

DICTIONNAIRE
PERMANENT

Bulletin
n° 430-1
Avril 2012

Numéro

spécial

Construction et urbanisme

SCOT, PLU, CARTES : DE L'ORDRE DANS LES PROCÉDURES

Sommaire
général p. 2

Élaboration, modification et révision
sont précisées par l'ordonnance
du 5 janvier 2012 p. 3

Philippe Baffert
Consultant
Ancien chef du bureau du droit de l'urbanisme

Sommaire

Dispositions communes aux différents documents d'urbanisme

Conditions d'entrée en vigueur	
<i>Une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2013</i>	4
<i>Une entrée en vigueur immédiate</i>	4
Le « porter à connaissance »	
<i>Une notion imprécise...</i>	4
<i>... que l'ordonnance entend clarifier</i>	5
Les personnes publiques associées (PPA)	
<i>La distinction entre PPA et personnes consultées</i>	5
<i>Un rôle parfois mal compris</i>	5
<i>Un listing clarifié et complété</i>	5
<i>Des modalités d'association différentes selon les PPA</i>	6
La concertation avec la population	
<i>Un nouveau souffle pour la concertation</i>	6
<i>Un mode normal de participation de la population aux décisions</i>	7
<i>Des modalités de concertation assouplies</i>	7
<i>Des mesures pour rendre la concertation effective</i>	7
Les modifications après enquête publique ou mise à disposition du projet	
<i>La jurisprudence du Conseil d'État</i>	8
<i>La réforme de l'enquête publique</i>	8

Modifications du régime juridique des PLU

Les changements de périmètres des EPCI compétents en matière de PLU	
<i>La correction d'une omission de la loi Grenelle II</i>	15
<i>Les mesures transitoires</i>	15
L'intégration dans le PLU des dispositifs de majoration conditionnelle des densités	
<i>La multiplicité de dispositifs</i>	16
<i>Leur intégration dans le règlement du PLU</i>	16
L'élaboration	
<i>Le volet logement des PLU intercommunaux</i>	16
<i>La faculté d'opposition du préfet</i>	16
La révision	
<i>Un champ d'application pratiquement inchangé</i>	17
<i>Une procédure modifiée</i>	17
La modification et la modification simplifiée	
<i>La modification du PLU</i>	17
<i>La modification simplifiée du PLU</i>	17
<i>Une procédure sensiblement plus complexe</i>	18
La mise en compatibilité	
<i>La disparition de la révision simplifiée (fusionnée avec la déclaration du projet)</i>	18
<i>Des procédures regroupées mais peu modifiées</i>	18

Modifications du régime juridique des SCOT

La révision	
<i>Les changements portant sur le PADD du SCOT</i>	9
<i>Les changements concernant le DOO</i>	9
La modification et la modification simplifiée	
<i>Création d'une procédure de modification simplifiée</i>	10
<i>Modification avec enquête publique</i>	10
<i>Modification simplifiée avec mise à disposition du public</i>	11
La mise en compatibilité	
<i>Regroupement des articles du code</i>	13
<i>La DUP et la déclaration de projet, nouveaux modes d'évolution du SCOT</i>	13
<i>La mise en compatibilité avec les normes supérieures</i>	14
Le droit de veto du préfet	
<i>Une nouvelle rédaction</i>	14
<i>Un pouvoir étendu</i>	14

Modifications du régime juridique des cartes communales

Les procédures corrigées	
<i>Une modification à l'issue de l'enquête publique</i>	19
<i>La révision expressément prévue</i>	19
Création d'une procédure de modification simplifiée	
<i>Un champ d'application restreint</i>	19
<i>La prescription de la modification simplifiée</i>	19

Présentation

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme a été publiée au *Journal officiel* du 6 janvier 2012. Elle est la dernière des quatre ordonnances prises sur le fondement de l'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Elle fait suite aux ordonnances :

- n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne ;
- n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;
- n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme.

Le gouvernement avait rendu public un projet d'ordonnance ambitieux réorganisant complètement le livre I^{er} du code de l'urbanisme, mais qui, au fil du temps, des lois et des amendements, respectait de moins en moins l'obligation de lisibilité élevée, par le Conseil constitutionnel, au rang des principes constitutionnels. Il en est finalement resté à une ordonnance qui porte seulement sur la clarification et la simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Comme bien souvent pour ce genre de texte, si les résultats sont incontestablement convaincants dans le domaine de la clarification, ils le sont nettement moins dans celui de la simplification.

Pour l'essentiel, cette ordonnance met un peu d'ordre dans les différentes procédures permettant de modifier le contenu des documents d'urbanisme : chacune des lois portant sur l'urbanisme ou sur le logement intervenue dans la dernière période a, en effet, cru devoir ajouter sa pierre à un édifice juridique dont la complexité est devenue telle que les élus comme les techniciens ont de plus en plus de mal à se retrouver dans ce labyrinthe.

L'ordonnance réorganise, pour chaque document, ces procédures en trois grands groupes :

- la révision, lorsque la collectivité ou l'établissement public procède à un changement fondamental du document, en particulier quand est revu le contenu du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui est ainsi réaffirmé comme la partie la plus centrale du document d'urbanisme ;
- la modification, lorsque la collectivité ou l'établissement public procède à des changements de moindre importance. La modification fait l'objet :
 - d'une enquête publique pour les modifications les plus importantes ;
 - d'une mise à disposition du public pour les autres modifications, dites « modifications simplifiées » ;
- la mise en compatibilité, lorsqu'il est nécessaire d'adapter le document :
 - soit parce que cette mise en compatibilité est obligatoire du fait de l'intervention d'un document supérieur ;
 - soit parce qu'elle est nécessaire pour permettre la réalisation d'une opération publique ou privée, présentant un caractère d'intérêt général suffisant pour pouvoir faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet.

Si ces différentes procédures forment le cadre commun aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU), l'ordonnance a entendu définir un champ d'application spécifique et surtout plus précis pour chaque type de document.

Dispositions communes aux différents documents d'urbanisme

Conformément aux évolutions jurisprudentielles récentes, l'ordonnance généralise à l'ensemble des procédures, et pour tous les documents, la possibilité de modifier le projet à l'issue de l'enquête publique ou de la mise à disposition pour tenir compte des avis émis et des résultats de l'enquête. Elle fait, par ailleurs, de la concertation avec la population un mode normal de participation du public aux décisions prises en matière d'urbanisme, prévoyant même qu'elle peut être organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire.

