

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Rapport au Président de la République relatif à 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

NOR : DEVL1131926P

Monsieur le Président de la République,

Le 1^o de l'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement habilite le Gouvernement à modifier les dispositions du code de l'urbanisme régissant les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme afin de les clarifier et de les simplifier. Tel est l'objet de la présente ordonnance qui porte sur les procédures d'élaboration et d'évolution des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales.

La clarification et la simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision de ces documents d'urbanisme est opérée par les articles 1^{er} à 4 et 6 de l'ordonnance. L'effort de clarification s'est en particulier traduit par la mise en place pour les SCOT et les PLU, selon un plan implicite identique, de dispositions propres à chaque procédure d'évolution de ces documents (révision, modification, modification simplifiée et mise en compatibilité pour une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet ou avec un autre document) afin de permettre de définir nettement le champ d'application de chacune des procédures et ses modalités de déroulement.

L'article 1^{er} de l'ordonnance modifie les dispositions communes applicables à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

Le I modifie l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme afin de préciser davantage ce que le préfet doit porter à la connaissance des communes et des groupements de communes lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Il prévoit en particulier que ce qui doit être porté à la connaissance est le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'Etat en cours d'élaboration ou existants.

Le II modifie l'article L. 121-4 du même code afin de préciser quelles sont les personnes associées à l'élaboration de ces documents d'urbanisme. Dans un souci de clarification, cet article comporte désormais un I qui fixe la liste de toutes les personnes associées à l'élaboration de tous les documents d'urbanisme, puis un II qui complète cette liste en ce qui concerne les SCOT et un III qui complète cette liste pour les PLU.

L'article 2 clarifie et simplifie les procédures d'élaboration et d'évolution des SCOT.

Les II à X sont relatifs à la procédure d'élaboration de ces documents. Ces dispositions ont principalement pour objet de clarifier cette procédure, d'une part, en distinguant chacune des étapes et, d'autre part, en remplaçant ce qui doit l'être dans chaque étape.

Le XI crée un article L. 122-11-1, qui reprend, afin de les identifier dans un article unique, certaines des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 122-11 relatives au caractère exécutoire du SCOT.

Il précise les conditions dans lesquelles la révision, la mise en compatibilité et la modification du schéma deviennent exécutoires. Il reprend les dispositions du code actuel et les complète par une disposition qui rend l'acte qui approuve la modification simplifiée exécutoire à compter de sa publication et de sa transmission au préfet.

Le XIII procède à une réécriture complète de l'article L. 122-13, qui précise désormais les obligations d'évaluation des résultats de la mise en œuvre du SCOT. Cette disposition qui figure actuellement à l'article L. 122-14 a été déplacée afin de permettre la cohérence et la lisibilité des dispositions relatives aux procédures d'évolution des SCOT.

Les XIV à XIX réforment les procédures d'évolution des SCOT afin de les simplifier et de les clarifier, en particulier par la création de nouvelles dispositions permettant de séparer chacune des procédures.

Le XIV modifie les dispositions de l'article L. 122-14 relatif à la révision du schéma. Il prévoit, ainsi que cela est déjà le cas dans le droit actuel, que cette procédure doit être utilisée chaque fois que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) envisage des changements portant sur les orientations du plan d'aménagement et de développement durables.

En revanche, le champ d'application de la révision est étendu dans deux cas :

- l'établissement public chargé du SCOT décide de changer les dispositions du document d'orientation et d'objectifs prises en application du II de l'article L. 122-1-5, c'est-à-dire celles relatives à la protection des espaces fragiles ;
- l'établissement décide de changer les dispositions du document d'orientation et d'objectifs de la politique de l'habitat avec pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements prévu au 1^o de l'article L. 122-1-7.

La procédure de révision se déroule de manière identique à celle de la procédure d'élaboration.

Le XV crée trois articles régissant les procédures de modification des SCOT.

L'article L. 122-14-1 précise les dispositions communes aux procédures de modification des SCOT.

L'article L. 122-14-2 est relatif à la procédure de modification de droit commun, pour laquelle une enquête publique est nécessaire. Son champ d'application a été redéfini compte tenu de la création d'une procédure de modification simplifiée. Il est ainsi prévu qu'elle doit être utilisée lorsque la modification porte sur les orientations générales définies par le document d'orientation et d'objectifs, à l'habitat, aux transports et déplacements, aux implantations commerciales, à la programmation des équipements publics, aux zones de montagnes et au schéma de mise en valeur de la mer.

Les dispositions existantes pour la procédure de modification actuelle ont été reprises.

