applique à chaque construction et non pas aux secteurs délimités par délibération : les différents types de majorations peuvent donc avoir un champ territorial d'application identique.

Dès lors qu'un projet bénéficie d'un bonus au titre de l'article L. 123-1-1, il ne peut donc plus faire l'objet d'une nouvelle extension des droits à construire en vertu des autres mécanismes. Peu importe alors que le projet réponde aux conditions posées par les textes. L'interdiction de cumul joue quel que soit le taux de dépassement appliqué au secteur, même si le pourcentage est inférieur au taux maximum prévu par la loi (20 %).

Au contraire, les majorations autorisées sur la base des articles L. 127-1 et L. 128-1 peuvent, dans une certaine limite, s'ajouter. L'article L. 128-3 issu de la loi du 25 mars 2005 dispose que « *L'application combinée des articles L. 127-1 et L. 128-1 ne peut entraîner une majoration du coefficient d'occupation des sols ou un dépassement des limites résultant des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol supérieurs à 50 %* ». Le taux plafond de 50 % s'applique à la fois au COS, s'il en existe un, et à chacune des autres règles pouvant faire l'objet d'un dépassement.

Cette mesure fait obstacle à ce qu'une majoration en faveur du logement social établie au taux maximum se cumule avec une majoration pour performance énergétique. L'inverse est, en revanche, possible. Par ailleurs, des majorations fixées à des taux intermédiaires peuvent s'ajouter à condition de ne pas dépasser la limite de 50 % prévue à l'article L. 128-3 et de respecter les contraintes inhérentes à chaque dispositif.

La réforme du mécanisme de majoration au bénéfice des constructions durables contenue dans le projet de loi « Grenelle 2 » n'envisage pas de faire évoluer ces règles de cumul (article III du projet de loi).

33-3- Rapports entre la règle augmentant la constructibilité et les autres prescriptions du PLU ou d'autres documents ou normes d'urbanisme

- La règle de majoration et les prescriptions du PLU

Qu'elles soient prises sur la base des articles L. 123-1-1, L. 137-1 ou L. 128-8, les délibérations qui instituent les majorations, fixent les taux, délimitent les secteurs d'application et, au besoin, les opérations concernées relèvent d'un mécanisme décisionnel différent de celui du PLU. Les textes n'exigent, en aucune manière, d'apporter des changements au document en vigueur, ni au moment de l'adoption des délibérations, ni à l'occasion d'une procédure destinée à faire évoluer le PLU ou le document en tenant lieu. Bien entendu, l'annulation par le juge d'une décision de l'assemblée délibérante de mise en place des bonifications ne peut avoir aucune répercussion sur les règles contenues dans le document d'urbanisme.

Le droit accordé au dépassement est susceptible d'être en contradiction avec le rapport de présentation du plan qui doit justifier les règles d'urbanisme applicables dans les différentes zones. La modification ou la révision du document peut être l'occasion de signaler l'existence des mécanismes permettant d'accroître le volume constructible de certains projets ; ce n'est en rien une obligation, le risque étant que le régime « dérogatoire » change sans que l'information donnée par le PLU puisse évoluer.

Pour ce qui concerne la relation entre les délibérations de majoration et les principaux objectifs du document d'urbanisme, il y a lieu de distinguer l'article L. 127-1 des autres dispositions. Cet article est le seul à exiger que l'initiative de l'autorité en charge du PLU ne porte pas atteinte à l'économie générale du POS ou du PADD du PLU. Sans renoncer à l'autonomie juridique de chaque acte, le législateur fixe là une véritable obligation. Les majorations prévues sur la base de l'article L. 127-1 ne sont admises que pour autant qu'elles prolongent ou accentuent des options d'urbanisme énoncées dans le document. D'une part, le développement du logement social doit faire partie des priorités énoncées dans le PADD du PLU ou dans les différentes parties du POS. D'autre part, la délimitation des secteurs

d'application de la majoration doit correspondre aux espaces sur lesquels il est prévu de favoriser le logement social. La notion d'économie générale du POS ou du PADD est identique à celle qui détermine le champ d'application de la procédure de modification. Son interprétation fait donc appel aux mêmes critères et au même raisonnement.

Ainsi, les délibérations prises en application de l'article L. 127-1 ne constituent qu'une forme de « dérogation partielle » au document d'urbanisme. Elles permettent de dépasser les plafonds de volumes constructibles prévus par les règlements de zone mais uniquement en faveur des objectifs de développement urbain inscrits au POS ou au PADD du PLU.