Conditions d'entrée en vigueur

Une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2013

L'article 19 de l'ordonnance prévoit une entrée en vigueur différée à une date qui sera fixée par un décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2013.

Les dispositions en vigueur antérieurement demeureront applicables :

- aux procédures d'élaboration et de révision des SCOT et des PLU prescrites à cette même date ;
- aux procédures de modification des SCOT et des PLU pour les projets de modification notifiés aux personnes publiques associées à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Ce différé d'entrée en vigueur devrait permettre de préciser dans le décret certains détails de procédure et de corriger, lors de la loi de ratification, quelques imperfections rédactionnelles ou de fond.

Une entrée en vigueur immédiate

Sont toutefois entrées en vigueur immédiatement :

- les dispositions applicables aux différents PLU antérieurement approuvés en cas de changement de périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU (C. urb., art. L. 123-1, al. 8 à 13, mod. par ord. n° 2012-11, 5 janv. 2012, art. 3, I) : voir page 15 ;
- les dispositions qui permettent de modifier un projet de PLU à l'issue de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et, dans le cas de l'enquête publique, du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête (C. urb., art. L. 123-10, al. 2, mod. par ord. n° 2012-11, 5 janv. 2012, art. 3, VI, 2°) : voir page 8.

On comprend mal pourquoi la précision sur les modifications du projet après enquête ne s'applique pas aux SCOT comme aux PLU. Cet oubli pourrait, lui aussi, être corrigé lors de la ratification de l'ordonnance.

Le « porter à connaissance »

Une notion imprécise...

Depuis la décentralisation, le préfet notifie aux communes ou aux intercommunalités compétentes, lors de l'élaboration ou la révision des SCOT et des PLU, les informations nécessaires à l'élaboration du document d'urbanisme. Cette démarche a été baptisée d'un néologisme usuel : le « porter à connaissance ».

Dans les années qui ont précédé la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), les services de l'État s'étaient engagés dans une politique dynamique des « porter à connaissance », par lesquels l'État faisait connaître aux communes l'opinion de ses services sur les perspectives d'évolution des territoires, l'application de la

loi Littoral, etc. Cette conception quelque peu directive de l'intervention des préfets a souvent été mal vécue par les élus, qui y voyaient une sorte de remise en cause indirecte de la décentralisation. La loi SRU avait entendu mieux préciser les éléments à communiquer aux communes par le préfet, mais les termes retenus restaient encore imprécis.

... que l'ordonnance entend clarifier

L'ordonnance a remanié la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme pour lever toute ambiguïté. Alors que le texte antérieur imposait le

porter à connaissance pour « les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme », ce qui laissait place à de nombreuses interprétations, le texte issu de l'ordonnance précise maintenant que « le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants ».

Au troisième alinéa du même article, l'ordonnance confirme que le préfet communique aux communes et à leurs groupements « l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme dont il dispose », mais précise que ces études sont transmises « à titre d'information ».

Les personnes publiques associées (PPA)

La distinction entre PPA et personnes consultées

La loi SRU a institué une distinction, que l'ordonnance ne remet pas en cause, entre les personnes publiques associées aux documents d'urbanisme et les personnes qui peuvent exiger d'être consultées, étant entendu que, depuis la réforme de 2000, le maire ou le président de l'établissement public peut décider de consulter toute personne qu'il lui paraît utile d'entendre.

AUDITIONS ET CONSULTATIONS, EN PRATIQUE

L'ordonnance prévoit que les auditions ou consultations peuvent être effectuées par le maire ou le président de l'établissement public ou par leur représentant (C. urb., art. L. 122-6-2 et L. 123-8). Il s'agit d'une précision qui peut avoir une certaine importance dans les procédures contentieuses.

Un rôle parfois mal compris

Le mécanisme mis en place par la loi SRU est souvent mal compris, d'une part parce que le rôle spécifique des personnes publiques associées n'est pas assez clairement défini (on ne peut le comprendre véritablement qu'en analysant l'ensemble des articles définissant les procédures), d'autre part parce que la liste des personnes publiques associées figure à plusieurs endroits du code de l'urbanisme : l'article L. 121-4 établit une première liste, commune aux SCOT et aux PLU, cette

liste est complétée, pour les SCOT, par l'article L. 122-7 et pour les PLU par l'article L. 123-8.

Pour remédier à la première difficulté, le projet d'ordonnance de recodification contenait un article précisant le rôle des personnes publiques associées. Il y était spécifié que les PPA :

- reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du SCOT ou du PLU ;
- peuvent, tout au long de l'élaboration ou de la révision, demander à participer aux réunions de travail portant sur l'élaboration ;
- émettent un avis, qui est joint à l'enquête publique, sur le projet de schéma arrêté.

Cette précision, certes essentiellement pédagogique, n'a pas été reprise dans l'ordonnance, ce que l'on peut regretter pour la lisibilité du code de l'urbanisme.

Un listing clarifié et complété

L'ordonnance regroupe la liste des personnes publiques associées dans l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme : le I de cet article énumère les personnes publiques qui sont associées aux SCOT et aux PLU, le II celles qui ne sont associées qu'aux SCOT et le III celles qui ne sont associées qu'aux PLU. Le code de l'urbanisme y gagne incontestablement en clarté.

L'ordonnance complète par ailleurs la liste des PPA.

Modifications apportées à la liste des PPA

En ce qui concerne le SCOT, sont désormais désignés comme personnes publiques associées, les communes

limitrophes ainsi que les établissements publics des SCOT limitrophes. Dans le texte antérieur, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) voisins, compétents en matière de SCOT ou de PLU ainsi que les maires des communes limitrophes étaient seulement « entendus à leur demande ». Dorénavant, les communes limitrophes deviennent des PPA, et les EPCI limitrophes compétents en matière de PLU disparaissent, de façon difficilement compréhensible.

Il faut noter que le fait que l'ordonnance mentionne les communes, et non plus seulement les maires, implique que l'avis doit émaner du conseil municipal.

En ce qui concerne le PLU, ce sont les syndicats d'agglomération nouvelle et, lorsque le PLU n'est pas couvert par un SCOT, les établissements publics des SCOT limitrophes, qui passent du statut de personne publique consultées à leur demande à celui de personne publique associée.

