

NOTE DU JURISTE

10 MARS 2020

LES PROCÉDURES D'ÉVOLUTION D'UN PLUI¹

En à peine plus de deux mois, 6 PLU intercommunaux auxquels l'Agence d'urbanisme a participé selon des modalités diverses ont été approuvés : PLUI de Grenoble Alpes Métropole, PLUI de la CC de Bièvre-Est, PLUI de la CC de Bièvre Isère Communauté, PLUI de l'ancienne CC de la Région Saint-Jeannaise, PLUI tenant lieu de PLH de la CC du Massif du Vercors, PLUI tenant lieu de PLH et valant SCOT de la CC du Cœur de Chartreuse. À l'aube de la mise en œuvre de ces documents, la question de leur évolution se pose inévitablement, pour plusieurs raisons : la première est que des projets ou des besoins non connus lors de l'élaboration du projet ont émergé et qu'il convient de les prendre en considération ; la seconde se réfère aux difficultés de compréhension des règles ou aux erreurs qui ont pu apparaître en toute fin de procédure sans pouvoir être corrigées avant l'approbation ; la troisième enfin, tient au fait que l'articulation juridique entre l'ensemble des pièces opposables (règlement écrit et graphique, OAP) mériterait dans certains cas d'être renforcée. Le code de l'urbanisme regorge de procédures permettant à l'autorité compétente, mais aussi, pour certaines d'entre elles, à l'Etat et à des collectivités territoriales non pourvues de la compétence PLU, de procéder à des changements impératifs pour garantir l'efficacité de ce document de planification fondamental pour le développement et la protection des territoires concernés.

La note juridique de l'Agence regroupe et détaille les trois grandes catégories de procédures pouvant être mobilisées : les révisions, les modifications, les mises en compatibilité.

¹ Cette note s'adresse avant tout aux EPCI qui viennent d'approuver leur PLUI. Pour autant, les procédures décrites peuvent aussi s'appliquer aux PLU communaux, sous réserve des spécificités propres à la procédure de PLUI (définition des modalités de collaboration avec les communes, organisation d'une conférence intercommunale des maires à l'issue de l'enquête publique...). Dans ce cas, le maire mène la procédure à la place du président de l'EPCI.

1. LES PROCÉDURES DE RÉVISION

Traditionnellement, la révision de PLU s'oppose à la procédure de modification. En résumé, si la seconde est cantonnée à des évolutions mineures, la première permet à l'autorité compétente de « remettre son ouvrage sur le métier, » c'est-à-dire de procéder à tous les changements qu'elle estime utiles d'apporter pour atteindre son objectif, qu'ils aient pour conséquence de bouleverser le PADD, d'entamer des zones naturelles, agricoles ou forestières ou encore de créer de graves nuisances. De ce point de vue, la révision s'apparente à l'élaboration d'un PLU dont elle suit d'ailleurs le même déroulement procédural.

La lourdeur administrative de cette révision de droit commun – que l'on qualifie parfois de manière erronée de « générale » - a conduit le législateur à la compléter par une procédure de révision allégée.

1.1. LA RÉVISION DE DROIT COMMUN

> Le champ d'application de la révision de droit commun

Il est défini à l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme qui dispose que « **le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide :**

1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;

2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;

3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.

5° Soit de créer des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté. »

Ces critères ne sont pas exclusifs les uns des autres : une révision peut avoir pour effet de réduire une zone naturelle ou agricole en même temps qu'elle peut générer de graves risques de nuisances.

La révision peut être générale (refaire un projet de territoire) comme se limiter à une portion déterminée du territoire. Le choix de recourir à la procédure de révision ne se détermine pas nécessairement au regard de sa couverture territoriale mais doit s'apprécier surtout au regard de ses effets tant sur le parti d'aménagement retenu dans le cadre du PADD que sur certains espaces ou sites à protéger. Autrement dit, si les effets d'une modification de PLU peuvent s'étendre sur une partie significative du territoire couvert par le plan, telle qu'une modification du règlement sur les clôtures sans que cela ne change les orientations du PADD, **a contrario, la réduction d'un mètre carré de zone agricole ou naturelle déclenche le recours à la révision. Dura lex, sed lex².**

Si les critères mentionnés aux 2° à 5° de l'article L. 153-31 ne posent, d'une manière générale, que peu d'interrogations (encore que la création de graves risques de nuisances peut susciter des questions juridiques quant au degré de nuisance pouvant générer de « **graves risques³** »), il faut garder à l'esprit que :

² « La loi est dure, mais c'est la loi ».