Les deux autres dispositions autorisant le dépassement des règles locales d'urbanisme ne comportent pas de telles restrictions. L'article L. 123-1-1 et l'article L. 128-1 n'imposent aucunement que le contenu des délibérations respecte les options d'aménagement du POS ou du PLU. Le silence des textes rejoint l'intention du législateur de permettre à l'autorité en charge du PLU, par une procédure simple, d'infléchir le projet urbain dans le sens des objectifs les plus essentiels de l'aménagement de l'espace auxquels il donne la priorité, en l'occurrence l'optimisation des ressources foncières et le développement des constructions les plus performantes du point de vue énergétique et environnemental. Les délibérations peuvent donc s'écarter des orientations établies dans le PADD du PLU ou dans le POS. Si le législateur avait voulu qu'il n'en soit pas ainsi, il l'aurait indiqué aussi explicitement qu'il l'a fait dans l'article L. 127-1.

La relation entre les délibérations de majoration et les orientations d'aménagement prises en application du troisième alinéa de l'article L. 123-1 se présente différemment. Aucune des dispositions en cause n'exige que les délibérations autorisant les dépassements se conforment à ces orientations. Cependant, elles n'écarteront pas non plus l'obligation pour les opérations de construction d'être compatibles avec les orientations d'aménagement et leurs documents graphiques (L. 123-5, deuxième alinéa). Ainsi, au stade de la délivrance du permis de construire, l'application des règles d'urbanisme majorées ne doit pas conduire à autoriser un projet en contradiction avec les préconisations et les schémas d'aménagement d'une orientation correspondant à la zone d'implantation du projet. C'est à l'occasion de la définition du champ d'application des majorations qu'il convient de se prémunir contre ces difficultés. Rappelons que si les orientations d'aménagement ne sont pas obligatoires, elles sont, malgré tout, très présentes dans la plupart des PLU, en particulier pour encadrer le traitement des espaces où les autorités locales entendent favoriser la densité.

Les dispositions contenues dans le règlement du PLU et dans ses documents graphiques autres que celles pour lesquelles les délibérations ont prévu la possibilité de dépassement restent bien sûr applicables. Ce principe, rappelé par l'article L. 128-1, est valable pour toutes hypothèses de majoration.

Les articles des règlements de zone qui ne sont pas concernés par les possibilités de dépassement, sont opposables à tous les projets pouvant bénéficier de dérogations. C'est le cas des articles 1 à 8, et des articles 11, 12 et 13. Les opérations doivent être conformes à ces prescriptions quand bien même leur application s'opposerait à la réalisation d'un volume conforme au dépassement de constructibilité, par exemple, si le constructeur ne peut respecter les obligations de stationnement liées aux logements supplémentaires ou les distances d'implantation. De la même manière, la bonification des droits à construire maintient l'obligation de se conformer aux contraintes de l'article 11 des règlements de zone. La transformation du paysage urbain n'est admise que dans la mesure où les bonifications s'accordent avec les prescriptions architecturales et esthétiques du document d'urbanisme.

Il faut également considérer que certaines obligations contenues dans les articles visés par les dérogations continuent à produire leurs effets. Tel est le cas de toutes les contraintes d'emprise au sol, de hauteur, de gabarit et de densité d'occupation des sols qui ne sont pas exprimées sous forme chiffrée. Elles ne peuvent effectivement pas bénéficier d'un mécanisme de majoration établi sur la base d'un taux. Seule une règle quantifiée peut donner lieu à l'application d'un pourcentage. Les prescriptions à caractère qualitatif excluent toute possibilité d'adaptation par le biais des délibérations prises sur la base des articles L. 121-1-1, L. 127-1 et L. 128-1. Ces dispositions ne comportent aucune habilitation permettant à l'assemblée délibérante de rendre inopposables les règles du PLU qui constitueraient un obstacle à une utilisation optimale du foncier. Également, toutes les conditions d'application des normes chiffrées restent applicables (exceptions, modulations, règles de calcul...).

- Rapport avec les normes d'urbanisme autres que celles du PLU

Il convient tout d'abord d'observer que la décision d'augmenter la constructibilité en application des procédures particulières issues des articles L. 123-1-1, L. 127-1 et L. 128-1 ne l'exonère pas, semble-t-il, du respect des normes d'urbanisme supérieures au PLU même si cela n'est pas formellement précisé par les textes. On peut, en effet, penser qu'une telle décision serait illégale si elle donnait un droit de construire incompatible, par exemple l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme prévoyant « *l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage* ».

En outre, et en tout état de cause, la mise en œuvre des majorations prévues par délibération ne peut pas davantage conduire à écarter les règles directement opposables aux autorisations d'urbanisme extérieures au POS, au PLU ou au PSMV, telles que les dispositions d'ordre public du RNU, les dispositions du SCOT (pour les opérations de constructions auxquelles elles sont opposables) ou celles d'un règlement de lotissement.

IV- PORTEE DE LA DISTINCTION DES PROCEDURES PERMETTANT DE CHANGER LE PLU

La diversification des procédures permettant de changer les dispositions d'un PLU peut conduire ses auteurs à hésiter quant au choix de la procédure la mieux adaptée sachant que l'utilisation d'une procédure au lieu de l'autre est susceptible d'être sanctionnée par la nullité du PLU.