L'article L. 122-14-3 met en place une procédure de modification simplifiée, qui ne requiert qu'une simple mise à disposition du public durant un mois. Son champ d'application est résiduel au regard des autres procédures. Cette procédure permet également la rectification d'une erreur matérielle.

La procédure appliquée s'aligne sur la procédure existante pour le plan local d'urbanisme. Elle prévoit le contenu et le déroulement de la mise à disposition du public ainsi que la façon dont l'organe délibérant de l'établissement public chargé du SCOT devra tenir compte des résultats de la mise à disposition.

Une nouvelle disposition permet par ailleurs de limiter l'organisation de la mise à disposition du public aux communes concernées par la modification.

Les XVI à XIX portent sur les mises en compatibilité des schémas.

L'article L. 122-15 précise le champ d'application de la mise en compatibilité du schéma avec un projet présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général.

L'article L. 122-16 porte sur le champ d'application de la mise en compatibilité des schémas de cohérence territoriale avec les autres documents, que sont, notamment, les directives territoriales d'aménagement, les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral et les projets d'intérêt général.

La procédure prévue dans le code actuel a été reprise, toutefois le délai qui était accordé à l'établissement public pour faire connaître au préfet son intention d'opérer la mise en compatibilité est réduit et passe de trois mois à deux mois. Il en est de même du délai accordé à l'établissement public pour prendre la délibération approuvant la mise en compatibilité du schéma qui passe de vingt-quatre mois à un an.

Il permet désormais d'appliquer ces dispositions lorsqu'à l'issue du délai de trois ans mentionné à l'article L. 111-1-1 du code, le SCOT n'a pas été rendu compatible avec tous les documents qui lui sont supérieurs.

L'article L. 122-16-1 est relatif aux dispositions communes à ces deux mises en compatibilité. Il reprend pour partie les dispositions existantes et applicables à la mise en compatibilité du schéma avec une déclaration de projet ou une déclaration d'utilité publique.

Il étend le champ d'application de ces dispositions à la mise en compatibilité avec un autre document. Il précise l'autorité qui réalise l'enquête publique et décide de la mise en compatibilité. Enfin, il définit la forme de l'approbation de la mise en compatibilité.

Les I, XII, XX et XXI opèrent uniquement des changements de référence rendus nécessaires par la modification d'autres dispositions législatives.

L'article 3 clarifie et simplifie les procédures d'élaboration et d'évolution des PLU.

Le I modifie l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme afin de préciser quelles sont les conséquences juridiques et les obligations qui résultent d'un changement de périmètre d'une commune dotée d'un PLU ou du changement de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU.

En ce qui concerne les changements de périmètre d'un PLU communal, le droit actuel est maintenu, mais il est également précisé qu'en cas de modification territoriale d'une commune appartenant à un EPCI, les dispositions du PLU applicables, sans conditions, à la partie détachée d'une commune restent applicables lorsque cette partie est rattachée à une commune membre du même établissement public de coopération intercommunale. Les dispositions relatives au changement de périmètre du PLU intercommunal ont été prévues afin de tenir compte de ce que la loi portant engagement national pour l'environnement impose, dans un certain délai, au plan local d'urbanisme intercommunal de couvrir le périmètre de l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale. Les quatre derniers alinéas de l'article L. 123-1 prévoient tout d'abord qu'en cas de modification des limites territoriales d'un établissement public de coopération intercommunale compétent, les dispositions des plans locaux d'urbanisme existants demeurent applicables, mais que le plan local d'urbanisme intercommunal devra couvrir l'intégralité du territoire de l'établissement public dès sa

prochaine révision. Ils prévoient ensuite les conditions dans lesquelles sont achevées les procédures d'élaboration, de révision et de modification en cours lors de la modification du périmètre de l'établissement public.

Les II à VI procèdent à des ajustements de la procédure d'élaboration des PLU.

Le II modifie l'article L. 123-1-11 pour préciser que les dérogations à certaines des règles du document d'urbanisme pour les constructions à usage d'habitation doivent apparaître dans le règlement de ce document.

Le III modifie l'article L. 123-6 afin de prévoir expressément que la délibération qui prescrit l'élaboration du PLU doit définir les objectifs poursuivis.

Le IV modifie l'article L. 123-8 afin de prévoir que l'avis des associations, notamment, peut être recueilli non seulement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire, mais également par leur représentant.