■ Conséquences sur les procédures

Ces modifications impliquent quelques obligations procédurales qu'il faudra veiller à respecter : la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du document devra, à l'avenir, être notifiée à toutes ces personnes. Il en ira de même, à la fin de la procédure, du projet de SCOT ou de PLU arrêté (même si une commune ou un établissement public limitrophe ne s'est jamais manifesté pendant la procédure). L'oubli d'une de ces formalités entacherait d'illégalité le schéma ou le plan. Pour la procédure des SCOT, l'article L. 122-8 nouveau du code de l'urbanisme crée une certaine confusion. Cet

article, en effet, prévoit, à son 1°, que le projet de schéma est obligatoirement soumis pour avis « aux personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 121-4 », ce qui inclut, on l'a vu, les communes limitrophes, et, à son 3°, qu'il est soumis pour avis, « à leur demande [...] aux communes limitrophes ». Il serait véritablement souhaitable que cet oubli soit corrigé avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

■ Des modalités d'association différentes selon les PPA

Le code de l'urbanisme établit, depuis la loi SRU, une distinction entre les services de l'État, qui sont associés à la demande soit du préfet, soit du maire ou du président de l'établissement public, et les autres PPA, qui ne sont associées qu'à leur demande. Autrement dit, le maire ou le président de l'établissement public peut exiger que les représentants des services de l'État participent aux réunions de travail, s'il l'estime nécessaire, alors que les autres personnes publiques associées ont toujours la faculté de se tenir à l'écart de ces réunions.

Cette précision est clairement maintenue, en ce qui concerne les PLU, par les articles L. 123-7 et L. 123-8 du code de l'urbanisme. En revanche, elle disparaît des articles relatifs aux schémas. Il serait bon que l'ancien texte relatif aux SCOT soit rétabli sur ce point.

La concertation avec la population

■ Un nouveau souffle pour la concertation

La concertation a été instituée par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, dite « loi Aménagement », essentiellement pour permettre qu'un minimum de débat public s'instaure avant la création des zones d'aménagement concerté (ZAC). C'est ce qui explique la place de l'article L. 300-2, qui a créé cette procédure, en tête du livre III du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement.

Cette procédure souple permet à la population d'intervenir dans les projets pendant le cours des études, avant que les décisions principales aient été arrêtées. Elle a été, depuis 1985, largement adoptée dans bien d'autres domaines que la procédure des ZAC. Elle répond aux exigences de la convention d'Aarhus, reprises par plusieurs directives européennes, qui imposent que le

public soit associé aux décisions « à un stade précoce de la procédure », et non pas seulement dans le cadre de l'enquête publique, garantie indispensable des citoyens, mais très tardive. La loi SRU avait ainsi étendu l'obligation de concertation à l'élaboration et la révision des SCOT et des PLU. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II », a inséré dans le code de l'environnement un article L.121-16 généralisant la méthode d'une concertation préalable à l'enquête publique, qui était, jusqu'en 2010, circonscrite au droit de l'urbanisme.

Le projet d'ordonnance de recodification qu'avait publié le gouvernement plaçait logiquement l'article relatif à la concertation parmi les articles liminaires du code définissant les principes fondateurs du droit de l'urbanisme. L'ordonnance du 5 janvier 2012, qui a renoncé à la recodification, maintient en conséquence l'article relatif à la concertation dans le livre sur l'aménagement. Mais elle confirme le caractère nouveau,

plus général de la concertation, en clarifie la procédure et la simplifie dans certains cas.

Un mode normal de participation de la population aux décisions

La nouvelle rédaction de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme cesse de présenter la concertation comme une obligation spécifique des communes et des intercommunalités, les autres personnes publiques concernées n'étant mentionnées qu'à la fin de l'article, comme de façon incidente. Surtout, le nouvel article prévoit explicitement les cas où la procédure de concertation est mise en œuvre alors qu'elle n'est pas obligatoire.

Accessoirement, l'ordonnance améliore la rédaction du premier alinéa en indiquant que la concertation s'adresse aux habitants, aux associations locales et aux autres personnes concernées, ce qui couvre toutes les professions et rétablit la rédaction initiale de la loi du 18 juillet 1985. Un amendement, voté lors du débat sur la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, avait cru devoir préciser, après les mots « les autres personnes concernées » que cela incluait « les représentants de la profession agricole », ce qui, outre le caractère tautologique de cette précision, risquait d'ouvrir la voie à une longue énumération !

Des modalités de concertation assouplies

Le nouveau texte de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme précise quelle est l'autorité compétente pour fixer les objectifs poursuivis et définir les modalités de la concertation. Il s'agit :

- du préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'État ;
- de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas, y compris lorsqu'une ZAC est créée à l'initiative d'un établissement public de l'État, par exemple un établissement public de ville nouvelle ou une chambre de commerce et d'industrie. Sous le régime antérieur, la concertation, dans cette hypothèse, était organisée par le préfet.

Choix des objectifs et modalités de la concertation

L'ordonnance assouplit très sensiblement la procédure, en autorisant le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public à arrêter lui-même les objectifs poursuivis et définir les modalités de

la concertation, sauf dans le cas de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme. Précisons qu'il s'agit seulement d'une faculté : une commune, par exemple, peut décider librement de définir les modalités de la concertation par délibération du conseil municipal ou par arrêté du maire.

Concertation unique

Le nouveau texte de l'article L. 300-2 prévoit la possibilité d'organiser une concertation unique, dans le cas où une opération d'aménagement nécessite à la fois une révision du PLU et une révision du SCOT, ce qui constitue une réelle simplification. On peut toutefois regretter que cette faculté soit limitée aux seules opérations d'aménagement : une révision commune du SCOT et du PLU peut être nécessaire dans de nombreux autres cas, par exemple en cas de création d'un parc national, d'approbation d'une charte de parc naturel régional, d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ou d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Il serait bon que cette petite restriction soit levée avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Suppression de l'avis communal

Lorsque la concertation est organisée par une autre personne que la commune, l'ordonnance supprime l'obligation de recueillir l'avis de cette dernière. Il s'agit là d'une évolution significative : la loi Aménagement, en 1985, exigeait, dans ce cas, que la personne organisant la concertation recueille l'accord du conseil municipal sur les modalités de cette concertation. Les élus communaux devaient, en effet, rester maîtres des conditions dans lesquelles une concertation était organisée dans la commune. La loi SRU, en 2000, avait substitué à l'obligation d'un accord celui d'un avis. La nouvelle ordonnance supprime l'obligation formelle d'un avis, même si on n'envisage que très difficilement qu'une telle procédure soit, dans les faits, mise en œuvre sans discussion avec le maire.

Des mesures pour rendre la concertation effective

L'ordonnance apporte des précisions pour tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'État et pour assurer une certaine effectivité à la concertation.