Le choix de la procédure adaptée doit également être guidé par une comparaison des avantages et inconvénients existant dans l'utilisation des diverses procédures.

41 - Les sanctions de la distinction des procédures

41-1- L'illégalité du recours à la procédure de modification lorsque la révision est nécessaire

La jurisprudence est ici constante : le fait d'utiliser la procédure de modification au lieu et place de la procédure de révision est de nature à affecter la légalité du document (CE, 20 nov. 1996, n° 123537, *Assoc. pour la protection des quartiers Aigue-Bouzaize-Saint-Martin*, Dr. Adm. 1996, 7, n° 118). Cette irrégularité peut être invoquée par voie d'exception sans que la condition de délai de l'article L. 600-1 s'impose.

41-2- La question du risque pouvant exister d'utiliser la révision lorsque la modification est suffisante

On notera, préalablement, que l'usage de la procédure de révision ordinaire au lieu de la révision simplifiée ne pose pas de problème particulier puisque l'utilisation de la procédure simplifiée est toujours une faculté (la révision « peut » à l'initiative du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée).

Le problème se pose principalement en ce qui concerne l'utilisation de la procédure de révision au lieu et place de la modification. L'utilisation de la procédure de révision au lieu et place de la procédure de modification devenue la procédure de principe est-elle de nature à frapper la procédure d'illégalité²¹ ?

La doctrine administrative est évasive. Dans la brochure du ministère de l'Équipement « *Loi Urbanisme et habitat volet urbanisme, service après vote* » (août 2003), une formule ambiguë est retenue suivant laquelle la modification est « *la règle générale* ». Toutefois, il convient de relever la phrase qui suit selon laquelle : « *la commune pourra désormais changer son PLU par une simple modification, dès lors qu'elle ne change pas le projet communal présenté dans le PADD* » ; cette formulation qui envisage ainsi la *possibilité* de recourir à la modification, peut

²¹ Ce passage, pour l'essentiel, intègre ou reprend purement et simplement la note de J.-P. Lebreton figurant en annexe.

être interprétée comme admettant implicitement qu'un choix est ouvert à la commune, lui ménageant la possibilité de recourir à la révision y compris dans les cas entrant dans le champ d'application de la modification ; en tout cas, on peut penser que si la doctrine administrative avait été convaincue du contraire, elle n'aurait certainement pas envisagé la **possibilité** mais la **nécessité** de recourir à la modification (brochure, page 11).

On peut donc hésiter.

*** Les arguments en faveur de l'impossibilité d'utiliser la révision lorsque le changement prévu ressort de la procédure de modification.**

Il existe indiscutablement des arguments conduisant à considérer que l'usage de la révision au lieu de la modification peut être illégal.

La procédure de révision ne se distingue pas seulement de la procédure de modification en ce qu'elle présenterait des garanties supplémentaires pour les administrés, donc en ce qu'elle apporterait, en quelque sorte, un « plus », ce qui serait de nature à conforter l'idée selon laquelle « *qui peut le plus peut le moins* ». Elle expose, également, ces administrés à une sujétion (qui n'est pas prévue pour la modification) avec la faculté qu'a le maire de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations d'urbanisme. Ne pourrait-on pas estimer que l'usage de cette prérogative de l'administration n'est admissible que dans le cas où la commune s'est engagée sur la voie d'un changement substantiel du plan et non dans le cas où il s'agit d'une simple évolution relevant de la procédure de modification ? Une autre différence, moins importante, entre les deux procédures, peut être mentionnée : elle tient à ce que l'initiative diffère. Dans le cas de la révision, c'est le conseil municipal qui délibère pour la procédure, dans le cas de la modification, c'est le maire qui a l'initiative.

En outre, si l'on prend en compte la donne résultant de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture (v. supra 11-1) de surcroît à l'unanimité et après que l'auteur de cet amendement ait parfaitement éclairé ses collègues sur le sens de la disposition introduite, il est difficile de tenir pour « probable » le rejet par le juge de l'interprétation suivant laquelle la révision serait exclue dans le cas où la procédure de modification peut être utilisée.

On notera, enfin, que le Conseil d'Etat dans une hypothèse voisine, a considéré qu'une procédure était viciée si le commissaire-enquêteur était désigné par le président du Tribunal administratif dans l'hypothèse où il aurait dû l'être par le préfet (CE, 8 mars 1991, *Ville de Maisons-Laffite*, AJDA, 1991, p. 572, note G. Teboul) alors que la procédure d'enquête régie par le code de l'environnement donne, a priori, plus de garantie de l'indépendance du commissaire-enquêteur que la procédure de droit commun.

On notera, toutefois, que les inconvénients d'une interprétation excluant le recours à la révision, dans le cas où le changement peut être obtenu par la modification, ne sont pas négligeables.