Le V modifie l'article L. 123-9 pour prévoir que, lorsqu'il s'agit d'un PLU intercommunal, le projet de PLU arrêté doit être soumis pour avis au comité régional de l'habitat prévu par l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le VI modifie l'article L. 123-10 relatif à l'enquête publique. Le 1^o est une clarification de ce que le dossier soumis à enquête publique doit contenir. Le 2^o a pour objet de tirer les conséquences de l'arrêt du 18 février 2010, Lille Métropole, Communauté urbaine, (req. 318 234) dans lequel le Conseil d'Etat a jugé que seule la loi peut prévoir quelles sont les modifications qui peuvent être apportées à un projet de plan local d'urbanisme après l'enquête publique. Il prévoit donc que le projet de plan local d'urbanisme peut être modifié non seulement pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, mais également de l'avis des personnes joint au dossier d'enquête publique.

Le VII procède à une clarification des dispositions de l'article L. 123-12 relatif au caractère exécutoire du PLU et précise l'obligation de publication du PLU et de sa transmission au préfet pour déterminer son caractère exécutoire. Si l'essentiel est à droit constant, il est toutefois prévu, afin de tenir compte de ce que les plans locaux d'urbanisme intercommunaux doivent comporter des dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat, de donner également au préfet un droit de veto lorsque les dispositions de ces plans locaux d'urbanisme 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.

Le IX crée un article L. 123-12-2 qui précise les obligations d'évaluation des résultats de la mise en œuvre du PLU soumis à évaluation environnementale. Cette disposition qui figure actuellement à l'article L. 123-13-1 a été déplacée afin de permettre la cohérence et la lisibilité des dispositions relatives à l'évaluation et aux procédures d'évolution des PLU.

Les X à XIV réforment les procédures d'évolution des PLU afin de les simplifier et de les clarifier, en particulier, par la création de nouvelles dispositions permettant de séparer chacune des procédures.

Le X modifie l'article L. 123-13 afin que cet article ne régie plus que la procédure de révision du PLU.

Le champ de la procédure de révision est maintenu à droit constant : ainsi que cela est déjà le cas, cette procédure sera applicable soit lorsqu'il s'agit de modifier les orientations définies dans le projet d'aménagement et de développement durables, soit lorsqu'il s'agit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou dans le cas d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

Le déroulement de la procédure de révision n'est pas modifié : il s'agit de celui de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme. Toutefois, afin de ne pas alourdir les procédures au regard de celles actuellement applicables, il est prévu que, lorsque la révision a pour seul objet de réduire un espace boisé classé, une zone naturelle et forestière ou agricole, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies dans le projet d'aménagement et de développement durables, les personnes publiques associées sont consultées sur le projet arrêté au cours d'une réunion conjointe.

Les XI et XII créent trois articles régissant les procédures de modification des PLU.

L'article L. 123-13-1 précise les dispositions communes aux deux procédures de modification des PLU.

L'article L. 123-13-2 précise le champ d'application de la modification de droit commun pour laquelle une enquête publique doit être effectuée. Désormais cette procédure s'applique pour les modifications qui ont pour effet :

- soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction, résultant dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;
- soit de diminuer ces possibilités de construire ;
- soit de réduire une zone urbaine ou à urbaniser.

Toutefois, afin de ne pas modifier sur ce point l'état du droit existant, demeure possible par la voie de la procédure de modification simplifiée l'instauration des majorations des possibilités de construire qui visent à favoriser l'habitat, la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat ou à permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation.

L'article L. 123-13-3 est relatif à la modification simplifiée, procédure pour laquelle une simple mise à disposition du public pendant un mois suffit. Il étend son champ d'application aux modifications du règlement et des orientations d'aménagement et de programmation qui n'entrent pas dans le champ d'application de la modification de droit commun ainsi qu'à la rectification d'une erreur matérielle. Il insère également une nouvelle disposition qui permet de limiter l'organisation de la mise à disposition du public aux communes concernées par la modification. Par ailleurs il précise le contenu et le déroulement de la mise à disposition du public ainsi que la façon dont la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU devra tenir compte des résultats de la mise à disposition.

Les XIII et XIV portent sur les mises en compatibilité des PLU.

L'article L. 123-14 définit, à droit constant, le champ d'application de la mise en compatibilité d'un plan avec un projet présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général. Cette procédure regroupe ainsi les procédures existantes de la déclaration de projet et de la procédure de révision simplifiée.

L'article L. 123-14-1 définit, à droit constant, le champ d'application de la mise en compatibilité avec un autre document. Ces dispositions ont pour objet d'assurer de manière efficace le respect de la hiérarchie des normes par les plans locaux d'urbanisme.