³ Comportent de graves risques de nuisances, les modifications d'un POS permettant la construction de logements sociaux à proximité immédiate d'une zone d'activité, d'une route supportant une circulation importante et d'une station d'épuration (CAA Bordeaux, 18 mars 2010, **Hayot**, n° 09BX01450).

- Le critère de la réduction d'une protection édictée en raison de la qualité des sites et des paysages ne visera pas que les espaces agricoles ou naturels mais s'appliquera également aux espaces urbains : le fait d'augmenter la hauteur des constructions dans une zone commandera de **réviser le PLU si la limitation de la hauteur maximale était justifiée par le souci de préserver les vues sur un site patrimonial bâti ou naturel** ;
- **L'évolution d'un PLU tendant à autoriser des constructions en zone agricole ou naturelle alors que le règlement avait fait le choix de toutes les interdire pour des raisons paysagères est de nature à justifier le recours à la révision** alors même que la zone en question n'est pas réduite : en l'espèce, c'est bien la réduction d'une protection prescrite au bénéfice de certains espaces ou sites qui emporte la mise en œuvre d'une révision ;
- Sous réserve du point précédent, la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans les zones A ou N n'est pas conditionnée par l'engagement d'une révision dans la mesure où la surface de la zone agricole demeure identique et qu'elle n'entraîne pas dans le même temps la réduction d'une protection.

En revanche, la notion de changement des orientations du PADD appelle l'observation suivante : depuis 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, **le critère reposant sur le changement des orientations du PADD succède à celui sur l'atteinte à l'économie générale du PADD**. La doctrine est partagée sur les effets de cette nouvelle écriture. Si pour certains, cette évolution rédactionnelle est sans effet, pour d'autres, elle serait source de plus grande sécurité juridique, le critère du changement des orientations du PADD ayant gommé toute appréciation subjective sur laquelle reposait le critère antérieur : pour faire simple, soit les orientations du PADD doivent être changées pour permettre l'évolution du PLU, auquel cas la révision s'impose, soit elles ne changent pas et une modification du PLU peut suffire.

Faut-il pour autant se satisfaire de cette vision binaire ? Il aurait été plus efficace de conserver le critère de l'atteinte à l'économie générale : ce n'est pas choquant qu'une modification touche au PADD, dès lors qu'elle ne bouleverse pas le parti d'aménagement initial (d'où la référence à l'atteinte à l'économie générale). Mais ce n'est pas la voie empruntée par le législateur qui pousse finalement à une certaine surconsommation procédurale en mettant de la complexité là où simplicité et flexibilité sont cruciales pour les collectivités.

> La procédure de révision de droit commun

Elle reprend étape par étape le déroulement de la procédure d'élaboration du PLU : **« la révision est effectuée selon les modalités définies par la section III du présent chapitre relative à l'élaboration du plan local d'urbanisme »** nous précise l'article L. 153-33 du code de l'urbanisme. Il convient donc de suivre le même cheminement juridique que celui emprunté par la procédure initiale, c'est-à-dire :

- Prescrire la mise en révision du PLU en indiquant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation ;
- Organiser une concertation selon les modalités définies par l'autorité compétente ;
- Fixer les modalités de la collaboration avec les communes ;
- Procéder à l'association des personnes publiques (PPA) et aux consultations rendues nécessaires (personnes consultées) ;
- Débattre au sein de l'EPCI et dans les communes membres sur les orientations du PADD ;
- Faire le bilan de la concertation et arrêter le projet de PLU ;
- Organiser la phase administrative : consultation des communes intéressées, avis des PPA et consultations des organismes et des personnes dont l'avis est requis par les textes ; enquête publique ;
- Tirer les conséquences des avis émis et des conclusions rendues par la commission d'enquête publique en apportant les modifications nécessaires au projet ;

- Organiser une conférence intercommunale des maires ;
- Approuver le PLUI.

L'autorité compétente en matière de PLU peut néanmoins s'octroyer une petite fantaisie dans cette procédure de révision aux jalons identiques à ceux de l'élaboration : celle de débattre sur les orientations du PADD concomitamment à la mise en révision du PLU : « **Toutefois, le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables prévu par l'article L. 153-12 peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme** » (art. L. 153-33 C. urb.). Si une telle faculté a un sens pour un PLU élaboré par une commune, il ne s'impose pas avec la force de l'évidence s'agissant de la révision : débattre à l'aube de la procédure, c'est aussi prendre le risque de débattre à nouveau à un stade avancé de la procédure si les orientations du PADD sont amenées à être amendées (cf procédure d'élaboration du PLUI de la métropole grenobloise).