Comme l'indiquent fort justement Henri Jacquot et François Priet, l'adoption de cette solution « *doublerait les risques d'insécurité juridique* ». En effet, des problèmes du champ d'application se posent toujours dans le cas de recours à la procédure de modification, compte tenu des limites que lui assigne les a), b) et c) de l'article L. 123-13 ; s'y ajouteraient, cette fois, des problèmes résultant du bornage de la révision qui ne se posaient pas quand cette procédure avait un caractère « universel ».

En outre, on peut s'interroger sur le sort qui devrait être réservé à un projet de changement du plan qui, en cours d'une procédure de révision, évoluerait dans le sens tel qu'il relèverait alors de la modification, par exemple, parce qu'à la suite de l'enquête publique il ne comporterait plus « les graves risques de nuisances » (c de l'art. L. 123-13) ou ne réduirait plus un espace boisé classé (b de l'article L. 123-13) envisagées initialement. Devrait-on alors arrêter la procédure longue de révision et engager une procédure courte de modification ?

Enfin, il convient d'observer les difficultés supplémentaires intéressant la révision simplifiée. Le recours à cette procédure serait doublement assujéti : 1°) au respect des conditions qui lui sont propres, figurant à l'antépénultième alinéa de l'article L. 123-13 (réalisation d'une construction ou d'une opération à caractère public ou privé présentant un intérêt général ou projet d'extension des zones constructibles qui ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD et ne comporte pas de graves risques de nuisances) et 2°) à celles applicables à la procédure de révision dont elle est un cas particulier, à savoir l'enfermement dans les trois cas a, b et c de l'article L. 123-13.

*** La thèse selon laquelle il est possible de substituer la révision à la modification.**

On mesure tout le paradoxe qu'il y aurait pour un juge à infliger la censure de l'annulation à une commune « *pour en avoir trop fait* » et à l'obliger, pour faire aboutir légalement son projet de changement du plan, à s'engager sur le parcours « court » de la modification après avoir été au bout du parcours « long » de la révision ; la commune serait ainsi obligée à nouveau de faire une enquête publique et de soumettre le projet à son conseil municipal comme elle l'a déjà fait dans le cadre de la procédure menée par erreur ; et, tout cela, après que plusieurs mois (ou années) se sont écoulés en pure perte. C'est assurément un défi fait au bon sens.

Dans leur *Précis Droit de l'urbanisme*, Henri Jacquot et François Priet estiment ainsi qu'en dépit des arguments de textes, « *il est peu probable que (la solution limitant le recours à la révision) puisse prévaloir devant le juge qui considérera sans doute que les deux procédures relèvent de la même législation et que la révision présente pour les administrés des garanties supérieures à la modification, « qui peut le plus peut le moins » ; ceci d'autant plus que l'application de la solution inverse doublerait les risques d'insécurité juridique* » (Précis Dalloz, 6^{ème} édition, 2008, p. 287).

Ajoutons à cela, qu'on peut noter, par analogie, que le juge n'hésite pas à valider des permis de construire délivrés alors qu'aurait suffi d'une déclaration préalable.

L'adage « qui peut le plus peut le moins » est bien mis en œuvre ici. Et si la jurisprudence précitée relative à l'enquête publique semble aller en sens inverse, on notera qu'en l'espèce, l'utilisation de l'enquête publique régie par la Loi Bouchardeau au lieu et place de l'enquête régie par le code de l'expropriation pose des problèmes certains sur le terrain de la compétence puisqu'elle conduit, notamment, à substituer le président du Tribunal administratif au préfet pour désigner le commissaire enquêteur. On ne rencontre pas ces problèmes de compétence dans le cas du PLU : la décision finale de changer le PLU reste entre les mains du conseil municipal au terme d'une enquête publique menée dans les mêmes conditions.

Pour ces raisons, on peut penser qu'utiliser la procédure de révision (normale ou simplifiée) au lieu et place de la modification semble généralement possible. Il faut, sans doute, réserver le cas où la commune utiliserait sciemment une procédure au lieu de l'autre pour bénéficier de la faculté de bénéficier du sursis à statuer : le détournement de procédure

pourrait sans doute être censuré dans ce cas. Mais, dans l'hypothèse où une hésitation pouvait exister sur la question de savoir si on se trouvait ou non dans le champ d'application de la procédure de révision (et le doute sera fréquent compte tenu de l'imprécision des critères) et où la commune, par précaution, utiliserait la procédure offrant le plus de garantie, on voit mal le juge censurer une révision au seul motif que la modification eut suffi.

41-3- Est-il possible d'échapper à la procédure de révision de droit commun en enchaînant une série de révisions simplifiées ?

En cas de pluralité de projets, plusieurs procédures de révision simplifiée peuvent être menées de front. Cela semble résulter clairement du dernier alinéa de l'article L. 123-13 « *Les procédures nécessaires à une ou plusieurs révisions simplifiées et à une ou plusieurs modifications peuvent être menées conjointement.* ». La doctrine administrative est encore plus claire sur ce point puisqu'elle indique les aménagements procéduraux applicables à des révisions simplifiées menées de front²².