Modalités de concertation définies dans la délibération initiale

Elle rappelle tout d'abord, tant dans l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme lui-même que dans les textes propres aux procédures des SCOT et des PLU, que la délibération qui fixe les modalités de la concertation doit

préciser les objectifs poursuivis par la collectivité ou l'établissement public. Selon le Conseil d'État, en effet, la délibération prise en application de l'article L. 300-2 « doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ». Cette délibération constitue, dans ses deux volets, une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé, alors même que la concertation aurait respecté les modalités définies dans la délibération initiale (CE, 10 févr. 2010, n° 327149, Cne de Saint-Lunaire). Le fait que l'ordonnance rappelle cette obligation à chaque fois que le code mentionne la concertation devrait éviter, à l'avenir, les erreurs qui ont conduit à l'annulation d'un grand nombre de PLU.

■ Accès du public aux informations

L'ordonnance précise que la concertation doit, « pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet, permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives

ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ». On peut s'interroger sur la portée de la notion de « durée suffisante au regard de l'importance du projet », dans la mesure où le même article L. 300-2 précise que la concertation doit être organisée « pendant toute la durée de l'élaboration du projet » et où les textes relatifs aux SCOT et aux PLU prévoient que c'est la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du document qui doit, dès le début de la procédure, organiser la concertation. En outre, les « avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires », lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme, sont tous émis sur le projet de document arrêté, lors de l'arrêt du projet lorsqu'on passe de la phase de concertation à celle de l'enquête publique. Ils sont joints, comme le bilan de la concertation, au dossier de l'enquête publique.

L'ordonnance précise enfin que le bilan de la concertation doit être joint au dossier de l'enquête publique, assurant ainsi la cohérence entre le code de l'urbanisme et le nouvel article L. 121-16 du code de l'environnement.

Les modifications après enquête publique ou mise à disposition du projet

■ La jurisprudence du Conseil d'État

L'ordonnance précise, pour tenir compte de la jurisprudence récente du Conseil d'État, les conditions dans lesquelles le document (SCOT, PLU ou carte communale) peut être modifié à l'issue de l'enquête publique. L'arrêt Lille Métropole avait estimé qu'il était loisible à l'autorité compétente de modifier le document après l'enquête publique à la double condition « que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et que cette modification procède de l'enquête » (CE, 12 mars 2010, n° 312108). L'ordonnance en tire les conséquences en prévoyant que les documents d'urbanisme peuvent être modifiés « pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête » (C. urb., art. L. 122-11, L. 122-14-2, L. 122-16-1, L. 123-10, L. 123-13-2, L. 123-13-3 et L. 124-2).

Les collectivités devront aussi se rappeler qu'elles ne peuvent pas, à ce moment, remettre en cause « l'économie générale du projet » sans procéder à une nouvelle enquête publique.

■ La réforme de l'enquête publique

Le nouvel article L. 123-14 du code de l'environnement, issu de la loi Grenelle II, va entrer en vigueur le 1^{er} juin 2012. Cet article prévoit que, « pendant l'enquête publique, si la personne responsable du projet [...] estime nécessaire d'apporter à celui-ci des modifications substantielles, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, suspendre l'enquête pendant une durée maximale de six mois. [...] A l'issue de ce délai et après que le public a été informé des modifications apportées [...], l'enquête est prolongée d'une durée d'au moins trente jours ». Il faudra sans doute attendre de savoir quelle portée la jurisprudence donnera à cette disposition, et si elle estimera que les modifications qui, sans « remettre en cause l'économie générale du projet » sont « substantielles » impliqueront que l'enquête publique soit interrompue puis reprise sur le nouveau projet.

Modifications du régime juridique des SCOT

L'ordonnance crée, à côté de la procédure de modification avec enquête publique, une procédure de modification simplifiée, soumise à simple mise à disposition du public et précise les conditions de mise en compatibilité du SCOT avec un document supérieur, une DUP ou une déclaration de projet. Elle retient des critères purement factuels pour définir le champ d'application des différentes procédures. Ce choix a le mérite d'améliorer fortement la sécurité juridique, en supprimant tout élément appréciatif ; de nombreux contentieux portaient, en effet, sur l'appréciation de la modification de l'économie générale d'un document. La contrepartie de cette définition plus objective est une augmentation sensible du champ d'application de la révision.

La révision

Les changements portant sur le PADD du SCOT

Le recours à la procédure de révision est obligatoire lorsque l'établissement public entend modifier, même de façon mineure, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCOT (C. urb., art. L. 122-14, I, 1°). L'ordonnance substitue, en effet, les termes « changement des orientations définies par le PADD » à l'expression antérieure d'« atteinte à l'économie générale du PADD ». Par ailleurs, l'article suivant précise que la procédure de modification est applicable, sous réserve des cas où une révision s'impose, lorsque l'établissement public « envisage de modifier le document d'orientation et d'objectifs », ce qui semble bien exclure tout recours à la procédure de modification, en cas de changement mineur dans le PADD.

Il est à noter que le cas, pourtant assez fréquent, où seul le rapport de présentation doit être revu, par exemple parce qu'il est insuffisant, n'est pas prévu. Il serait bon que l'ordonnance soit corrigée sur ce point.

Les changements concernant le DOO

Dispositions relatives aux espaces protégés et à la remise en état des continuités écologiques (trame verte et bleue)

Le recours à la procédure de révision est obligatoire lorsque l'établissement public entend modifier les dispositions du document d'orientation et d'objectifs (DOO) déterminant (en application de l'article L. 122-1-5, II, alinéas 1^{er} et 2) les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, que ce soit pour en supprimer ou pour en ajouter.

Cette dernière obligation n'est pas vraiment logique. On aurait mieux compris que le recours à la révision ne s'impose qu'en cas de diminution de ces protections, d'autant plus qu'une disposition semblable est prévue à l'alinéa suivant pour l'offre globale de logement (C. urb., art. L. 122-14, I, 2°).

■ Objectifs de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain

Le DOO arrête, en application de l'article L. 122-1-5, II, alinéa 3, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

Tout changement de ces objectifs doit faire l'objet d'une révision, même s'il s'agit de réduire les possibilités de consommation de l'espace, ou de modifier la ventilation entre les secteurs géographiques (C. urb., art. L. 122-14, I, 2°).

■ Objectif global de création de logements nouveaux

Seuls les changements ayant pour effet de diminuer l'offre globale de nouveaux logements nécessitent une révision (C. urb., art. L. 122-14, I, 3°). L'établissement public peut, le cas échéant, en ayant recours à la procédure de modification, réduire les objectifs d'une commune ou d'un groupe de communes, à condition que cette réduction soit compensée par une augmentation de l'objectif d'autres communes, de telle sorte que l'objectif global, défini en application de l'article L. 122-1-7, 1° du code de l'urbanisme, ne soit pas diminué.