Preuve supplémentaire que la révision d'un PLU ne débouche pas systématiquement sur une révision globale, le dernier alinéa de l'article cité ci-avant indique que « **le projet de plan arrêté est soumis pour avis aux communes intéressées par la révision** » : la référence à des communes intéressées instille l'idée que, **a contrario**, toutes les communes peuvent ne pas l'être, permettant à l'autorité compétente de faire l'économie de leur consultation pour avis. La révision de droit commun peut donc porter sur une partie seulement du territoire intercommunal, selon les effets de la révision.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique apporte un assouplissement significatif concernant les suites à donner à l'avis défavorable émis par une commune sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement. En cas de second arrêt, une majorité des deux tiers des suffrages exprimés était requise : un tel renforcement des conditions de majorité pouvait être source de blocage.

Pour y pallier, la nouvelle rédaction de l'article L. 153-15 prévoit l'organisation d'une période de consultation de deux mois de la commune concernée à l'issue de laquelle :

- Soit son **avis est favorable** : le PLUI est **à nouveau arrêté par l'organe délibérant mais à la majorité simple** ;
- Soit son **avis est défavorable** : le projet de PLUI est **arrêté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés**.

1.2. LA RÉVISION ALLÉGÉE

La dénomination « révision allégée » n'apparaît pas dans le code de l'urbanisme. Elle se déduit de la lecture de l'article L. 153-34 qui, parce que les motifs de la révision sont législativement circonscrits, prévoit de simplifier la phase administrative de consultation des PPA : « **Dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme, le projet de révision arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9** ».

A la phase de consultation de trois mois des PPA qui suit la délibération d'arrêt d'un projet de PLU faisant l'objet d'une révision de droit commun, est ici substituée l'organisation d'une réunion d'examen conjoint, à l'instar de celle que l'autorité compétente doit organiser dans le cadre des procédures de mise en compatibilité du PLU. Hormis ce point, la procédure de révision est identique à sa grande sœur, la révision de droit commun.

Concernant le champ d'application de la révision allégée, le code de l'urbanisme limite ses effets et objets : « **sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables** :

1° La révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;

2° La révision a uniquement pour objet de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;

3° La révision a uniquement pour objet de créer des orientations d'aménagement et de programmation valant création d'une zone d'aménagement concerté ;

4° La révision est de nature à induire de graves risques de nuisance.

Le maire de la ou des communes intéressées par la révision est invité à participer à cet examen conjoint. »

Sur le fond, cette révision allégée appelle les remarques suivantes :

- D'une part, **elle ne peut porter atteinte aux orientations du PADD** : dans le cas contraire, l'autorité compétente doit recourir à la révision de droit commun ou bien, **selon la nature du projet**, à la procédure de mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet ou une procédure intégrée ;
- D'autre part, si les motifs pour lesquels une révision de droit commun est engagée ne sont pas exclusifs les uns des autres, l'article L. 153-34 est en revanche plus restrictif : **il n'est pas possible de cumuler plusieurs objets comme la réduction d'une zone agricole et la création d'OAP valant création de ZAC. La révision allégée est une procédure à objet unique** comme en témoigne la rédaction retenue (« **a uniquement pour objet** »). **A priori, rien ne semble interdire cependant que cet objet puisse, dans certains cas, avoir des effets sur plusieurs parties du territoire** : la réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance peut impacter plusieurs sites qui ne se situent pas à proximité les uns des autres (comme en matière patrimoniale). Dans le sens inverse, le recours à la révision allégée afin de créer des OAP valant création de plus d'une ZAC ne semble pas autorisé ;
- Enfin, **l'ouverture à l'urbanisation de zones AU au-delà du délai de 9 ans suivant leur création** (ou n'ayant pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier) **ne peut être envisagée dans le cadre de la procédure de révision allégée.**

Comme nous le verrons plus loin, et sous certaines conditions, les procédures de mise en compatibilité offrent une véritable alternative à la procédure de révision allégée, **cette dernière étant peu retenue par les collectivités en raison du manque de véritables mesures simplificatrices que cette procédure leur propose.**

Cependant et pour finir sur une note positive concernant la révision allégée, le code autorise l'autorité compétente en matière de PLU à mener conjointement plusieurs révisions allégées (art. L. 153-35 C. urb.).