Il faut, toutefois, s'interroger. Permettre de cumuler les révisions simplifiées sans autre limite que de ne pas remettre en cause l'économie générale du PADD dans l'extension des zones constructibles, ne revient-il pas, dans une ville à peu près totalement urbanisée, comme Paris, à supprimer de fait la procédure normale de révision ? Elle revient, en tout cas, à rendre sans objet la précaution prise par le législateur d'imposer une procédure plus solennelle dès lors que des changements comportaient des risques graves de nuisance ou des réductions des protections instaurées au profit des sites, des paysages, etc. Or, la révision simplifiée n'offre pas les mêmes garanties que la révision de droit commun : elle n'a pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale même si elle nécessite une modification du rapport de présentation du PLU. Additionner les révisions simplifiées en neutralisant la révision de droit commun n'est-il pas constitutif d'un détournement de procédure ? En dépit de la rédaction de l'article L. 123-13, la question mérite d'être posée.

Une illustration du problème posé par des révisions simplifiées successives est donné par le projet que peut avoir une grande ville de réaliser plusieurs tours sur des sites distincts de son territoire. Pourrait-il être procédé à autant de révisions simplifiées que de tours alors que le but affiché est de réaliser un ensemble de constructions ou d'opérations de même nature ? Il est bien évident que l'utilisation d'une série de procédures de révisions simplifiées au lieu et place d'une révision d'ensemble a pour effet de rendre plus difficile l'appréciation de la cohérence d'ensemble de ce qui n'est pas une construction isolée mais une véritable politique « des tours » ayant d'ailleurs fait l'objet de débats assez vifs dans la population. Outre les questions qui se posent sur le terrain de la légitimité de cette démarche, sa régularité juridique peut être discutée, la jurisprudence ayant tendance à censurer les techniques de « saucissonnage » des projets utilisées par les administrations dans le but de s'affranchir de certaines obligations procédurales (voir la jurisprudence sur les DUP, l'étude d'impact, etc.).

²² Une réponse ministérielle indique les aménagements procéduraux applicables à des révisions simplifiées conduites en parallèle : « La démarche consiste pour la commune à établir un dossier par projet. Elle peut organiser les réunions des personnes publiques associées concernant ces différents projets le même jour, mais doit établir un compte rendu de réunion par projet. Elle peut soumettre l'ensemble des révisions à une enquête publique conjointe, avec un seul commissaire enquêteur, mais un dossier d'enquête par projet » (Rép. Min. Q. n° 35789 de M. Martial Saddier, précitée).

42 – Les enjeux en termes de procédure

Pour apprécier l'intensité du contrôle que le juge est conduit à exercer sur le choix de la « bonne » procédure permettant de changer le PLU, il est nécessaire de comparer les procédures en présence afin d'en comprendre l'économie générale en termes, tant d'information du public, que de protection de l'environnement ou d'association des différents niveaux d'administration (Etat, autres collectivités, services spécialisés, etc.).

En outre, il est apparu utile de rappeler ici quelques éléments de procédure qui ne résultent pas toujours de la lecture du code de l'urbanisme, et qui peuvent peser dans le choix du mode d'évolution du PLU.

42-1- Le lancement de la procédure

En ce qui concerne le lancement des procédures de révision, révision simplifiée et modification, l'initiative diffère. Dans le cas de la révision, il s'agit du conseil municipal ; dans le cas de la révision simplifiée et de la modification, il s'agit du maire ; mais il est utile de préciser que :

- dans le cadre de la révision simplifiée, le maire doit saisir le conseil municipal en application de l'article R. 123-21-1 du code de l'urbanisme afin de définir les objectifs et les modalités de la concertation préalable ; il en résulte que, dans la pratique, le conseil municipal participe bien au lancement de la procédure ;
- pour ce qui concerne la modification, une pratique justifiée par l'enjeu de la gestion du PLU conduit le maire à saisir pour avis le conseil municipal ; il convient, toutefois, d'observer qu'une telle consultation n'est pas prévue par les textes ; en outre, on peut se demander si elle ne doit pas être précédée de l'avis du ou des conseil(s) d'arrondissement intéressé(s) à Paris, Lyon et Marseille (voir plus loin 16-5).

42- 2- L'Information et la participation du public

L'information et la participation du public aux décisions ayant des effets sur l'environnement constituent désormais un principe affirmé tant par le droit international (convention d'Aarhus) que par le droit communautaire ou la Charte de l'environnement de 2004 adossée à la Constitution (article 7). S'agissant des documents d'urbanisme, ce principe a été mis en œuvre à la fois par l'extension de la procédure de concertation préalable de l'article L. 300-2 et par la généralisation du recours à l'enquête publique dite Bouchardeau.

- L'enquête publique

S'agissant des PLU, si on fait abstraction des nouvelles procédures de modification simplifiée instituées par la loi du 17 février 2009 qui concernent des questions tenues pour mineures, on doit constater que la procédure d'enquête publique est un dénominateur commun. Elle est

obligatoire tant pour la modification que la révision de droit commun, la révision simplifiée ou la mise en compatibilité avec une déclaration de projet ou une DUP.