Si on compare avec le régime applicable avant l'ordonnance, qui n'imposait une révision que pour les changements ayant pour effet de porter atteinte à l'économie générale du PADD du SCOT, on ne peut que constater un élargissement assez considérable du champ d'application de cette procédure.

La modification et la modification simplifiée

■ Création d'une procédure de modification simplifiée

L'ordonnance crée une procédure de modification simplifiée qui vient compléter l'actuelle procédure de modification.

Lorsque la procédure de révision n'est pas obligatoire, les changements apportés au DOO font l'objet d'une modification, qui doit être précédée d'une enquête publique, s'ils portent sur les objets énumérés par l'ordonnance (C. urb., art. L. 122-14-2, al. 1^{er}). Une modification simplifiée, précédée d'une simple mise à disposition du public suffit dans les autres cas.

INITIATIVE DE LA MODIFICATION

L'initiative de la modification appartient au président de l'établissement public. Cette précision est utile dans la mesure où certains tribunaux ont estimé qu'en l'absence de disposition expresse, l'initiative devait faire l'objet d'une délibération.

■ Modification avec enquête publique

■ Un champ d'application défini de manière factuelle

L'ordonnance fixe la liste des dispositions dont la modification doit être précédée d'une enquête publique (C. urb., art. L. 122-14-1 et L. 122-14-2) : voir tableau page 11). Comme celui de la procédure de révision, le champ d'application de la modification avec enquête publique est défini de façon strictement factuelle et ne dépend pas de l'importance du changement opéré. Cela améliore incontestablement la sécurité juridique, mais peut aboutir à imposer une enquête publique pour des modifications relativement mineures.

Dans cette mesure, la réforme risque de ne pas toujours être comprise, d'autant que les critères retenus pour choisir les domaines où la modification doit être précédée d'une enquête publique ne paraissent pas toujours évidents. Ainsi, on peut s'interroger sur les raisons qui ont conduit à imposer une enquête publique quand le SCOT autorise une petite unité touristique nouvelle (UNT), dans un secteur de montagne, alors que, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT, la procédure prévoit une simple mise à disposition du public.

A l'inverse, la délimitation de secteurs dans lesquels une densité minimale est imposée, règle qui porte une atteinte très importante aux droits des propriétaires, n'est soumise, par l'ordonnance, qu'à une mise à disposition. Avec le temps, il sera sans doute nécessaire de revoir la liste arrêtée par l'ordonnance.

■ Une procédure quasi inchangée

En ce qui concerne la procédure elle-même, l'ordonnance apporte peu de nouveautés.

Elle confirme la possibilité, en cas de modification de portée géographiquement limitée, de n'organiser l'enquête publique que sur le territoire des communes ou des établissements publics concernés.

Elle maintient le fait que le dossier de modification n'est pas soumis pour avis, avant l'enquête publique, aux personnes publiques associées, mais leur est seulement notifiée. Par une erreur de plume, que le gouvernement serait bien inspiré de corriger rapidement car il risque de créer des inquiétudes, l'article L. 122-14-2 prévoit néanmoins que « les avis des personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 121-4 sont joints au dossier d'enquête publique ».

■ Modification simplifiée avec mise à disposition du public

La création d'une procédure de modification simplifiée des SCOT (cette procédure existait déjà pour les PLU),

dont le champ d'application est passablement étendu (voir tableau ci-dessous), est une des importantes innovations de l'ordonnance.

La procédure est sensiblement plus complexe que celle qui était applicable aux PLU.

Les modalités de la mise à disposition du public sont décidées par l'organe délibérant de l'établissement public et sont portées à la connaissance du public au moins 8 jours avant le début de cette mise à disposition. Cela impose une délibération supplémentaire, alors même que l'un des intérêts de la procédure de modification, qui est engagée et conduite par le président de l'établissement public était d'éviter deux délibérations successives, très consommatrices de temps.

Comme l'enquête publique, la mise à disposition peut n'être organisée que sur le territoire des communes ou des établissements publics concernés en cas de modification de portée géographiquement limitée.

Le nouvel article L. 122-14-3 du code de l'urbanisme précise que ces modalités doivent permettre au public « de formuler ses observations » et que « ces observations sont enregistrées et conservées ».

A l'issue de la mise à disposition, le président de l'établissement public en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public, qui en délibère et adopte le projet.

Comme pour les modifications faisant l'objet d'une enquête publique, le projet peut être modifié pour tenir compte des avis émis et des observations formulées lors de la mise à disposition (v. ci-dessus « Les modifications après enquête publique ou mise à disposition du projet », p. 8).

Champ d'application des procédures de révision, modification et modification simplifiée des SCOT

Changement portant sur :	Révision (1)	Modification (2) (enquête publique)	Modification simplifiée (3) (mise à disposition)
Le rapport de présentation (4)			
Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)	✓		
Rectification d'une erreur matérielle			✓
Développement urbain et protection des espaces			
La détermination des : – orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ; – conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques		✓	
La définition des objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement			✓

Changement portant sur :	Révision (1)	Modification (2) (enquête publique)	Modification simplifiée (3) (mise à disposition)
La détermination des conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers		✓	
La détermination des espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger	✓		
Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques	✓		
Les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain	✓		
Les conditions permettant de favoriser : – le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ; – le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés		✓	
L'extension de l'application de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme (entrées de villes) à d'autres routes			✓
La définition des grands projets d'équipements et de services		✓	
Conditions d'ouverture à l'urbanisation			
La détermination de secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs			✓
L'obligation, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : – d'utiliser les terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements ; – de réaliser une étude d'impact ; – de réaliser une étude de densification des zones déjà urbanisées			✓
La définition de secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées			✓
La définition de secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques			✓
La définition d'objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation			✓
Densité			
La délimitation de secteurs dans lesquels les PLU ne peuvent imposer une densité faible			✓
La délimitation de secteurs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction			✓
La définition de normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu			✓
Transports, stationnement			
La définition des grandes orientations de la politique des transports et de déplacements et des grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs		✓	
La définition d'obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés			✓