L'article L. 123-14-2 porte sur les dispositions communes à ces mises en compatibilité. Il reprend les dispositions existantes et précise l'autorité chargée d'engager l'enquête publique en vue de la mise en compatibilité. Il précise également la forme que prend l'approbation de la mise en compatibilité selon la procédure utilisée.

Le XV procède à la réécriture de l'article L. 123-15, qui précise les conditions dans lesquelles une révision, une mise en compatibilité ou une modification d'un PLU devient exécutoire.

Le XVI procède à la réécriture de l'article L. 123-16, qui reprend les dispositions de l'actuel article L. 123-15.

Les VIII, XVII et XVIII procèdent à des changements de référence rendus nécessaires par la modification d'autres dispositions législatives.

L'article 4 met en place une procédure de modification simplifiée, qui ne requiert qu'une simple mise à disposition du public durant un mois, pour les cartes communales. Son champ d'application est limité à la rectification d'une erreur matérielle. Par ailleurs il précise le contenu et le déroulement de la mise à disposition du public ainsi que la façon dont la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU devra tenir compte des résultats de la mise à disposition.

L'article 5 concerne les majorations des possibilités de construire qui visent à favoriser la construction de logements sociaux ainsi que la réalisation de constructions écologiquement performantes.

Le I modifie l'article L. 127-1 pour préciser que les dérogations destinées aux logements sociaux doivent apparaître dans le règlement du document, le texte précédant ne faisant référence qu'à une délibération de la commune ou de l'EPCI compétent. Est par ailleurs supprimée la référence à une mise à disposition du public préalable à l'instauration de cette dérogation : cette dernière fera en effet l'objet d'une modification simplifiée et se verra donc appliquer la procédure de mise à disposition correspondante.

Les II et III opèrent les mêmes modifications pour les articles L. 128-1 et L. 128-2 relatifs aux dérogations accordées aux constructions écologiquement performantes et mettent à jour une référence à un article.

Le I de l'article 6 procède à une réécriture et à une clarification de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme relatif à la concertation. L'article L. 300-2 est désormais divisé en quatre.

Le I du nouvel article L. 300-2 précise quelles sont les personnes concertées pendant la durée de l'élaboration du projet et le champ d'application de la concertation obligatoire. Ce champ d'application demeure inchangé au regard des dispositions actuelles du code de l'urbanisme : la concertation est obligatoire pour toute élaboration et révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, pour toute création d'une zone d'aménagement concerté, ainsi que pour toute opération d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat.

Le II qui précise que la concertation peut également être organisée de manière facultative, prévoit quelle est, selon les cas, l'autorité compétente pour fixer les objectifs et 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'Etat. Dans les autres cas, il s'agit de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public. Toutefois, dans un souci de simplification, il est prévu que lorsque la concertation est rendue nécessaire au motif qu'il s'agit de la création d'une zone d'aménagement concerté ou d'une autre opération d'aménagement ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation peuvent être arrêtés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent. Sont par ailleurs précisées les conditions dans lesquelles la concertation doit être réalisée ainsi que ses conséquences pour l'autorité compétente.

Le III précise que, lorsque le projet est soumis à enquête publique, le bilan de la concertation doit être joint au dossier d'enquête publique.

Enfin, le IV reprend et adapte les dispositions contentieuses actuelles du cinquième alinéa de l'article L. 300-2.

Les II à IV de l'article 6 et les articles 7 à 18 tirent les conséquences des changements de numérotation imposés par la réforme des procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme en procédant

aux changements de référence nécessaires dans les livres I^{er} et III du code de l'urbanisme, ainsi que dans les codes de commerce, de la construction et de l'habitation, de l'environnement, de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des collectivités territoriales, du patrimoine, dans le code rural et de la pêche maritime, le code des transports, dans la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et dans la loi du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France.

L'article 19 précise les conditions d'entrée en vigueur et les dispositions transitoires de cette réforme. Il prévoit qu'elle entre en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 1^{er} janvier 2013. Toutefois, afin de ne pas remettre en cause la sécurité juridique des procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité en cours, il prévoit que les nouvelles dispositions ne leur seront pas applicables à l'exception, d'une part, de celles régissant les conséquences juridiques et les obligations qui résultent d'un changement de périmètre d'une commune dotée d'un PLU ou du changement de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU et, d'autre part, de celles permettant de modifier le projet de plan local d'urbanisme après l'enquête publique pour tenir compte, non seulement des observations de l'enquête publique, mais également des avis des personnes consultées sur le projet arrêté.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.