- La concertation préalable de l'article L. 300-2

L'enjeu du recours à telle ou telle procédure de changement du PLU se concentre donc sur l'organisation de la concertation préalable. Eviter celle-ci peut être le motif du choix d'une procédure plus simple que l'autre.

En ce qui concerne la concertation, la situation se présente actuellement de la façon suivante :

- elle n'est pas organisée pour la modification. C'est une des différences notables entre la modification et la révision ;
- elle est obligatoire lorsque le PLU fait l'objet d'une révision de droit commun, le 7^e alinéa de l'article L. 123-13 disposant que la procédure de révision s'effectue selon les modalités définies aux articles L. 123-6 à L.123-12 et l'article L. 123-6 imposant la révision ;
- elle est obligatoire lorsque le PLU fait l'objet de la révision simplifiée. L'alinéa 8 de l'article L. 123-13 est muet sur cette question mais l'article R. 123-21-1 qui organise les modalités de la révision simplifiée, précise bien, dans son premier alinéa, que le conseil municipal doit délibérer sur les modalités de la concertation conformément à l'article L. 300-2.

La seule question qui fasse débat concerne la mise en compatibilité du PLU par rapport à une déclaration de projet ou une DUP. En effet, la concertation n'est alors obligatoire que si la déclaration porte sur une des opérations mentionnées à l'article L. 300-2. Il s'agit de la création d'une ZAC ou d'une « *opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) (élaboration ou révision d'un PLU) ou du b) (création d'une ZAC) ci-dessus* ». Les opérations concernées sont énumérées à l'article R. 300-1 du code de l'urbanisme (création d'une gare ferroviaire, réalisation d'un investissement routier dans une partie actuellement urbanisée de la commune, etc.).

Il semble donc que l'on peut déduire de ces dispositions qu'une mise en compatibilité du PLU réalisée en application d'une déclaration de projet ou d'une DUP n'a pas à être soumise à la procédure de concertation de l'article L. 300-2 dans la mesure où elle concernerait un secteur de PLU qui a, lui-même, déjà fait l'objet de cette concertation lors de l'élaboration du PLU.

42-3- L'évaluation environnementale

L'obligation de réaliser ou non une évaluation environnementale est l'un des enjeux majeurs du choix de la procédure utilisée pour apporter les changements souhaités au PLU.

S'agissant des PLU des communes (tout au moins de celles qui ne sont pas couvertes par un SCOT ayant fait lui-même l'objet de l'évaluation environnementale régie par les articles L. 121-10 et suivants du Code de l'urbanisme), l'obligation de faire une évaluation environnementale lors des changements apportés au PLU est organisée par l'article R.*121-16 issu du décret n° 2005-608 du 27 mai 2005. Aux termes de cette disposition : *« Sont dispensées de l'évaluation environnementale, à condition qu'elles n'aient pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement :*

(...)

3° Les modifications des plans locaux d'urbanisme ainsi que les révisions simplifiées prévues aux deuxième et huitième alinéas de l'article L. 123-13 et les mises en compatibilité prévues à l'article L. 123-16, à l'exception :

a) Des modifications ou révisions simplifiées concernant des opérations ou travaux mentionnés au c du 2° du II de l'article R. 121-14 ;

b) Des révisions simplifiées créant, dans des secteurs agricoles ou naturels, des zones U ou AU d'une superficie supérieure à celles qui sont mentionnées au b et au d du 2° du II de l'article R. 121-14 ».

Si on met à part le cas des changements ayant pour objet de permettre la réalisation de travaux sur les sites Natura 2000 pour lesquels l'évaluation environnementale est toujours exigée, il résulte, *a priori*, de ces dispositions, combinées avec celles de l'article R. 121-14 ²³, que la réalisation d'une évaluation environnementale (ou la modification de l'évaluation produite lors de l'approbation du PLU si celui-ci a déjà fait l'objet d'une telle étude) n'est obligatoire qu'en cas de révision de droit commun.

La modification, la révision simplifiée ou la mise en compatibilité au sens de l'article L. 123-16, en sont dispensées sauf s'il s'agit :

1°) de modifications ou révisions simplifiées des PLU des communes de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles ou

2°) de révisions simplifiées des PLU prévoyant la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ou, dans les communes littorales, la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares.