Changement portant sur :	Révision (1)	Modification (2) (enquête publique)	Modification simplifiée (3) (mise à disposition)
La définition d'obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés			✓
Logement, commerces			
La définition d'objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune	✓ (Révision si diminution)	✓ (Modification dans les autres cas)	
La définition d'objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé		✓	
La définition d'objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces, document d'aménagement commercial		✓	
Littoral, montagne			
En zone de montagne, les dispositions applicables aux unités touristiques nouvelles (UTN)		✓	
Le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)		✓	
<p>(1) C. urb., art. L. 122-14. (2) C. urb., art. L. 122-14-1 et L. 122-14-2. (3) C. urb., art. L. 122-14-1 et L. 122-14-3. (4) Aucune disposition ne précise la procédure applicable lorsque le rapport de présentation est modifié.</p>			

La mise en compatibilité

Regroupement des articles du code

Les procédures de mise en compatibilité avec les documents supérieurs, les déclarations d'utilité publiques (DUP) et les déclarations de projet sont regroupées dans les articles L. 122-15, L. 122-16 et L. 122-16-1 du code de l'urbanisme. Ce regroupement améliore la lisibilité du texte, sans modifier fondamentalement les procédures.

La DUP et la déclaration de projet, nouveaux modes d'évolution du SCOT

Le nouvel article L. 122-15 du code de l'urbanisme affirme clairement que la DUP et la déclaration de projet deviennent un mode de changement du SCOT pour

permettre la mise en œuvre d'un projet urbain. Cette clarification va dans le sens de « l'urbanisme de projet », que toutes les lois d'urbanisme, depuis la loi SRU, tentent de promouvoir avec un succès inégal.

La nouvelle formulation « lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général nécessite une mise en compatibilité d'un schéma de cohérence territoriale, ce projet peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet » est en effet plus claire et plus franche que l'ancienne. Cette dernière prévoyait que « la déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ne peut intervenir que si »... une procédure spécifique était mise en œuvre.

La mise en compatibilité avec les normes supérieures

L'article L. 122-16 du code de l'urbanisme organise la mise en compatibilité avec des documents supérieurs à l'initiative de l'État. Là encore, la procédure est, dans

l'ensemble, conservée, avec une différence toutefois : les délais accordés à l'établissement public pour faire savoir s'il accepte de procéder à la mise en compatibilité et, dans ce cas, pour approuver cette mise en compatibilité sont raccourcis et passent respectivement de 3 à 2 mois et de 2 ans à un 1 an.

Il n'est pas certain que ce délai puisse toujours être tenu !

Le droit de veto du préfet

Une nouvelle rédaction

L'article L. 122-11 du code de l'urbanisme, dans sa version antérieure à l'ordonnance du 5 janvier 2012, précisait que, lors de l'approbation du schéma, le préfet pouvait s'opposer à ce que le schéma devienne exécutoire, lorsque celui-ci portait atteinte à certains des principes fondamentaux du code de l'urbanisme : principes d'équilibre définis par les articles L. 110 et L. 121-1, lutte contre la consommation excessive de l'espace, protection des trames vertes et bleues, ou étaient contraires à un projet d'intérêt général. Cet article, qui a été très sérieusement enrichi par la loi Grenelle II, est repris par le nouvel article L. 123-11-1, qui en améliore la rédaction et la lisibilité, mais n'apporte pas de modification de fond.

Un pouvoir étendu

L'ordonnance étend le pouvoir de veto du préfet aux modifications qui font l'objet d'une enquête publique (C. urb., art. L. 122-11-1, al. 7 et 8).

L'article L. 122-13 donnait, en effet, un pouvoir d'opposition au préfet en cas de révision du schéma. En revanche, les modifications entraient en vigueur dans les conditions du droit commun prévues par le code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire à partir du moment où la délibération avait été adressée au contrôle de légalité et publiée dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme.

Modifications du régime juridique des PLU

Comme pour les SCOT, l'ordonnance organise quatre procédures de changement du contenu des PLU (la révision, la modification, la modification simplifiée et la mise en compatibilité) et renforce le droit de veto du préfet sur les PLU. Mais elle comporte également deux dispositions importantes. Elle précise le sort des PLU en cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU et supprime les diverses dérogations aux règles de densité que les lois de la décennie précédente avaient accumulées, en permettant aux PLU de fixer des règles de densité différenciées selon les situations.

Les changements de périmètres des EPCI compétents en matière de PLU

La correction d'une omission de la loi Grenelle II

Avant cette loi, les EPCI compétents en matière de PLU pouvaient choisir entre élaborer un PLU unique sur tout leur périmètre ou élaborer un PLU par commune ou par groupe de communes. Dans ces conditions, l'entrée dans l'EPCI d'une commune dotée de son propre PLU ne posait pas de problème immédiat. La loi Grenelle II impose maintenant à ces EPCI de n'approuver qu'un seul PLU, portant sur tout leur territoire, à la seule exception des parties qui sont couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) de secteur sauvegardé. Il devenait donc nécessaire de préciser ce qui se passe en cas de changement de périmètre d'un EPCI, d'autant plus que la refonte de schémas départementaux de l'intercommunalité, si chaotique qu'elle fût, aboutit dans de nombreux départements à des fusions d'intercommunalités.

L'ordonnance prévoit, ce qui paraît sage, que, dans ce cas, chacun des PLU reste valable jusqu'à la prochaine révision du PLU de l'EPCI auquel la commune adhère désormais. Elle ne fixe aucun délai pour procéder à cette révision (C. urb., art. L. 123-1, al. 8 à 10).

Les mesures transitoires

L'ordonnance prévoit des dispositions transitoires assez détaillées (inscrites à l'article L. 123-1, alinéas 11 à 13) :

- les élaborations ou révisions en cours pour lesquelles le débat sur les orientations du PADD ont eu lieu avant l'intégration dans le nouvel EPCI sont poursuivies sans qu'elles n'imposent l'élaboration d'un PLU unique sur tout le périmètre de l'EPCI, à condition que leur approbation intervienne dans les 2 ans qui suivent l'intégration de la commune ou de l'EPCI dans le nouvel EPCI. Conformément à la jurisprudence constante, c'est le nouvel EPCI qui est compétent pour poursuivre la procédure ;
- les modifications en cours d'études sont également poursuivies par le nouvel EPCI. Sur ce point, l'ordonnance n'ajoute rien au droit général de l'intercommunalité ;
- l'ordonnance précise, en revanche, que les PLU qui ne portent que sur une commune ne peuvent comprendre, bien qu'ils relèvent maintenant d'un EPCI, les dispositions valant programme local de l'habitat (PLH) ou plan de déplacements urbains (PDU) : il faudra attendre l'élaboration du PLU intercommunal. Sur ce dernier point, l'ordonnance aurait peut-être pu réserver le cas des communes de plus de 20 000 habitants, qui, bien que n'étant pas membres d'un EPCI, sont compétentes pour élaborer un PLH en application de l'article L. 302-4-1 du CCH.