2. LES PROCÉDURES DE MODIFICATION

Lorsque les pièces opposables du PLU ou le programme d'orientations et d'actions lorsqu'il existe doivent être adaptés, la modification est la procédure d'évolution du plan par défaut. Tant que la révision n'est pas nécessaire. C'est le sens de l'article L. 153-36 qui dispose que « **sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions.** »

La lecture de l'article L. 153-31 confirme bien que tout changement du PADD est la chasse gardée de la procédure de révision de droit commun, **la modification étant cantonnée aux évolutions à apporter au règlement (écrit ou graphique), aux OAP et au POA.**

La modification du PLU partage avec la révision la même caractéristique d'être dédoublée en deux procédures, de droit commun et simplifiée (et non allégée comme peut l'être la révision⁴), certaines dispositions du code leur étant communes.

2.1. LE TRONC COMMUN ENTRE LA MODIFICATION DE DROIT COMMUN ET LA MODIFICATION SIMPLIFIÉE

Ces deux procédures de modification ont en commun les points suivants :

- Elles sont **engagées à l'initiative du président de l'EPCI compétent** qui établit le projet de modification : **il n'est donc pas nécessaire de faire délibérer l'organe délibérant de l'EPCI pour prescrire la modification**. Pire, ce serait surtout très imprudent et risqué, car une telle délibération entacherait la procédure d'un vice de compétence ;
- **L'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU créée depuis moins de 9 ans peut être approuvée dans le cadre de l'une ou l'autre procédure**, sous réserve des conditions d'application de l'article L. 153-38 du code de l'urbanisme⁵ ;
- L'absence d'organisation d'une concertation au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ;
- Avant l'ouverture de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, le projet est notifié aux PPA. Il est également notifié aux maires des communes concernées par la modification.

Ce dernier point mérite quelques éclaircissements tant il est symptomatique de la difficulté du législateur à rendre les choses simples. Deux écoles s'affrontent sur la nature de la notification du dossier aux PPA.

A ma droite, **les tenants d'une ligne souple pour qui la notification doit se comprendre comme une notification pour information**. Ils s'appuient sur la rédaction de l'article L. 153-40 qui dispose que « *avant l'ouverture de l'enquête publique ou avant la mise à disposition du public du projet, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire notifie le projet de modification aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9.* » Cet article ne fait pas référence à une transmission pour avis qui est, s'agissant de l'élaboration et de la révision, clairement explicité par l'article L. 153-16 : « *Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : (...)* ».

A ma gauche, **les partisans d'une interprétation reposant sur une information « subliminale », et pour qui la notification doit être effectuée pour avis**. Ils se fondent sur les articles L. 153-43 relatif à la modification de droit de commun et L. 153-53 portant sur la modification simplifiée indiquant respectivement qu'à l'issue de l'enquête publique et de la mise à disposition, le dossier, **éventuellement modifié notamment pour tenir compte des avis** est adopté par l'organe délibérant. Ils en tirent la conclusion que le président de l'EPCI doit attendre les avis des PPA avant d'organiser l'enquête ou la mise à disposition : il appartiendrait donc à ce dernier de fixer un délai nécessaire à l'émission de cet avis, avant de soumettre le projet de modification à enquête publique ou de le mettre à disposition

⁴ A l'issue de ce constat, nous pouvons en conclure qu'allègement n'est pas synonyme de simplification. Cela est d'autant plus vrai que l'actuelle procédure de révision allégée était connue avant l'ordonnance du 5 janvier 2012 sous l'appellation « révision simplifiée », qui elle-même pour la petite histoire avait pour nom de baptême « révision d'urgence ».

⁵ « **Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones** » (art. L. 153-38 C. urb.). Cet article ne précise pas le moment auquel cette délibération doit être prise : en début ou fin de procédure ? Il serait plus logique qu'elle intervienne en début de procédure afin que le public dispose de l'explication du choix d'ouvrir à l'urbanisation telle zone AU. Rien n'interdit de reprendre cette justification dans la délibération d'approbation.

du public. Selon ce courant doctrinal, « **cela signifie au moins deux ou trois mois supplémentaires dans la procédure de modification⁶.** »

Chacun se forgera son avis, mais l'esprit de la modification semble être d'aller vite. Si un délai devait être respecté, le code l'aurait mentionné. En outre, **une notification juste avant l'enquête ou la mise à disposition**, comme le précise pourtant le code de l'urbanisme, ne prive pas les PPA d'émettre un avis ; elles sont juste « obligées » de se presser pour le remettre.