Ces dispositions du code de l'urbanisme ont comme objet de transposer la directive n° 2001/42 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : elles doivent donc être interprétées au regard des exigences du droit communautaire. Or, la directive, dans le point 3 de son article 3, dispose

²³ Article R.*121-14 :

« II. - Font également l'objet d'une évaluation environnementale :

1° Les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

2° Lorsque les territoires concernés ne sont pas couverts par un schéma de cohérence territoriale ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions de la présente section :

a) Les plans locaux d'urbanisme relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants ;

b) Les plans locaux d'urbanisme qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ;

c) Les plans locaux d'urbanisme des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif ;

d) Les plans locaux d'urbanisme des communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares. »

que « *les modifications mineures des plans et programmes visés au § 2* » ne sont obligatoirement soumises à une évaluation environnementale « *que lorsque les Etats membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement* ». Ce qui signifie que les modifications mineures sont, par principe, exonérées de toute évaluation environnementale sauf si les Etats considèrent, de leur point de vue, qu'elles doivent l'être lorsque car elles ont des effets notables sur l'environnement. A contrario, les modifications qui n'ont pas un caractère mineur ne peuvent être exonérées par les Etats. C'est, en vertu de cet article, qu'il faut interpréter l'article R. 121-16. Il définit, conformément à la directive, les changements qui sont considérés par l'Etat comme « mineurs » mais qui doivent cependant faire l'objet d'évaluation environnementale car ils sont « *susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement* » (certaines révisions simplifiées des PLU des communes littorales ou de montagne, etc. : v. infra).

C'est donc de manière discutable que l'article R. 121-16 va plus loin et exonère d'évaluation environnementale, car estimées mineures, les modifications et les révisions simplifiées autres que celles qu'il énumère précisément. Est-il possible de prétendre que des révisions simplifiées qui auraient pour effet d'autoriser des opérations importantes portant atteinte à l'économie générale du PADD peuvent être qualifiées de plein droit comme étant des « *modifications mineures* » et ainsi être dispensées d'évaluation environnementale ? Il y a là un doute.

Il faut donc se demander si la lecture conventionnellement correcte de l'article L. 123-13 n'est pas de considérer que la procédure de révision simplifiée n'est utilisable que pour les changements qui, tout en excédant le champ des opérations de faible importance pour lesquelles la modification suffirait, restent mineurs au sens de la directive. Nonobstant les dispositions de transposition contenues dans le code de l'urbanisme, il semblerait prudent de procéder à une évaluation environnementale lors de révisions simplifiées du PLU dès lors que celles-ci auraient une importance telle qu'il y aurait un doute à les qualifier de « mineures » au sens du droit communautaire. On ne peut considérer que l'application pure et simple des critères définis par la partie réglementaire du code de l'urbanisme, mette à l'abri de recours fondés sur l'inconventionnalité de la procédure suivie.

42-4- Les études

- Rapport de présentation

On sait que le PLU doit être, en toutes hypothèses, accompagné d'un rapport de présentation. Celui-ci est exigé, que le PLU doive être accompagné ou non d'une évaluation environnementale.

Or, il faut souligner que ce **rapport de présentation** devra être actualisé si le PLU est révisé, qu'il s'agisse d'une révision de droit commun ou d'une révision simplifiée. Le rapport de présentation devra également être actualisé si le PLU est simplement modifié. Le Conseil d'Etat a, en effet, posé le principe que la modification ou la révision d'un POS doit, comme le POS initial, comporter un rapport de présentation (CE, 8 juin 1990, ASSAUPRAMAR, Rec., p. 149 ; CE, 8 janv. 1993, Assoc. des riverains du Front de Seine Passy, n° 130157). Ce rapport est exigé alors même qu'il s'agirait d'une modification mineure portant sur le Préambule d'un règlement de zone dès lors que celle-ci entraîne « *une évolution substantielle de la vocation de celle-ci* » (CE, 30 janv. 1995, Cne d'Orsay, Dr. Adm. 1995, n° 318).

Cette jurisprudence, construite à propos des POS, semble parfaitement transposable aux PLU. De même, on doit considérer qu'elle vaut également pour les mises en compatibilité.

Il faut souligner que le juge appréciera le caractère complet et sérieux de l'actualisation du rapport de présentation en fonction à la fois de l'importance des incidences du projet sur l'environnement et de la sensibilité du milieu (CE, 25 mars 1996, *Cne d'Horbourg-Wihr*, BJD 2/1996, 113, concl. Fratacci).

- Dossier d'enquête publique

Lorsqu'il se rapporte à un projet d'opération, notamment dans le cas d'une DUP ou d'une déclaration de projet, le dossier d'enquête publique doit comporter des informations substantielles, notamment sur la consistance de cette opération et sur son coût. Le projet doit donc être très avancé ; par conséquent, un effort d'étude substantiel doit avoir été mené auparavant.

42 -5 - Les consultations

Les procédures d'évolution du PLU comportent des obligations de consultations. Il n'entre pas dans l'objet de la présente étude de faire le détail de ces consultations. Mais, il paraît utile d'attirer l'attention sur des consultations qui, pour certaines, ne relèvent pas du code de l'urbanisme et viennent s'ajouter à celles prévues par ce code ; leur prise en compte conduit à relativiser la portée de la simplification attachée à certaines procédures d'évolution du plan, notamment à celle de la révision simplifiée.