L'intégration dans le PLU des dispositifs de majoration conditionnelle des densités

La multiplicité de dispositifs

Depuis la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, qui, la première, a prévu d'accorder le droit de dépasser le COS de 20 %, à condition que la surface supplémentaire soit affectée à des logements sociaux, on a vu se multiplier les textes qui essayaient de financer la construction de logements sociaux, puis de logements tout court, ou une meilleure isolation des bâtiments en accordant des majorations de droit à construire. Se sont ainsi succédés : la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et, bien sûr, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

Il en résulte un ensemble de possibilités de dérogations aussi difficiles à comprendre qu'à appliquer. A l'origine, le recours à un mécanisme de dérogation était justifié par la simplicité de la mise en œuvre : une simple délibération du conseil municipal, la plupart du temps. Mais depuis le

vote de la Charte constitutionnelle sur l'environnement, une consultation de la population est obligatoire. De sorte que la procédure pour mettre en place la dérogation est maintenant identique à la modification de PLU !

Leur intégration dans le règlement du PLU

L'ordonnance met de l'ordre dans ce fatras juridique en prévoyant simplement que le règlement du PLU lui-même peut prévoir des règles de densité différentes en cas d'agrandissement d'un logement existant, de projet comprenant un pourcentage suffisant de logements sociaux ou respectant des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération.

Les PLU y gagneront en lisibilité et en transparence. On peut toutefois regretter que les articles correspondants aient été maintenus dans leurs chapitres d'origine, qui sont différents de celui qui regroupe toutes les dispositions relatives aux PLU (C. urb., art. L. 123-1-11, al. 6, L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2) !

L'élaboration

Le volet logement des PLU intercommunaux

L'ordonnance conserve presque entièrement la procédure d'élaboration. Les modifications apportées portent essentiellement sur le volet « logement » des PLU intercommunaux.

L'article L. 123-9 du code de l'urbanisme ajoute le comité régional de l'habitat aux organismes consultés sur les PLU intercommunaux, qui comprennent les dispositions des PLH.

La faculté d'opposition du préfet

L'article L. 123-12 du code de l'urbanisme est modifié pour permettre aux préfets de s'opposer, dans les territoires non couverts par un SCOT, aux PLU intercommunaux lorsqu'ils ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires définis par l'article L. 302-2 du CCH. En revanche, le droit de veto du préfet, contrairement à ce qui a été prévu pour les SCOT, n'est pas étendu à certaines des procédures de modifications.

La révision

Un champ d'application pratiquement inchangé

La révision est nécessaire lorsque le changement du plan a pour effet :

- de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD),
- ou de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière,
- ou de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

Comme pour les SCOT, le champ d'application de la révision est défini selon des critères factuels, avec une exception, toutefois : le membre de phrase « de nature à induire de graves risques de nuisance » qui maintient une certaine marge d'appréciation (C. urb., art. L. 123-13).

Une procédure modifiée

L'ordonnance prévoit deux procédures distinctes :

- lorsque la révision modifie le PADD, la procédure est la même que pour l'élaboration initiale ;
- lorsque la révision ne remet pas en cause le PADD, l'avis des personnes publiques associées est remplacé par un examen conjoint, comme dans la procédure de mise en compatibilité (C. urb., art. L. 123-13, II).

Cette procédure allégée remplace, de fait, en l'étendant, la révision simplifiée.

PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

L'ordonnance ne précise pas que le compte rendu de l'examen conjoint est intégré au dossier de l'enquête, mais il serait imprudent de ne pas le joindre !

La modification et la modification simplifiée

La modification du PLU

De la même façon que pour les SCOT, la procédure de modification est définie comme s'appliquant aux changements du règlement et des orientations d'aménagement et de programmation qui ne relèvent pas de la révision. Un changement du règlement seul n'est pas envisagé (C. urb., art. L. 123-13-1).

L'ordonnance précise que la modification est engagée à l'initiative du président de l'EPCI compétent ou du maire, lorsque la commune n'est pas membre d'un tel EPCI.

Comme pour les SCOT, l'ordonnance indique que, lors des modifications des PLU intercommunaux, l'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire des communes ou des établissements publics concernés en cas de modification de portée géographiquement limitée (C. urb., art. L. 123-13-2).

La modification simplifiée du PLU

Le champ d'application de la procédure de modification simplifiée, qui fait l'objet d'une mise à disposition du public et non d'une enquête publique, est beaucoup plus important que pour les SCOT (C. urb., art. L. 123-13-3).

Sont seulement soumises à enquête publique les modifications qui :

- augmentent de plus de 20 % les possibilités de construire (sauf dans le cas de l'instauration des majorations ciblées des possibilités de construire qui visent à favoriser l'habitat, la création de logements sociaux, la performance énergétique et les énergies renouvelables ou l'agrandissement de logements),
- ou diminuent les droits à construire,
- ou réduisent la surface des zones U et AU.

Toutes les autres modifications sont soumises à une simple mise à disposition du public.

Les critères retenus pour déterminer ce champ d'application sont assez clairs. Dans le premier cas, celui d'une augmentation importante de la constructibilité, l'enquête publique est justifiée du fait de la modification du cadre de vie des habitants et des incidences sur l'environnement. Dans les deux autres cas, elle est justifiée par l'atteinte au droit de propriété qui résulte de la diminution des droits à construire ou des zones constructibles.

Une procédure sensiblement plus complexe

Les modalités de la mise à disposition du public sont décidées par l'organe délibérant de l'EPCI compétent, ou le conseil municipal dans les communes qui ne sont pas membres d'un tel établissement public. Elles doivent être publiées au moins 8 jours avant le début de la mise à disposition, ce qui rallongera la procédure.

Comme l'enquête publique, la mise à disposition peut n'être organisée que sur le territoire des communes ou des établissements publics concernés en cas de modification de portée géographiquement limitée.

Le nouvel article L. 123-13-3 du code de l'urbanisme précise que ces modalités doivent permettre au public « de formuler ses observations » et que « ces observations sont enregistrées et conservées ».

A l'issue de la mise à disposition, le président de l'établissement public ou le maire en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public ou le conseil municipal, qui en délibère et adopte le projet. Le texte n'a pas prévu les éventuelles modifications pour tenir compte des avis émis et des observations formulées lors de la mise à disposition. Il est vraisemblable, néanmoins, que la jurisprudence admettrait de telles modifications. S'il était impossible de tenir compte des observations du public, la mise à disposition n'aurait guère de sens (v. ci-dessus « Les modifications après enquête publique ou mise à disposition du projet » p. 8).

La mise en compatibilité

La disparition de la révision simplifiée (fusionnée avec la déclaration du projet)

L'ordonnance supprime la procédure de révision simplifiée du PLU qu'elle fusionne avec celle de déclaration de projet. Leurs champs d'application étaient très proches et parfois se recoupaient. Le gouvernement a ainsi souhaité supprimer une source d'insécurité juridique, les maîtres d'ouvrage ne sachant pas toujours s'ils utilisaient la procédure appropriée.

Toutefois, la procédure allégée de révision lorsque le PADD n'est pas remis en cause peut s'analyser comme une résurgence de la procédure simplifiée (v. p. 17).

Des procédures regroupées mais peu modifiées

Comme pour les SCOT, les procédures de mise en compatibilité avec les documents supérieurs (directive territoriale d'aménagement, projet d'intérêt général, loi Littoral et Montage, etc.), avec les DUP et avec les déclarations de projet sont regroupées au sein du code de l'urbanisme. Elles figurent désormais aux articles L. 123-14, L. 123-14-1 et L. 123-14-2.

On relève peu de changements. A l'issue de l'enquête publique, l'EPCI (ou la commune) dispose d'un délai d'un mois pour émettre un avis si la décision est de la compétence de l'État (à défaut, il est réputé favorable).

Le projet de mise en compatibilité du PLU est éventuellement modifié, avant approbation, pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier et du résultat de l'enquête (C. urb., art. L. 123-14-2).

Modifications du régime juridique des cartes communales

Les modifications concernant les cartes communales sont beaucoup moins importantes que celles qui portent sur le régime juridique des SCOT et des PLU. Elles s'inscrivent dans la même logique que celle qui a prévalu pour les autres documents (modification du projet à l'issue de l'enquête publique et création d'une procédure de modification simplifiée).

Les procédures corrigées

Une modification à l'issue de l'enquête publique

L'ordonnance complète la procédure pour préciser, comme pour les SCOT et les PLU, que le projet peut être modifié, à l'issue de l'enquête publique, pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête (v. p. 8).

La révision expressément prévue

L'ordonnance prévoit une procédure de révision de la carte communale, selon les mêmes modalités que celles qui s'appliquent à l'élaboration, avec une exception, d'ailleurs logique : le projet de révision n'est soumis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles créée par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche que s'il a pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles dans une commune située en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territorial approuvé. L'ordonnance reprend ainsi la mesure introduite par ce texte (C. urb., art. L. 124-2, al. 4).

Création d'une procédure de modification simplifiée

Un champ d'application restreint

L'ordonnance crée une procédure de modification simplifiée, à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI compétent, soumise à une simple mise à disposition du public.

Son champ d'application est extrêmement limité puisqu'elle ne s'applique qu'aux rectifications d'erreurs matérielles (C. urb., art. L. 124-2, al. 5).

La prescription de la modification simplifiée

En précisant que la modification simplifiée est engagée à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI compétent, l'ordonnance semble trancher, mais sans le dire expressément, un débat ouvert par une décision contestée de la cour administrative d'appel de Bordeaux. Lors de la création, par la loi SRU, des cartes communales, il n'a pas été prévu de délibération prescrivant l'élaboration de la carte communale, qui devait demeurer un document souple. La doctrine

administrative estimait que la procédure était décidée et menée par le maire, le conseil municipal n'intervenant qu'en amont. La cour administrative d'appel, se fondant sur l'article L. 2121-29 du CGCT en vertu duquel « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » en avait déduit, en l'absence de disposition expresse contraire du code de l'urbanisme, que « si le maire peut conduire l'élaboration d'une telle carte [...], il ne peut décider seul, sans délibération préalable du conseil municipal, d'instituer une telle

carte » (CAA Bordeaux, 27 mai 2008, n° 06BX01522, Min. Écologie).

En ne prévoyant aucune disposition sur ce point, l'ordonnance semble confirmer l'obligation de deux délibérations successives, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification. Si telle est bien l'intention du gouvernement, il eût été préférable que l'ordonnance clarifie le texte en prévoyant expressément, comme pour les SCOT et les PLU, une délibération prescrivant l'élaboration de la carte communale.

DICTIONNAIRE PERMANENT Construction et urbanisme

Fondateurs des Dictionnaires et Codes Permanents : Jean SARRUT et Lise MORICAND-SARRUT • Directrice de la rédaction Immobilier et Agricole : Nathalie CHAMPIGNEULLE-DUMAS • Rédacteur en chef : Marie-Christine PELRAS • Première secrétaire de Rédaction : Laurence GUITTARD • Rédacteurs spécialisés : Sophie AUBERT • Laure DEFFONTAINES-BARBIER SAINT-HILAIRE • Jean-Philippe LEROY • Bruno PÉROT • Rédacteurs : Mary ALIZON • Olivier CORMIER • Thomas COUSTET • Avec la participation de Véronique INSERGUET-BRISSET, maître de conférence en droit public - Faculté de droit de l'université de Rennes • Michaël REVERT, rapporteur public au tribunal administratif de Toulon • Rédactrice en chef technique : Sophie-Charlotte CAMPET-JOURNET

© 2012 – Editions Législatives SARL au capital de 1 920 000 € • SIREN 732 011 408 RCS NANTERRE • 80, avenue de la Marne • 92546 Montrouge Cedex • Tél. Service Relations Clientèle 01 40 92 36 36 • Télécopie 01 46 56 00 15 • Site Internet : www.editions-legislatives.fr ■ Gérants : Laurent CHERUY et Philippe DÉROCHE ■ Directeur de la publication : Philippe DÉROCHE ■ Principal associé : ÉDITIONS LEFEBVRE SARRUT ■ Gibert Clarey Imprimeurs, 37170 Chambray-lès-Tours. Dépôt légal : avril 2012. Imprimé en France. Commission paritaire n° 0516 F 88158. Avance sur abonnement annuel 2012 : mise à jour seule 141 € HT ; bulletin seul 59 € HT ; abonnement complet 200 € HT • Cet envoi comprend 1 cahier de 20 pages. Il comporte un encart publicitaire « L'appel expert » de 6 pages.