- La consultation des conseils d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon

La consultation des conseils d'arrondissement est prévue par l'article L. 2511-15 du CGCT et l'article R. 141-5 du code de l'urbanisme :

- Selon l'article L. 2511-15 CGCT, « *Le conseil d'arrondissement est consulté par le maire de la commune, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, avant toute délibération du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement* » .
- L'article R. 141-5 du code de l'urbanisme précise les conditions d'application de l'article L. 2511-15 du CGCT : la consultation du conseil d'arrondissement intervient, « *préalablement à toute délibération du conseil municipal intervenant dans la procédure d'élaboration, de révision ou de modification du plan local d'urbanisme* » (article R. 141-6 C. urb.)

Il convient d'attirer l'attention sur deux points :

- L'article L. 2511-15 CGCT a clairement pour objectif poursuivi de faire intervenir le conseil d'arrondissement dans toutes les procédures d'évolution du PLU conduites par la commune ; il paraît bien en résulter que la consultation du conseil d'arrondissement doit intervenir **non seulement dans le cadre de la révision et de la modification « normales » mais également dans le cadre des procédures de révision et de modification « simplifiées »** ;
il y a un doute au sujet de l'application de cette exigence de consultation dans le cadre d'une procédure de déclaration de projet à l'initiative de la commune ; il serait néanmoins prudent, semble-t-il, de prévoir cette consultation dans un tel cas.
- L'article R. 141-5 du code de l'urbanisme prévoit la consultation préalablement à toute délibération du conseil municipal ; il en résulte que, dans le cadre de la révision normale ou simplifiée, la consultation du conseil d'arrondissement doit précéder la délibération lançant la procédure et celle approuvant le changement du plan.

- La consultation des instances consultatives des communes associées

Les obligations prévues ci-dessus au bénéfice des conseils d'arrondissement sont également applicables aux instances collégiales des communes qui, après une fusion, ont le statut de commune associée, comme c'est le cas pour Hellemmes et Lomme après leur fusion avec Lille ; voir les articles L. 2113-20 et L. 2113-26 CGCT et l'article R. 141-5 du code de l'urbanisme.

- La consultation des communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU

*** Une disposition à caractère général : l'article L. 123-18 du code de l'urbanisme**

« Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, les dispositions du présent chapitre sont applicables à cet établissement public, qui exerce cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées.

Le débat prévu au premier alinéa de l'article L. 123-9 est également organisé au sein des conseils municipaux des communes couvertes par le projet de plan local d'urbanisme ou concernées par le projet de révision. Le projet arrêté leur est soumis pour avis. Cet avis est donné dans un délai de trois mois ; à défaut, il est réputé favorable.

Les maires de ces communes sont invités à participer à l'examen conjoint, prévu au neuvième alinéa de l'article L. 123-13 en cas de révision simplifiée du plan local d'urbanisme, et au troisième alinéa de l'article L. 123-16 en cas de mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet. En cas de modification, le projet leur est notifié dans les conditions prévues au sixième alinéa de l'article L. 123-13 ».

De cet article, il paraît bien résulter que ,quelque soit la procédure d'évolution engagée par l'EPCI, ce dernier doit agir **en concertation avec la ou les communes intéressées**.

En outre, le conseil municipal de la commune intéressée doit débattre des orientations du PADD dans le cadre d'une révision du PLU intercommunal et dans le cadre d'une révision simplifiée lorsque celle-ci implique un changement des orientations du PADD (article R. 123-21-1 du code de l'urbanisme).

Les maires reçoivent notification des projets de modifications ; ils sont invités à participer à l'examen conjoint organisé dans le cadre d'une révision simplifiée et dans le cadre d'une mise en compatibilité avec une DUP ou une déclaration de projet.

Enfin, le conseil municipal doit être saisi du projet de plan arrêté dans le cadre de la procédure de révision.

*** Les dispositions particulières à certains EPCI**

- Lorsque la compétence pour le PLU relève d'une communauté urbaine existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (cas de Lille et de Lyon), l'article L. 5215-20-1 CGCT prévoit que les conseils municipaux intéressés « *sont saisis pour avis* » ;
- Lorsque la compétence pour le PLU relève d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui est le cas de Lille, Lyon et Marseille, l'article L. 5211-57 CGCT prévoit : « *Les décisions du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale* ». La question se pose de l'application de cet article aux décisions prises en matière de PLU par l'EPCI à fiscalité propre auquel la compétence a été transférée, chaque fois que la décision concerne une seule commune : par exemple, approbation par l'EPCI d'un PLU couvrant une seule commune, comme c'est le cas de Marseille ou approbation d'une modification d'un PLU intercommunal affectant une seule commune, comme ce peut être le cas pour Lille ou Lyon ; sur ce point voir les études de Jean-Pierre Lebreton et Pascal Planchet sur le PLU intercommunal dans DAUH 2008.

Seule la procédure de modification exclut l'obligation d'associer à leur demande, les services de l'Etat et les autres personnes publiques concernées.