Cette difficulté d'interprétation des textes⁷ peut être résolue en s'adossant à un nouvel alourdissement procédural qui impacte les deux procédures : **l'obligation de procéder à un examen au cas par cas pour déterminer si une évaluation environnementale est indispensable.**

Cet examen, non prévu par le législateur, est la conséquence d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat aux heures les plus chaudes de l'année 2017⁸ : après avoir été saisi par France Nature Environnement qui contestait notamment les articles R. 104-1 à R. 104-16⁹ du code de l'urbanisme issus du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, le Conseil d'Etat jugeait qu' « **en ne prévoyant pas les conditions dans lesquelles une évaluation environnementale doit obligatoirement être réalisée dans les autres situations où le recours à la procédure de la modification du plan local d'urbanisme est légalement possible, alors qu'il n'est pas exclu par principe que les évolutions ainsi apportées à ce plan soient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, les dispositions attaquées ont méconnu l'article L. 104-3 du code de l'urbanisme.** »

Une lecture stricte de cet arrêt pourrait conduire à devoir réaliser une évaluation environnementale à chaque fois qu'un dossier de modification est constitué. En termes de procédure, cela n'a pas de sens. **Aussi, et a minima, est-il particulièrement recommandé de procéder à un examen au cas par cas par les services de la DREAL.**

Cet examen est d'une durée de deux mois¹⁰ : il peut être mis à profit pour notifier le dossier aux PPA si l'on considère qu'une période de consultation suffisante doit leur être octroyée. Un mal pour un bien, en somme...

Mais la meilleure réponse à tout cet imbroglio juridique revient sans conteste au GRIDAUH : « **dans ces conditions, une clarification des dispositions concernées serait utile** »¹¹. On ne peut qu'y souscrire.

⁶ Revue Construction – Urbanisme, « De quelques aspects relatifs aux nouvelles procédures d'évolution des plans locaux d'urbanisme », Patrick Hocréitére, ancien conseiller technique auprès du ministre de l'équipement et ancien avocat, février 2013

⁷ Qui, à ma connaissance, n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence.

⁸ CE, 19 juillet 2017, France Nature Environnement, n°400420.

⁹ Ces articles sont relatifs au champ d'application de l'évaluation environnementale.

¹⁰ A l'issue de ce délai, l'autorité compétente statue pour exiger ou pas une évaluation environnementale : à défaut de réponse, l'évaluation environnementale est obligatoire.

¹¹ GRIDAUH, Les difficultés de mise en œuvre des nouvelles procédures d'adaptation des PLU, mai 2013, recherche pour le compte de la Ville de Paris.

2.2. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA MODIFICATION DE DROIT DE COMMUN

Le champ d'application de la procédure de droit commun est défini à l'article L. 153-41. Elle sera retenue lorsque le projet de modification a 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 : réduire un coefficient d'emprise au sol, diminuer la hauteur des constructions, création d'un emplacement réservé... ;
- Soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser : le passage d'une zone UA vers une zone UB par exemple ou le passage d'une zone U vers une zone AU.

Si ces deux derniers critères ne présentent pas de difficultés particulières, le premier d'entre eux s'avère plus délicat à manier notamment lorsque le projet de modification a pour objectif l'augmentation des règles de hauteur, de prospect ou encore d'emprise au sol.

La doctrine administrative semble unanime pour relever la difficulté de mise en œuvre de ce critère issu de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 qui prétendait pourtant clarifier et simplifier les procédures d'élaboration et d'évolution des PLU. **Car si un tel calcul est aisé lorsqu'il a pour base une unité foncière, il devient d'une complexité innommable et source de fragilité lorsqu'il porte sur l'ensemble d'une zone.**

L'article L. 153-41 prend en effet pour base de calcul la zone concernée par le projet de modification, ce qui pose notamment les questions suivantes :

- Quid lorsque ce projet ne concerne qu'un sous-secteur de cette zone : le calcul de la majoration de plus de 20% s'effectue-t-il au regard du seul sous-secteur concerné (UAa par exemple) ou bien en prenant en compte l'ensemble de la zone (en l'occurrence UA) ?
- De même, en faisant référence à l'application de l'ensemble des règles du plan, la loi inclut-elle les servitudes d'utilité publique, alors même qu'elles ne sont pas fixées par le PLU ? Dans le doute, il faudrait répondre par l'affirmative ;
- Ou encore, comment prendre en compte les prescriptions réglementaires faisant la part belle à des règles qualitatives et pas seulement quantitatives ?

Ces questions sont certainement importantes, mais il est possible de les éluder. **Souvenons-nous que les réponses à y apporter ont juste pour but d'arbitrer le choix à opérer entre modification de droit commun et modification simplifiée** : les changements apportés qu'une collectivité entend apporter, compte tenu de leurs effets sur l'augmentation des possibilités de construire, peuvent-ils relever de la modification simplifiée et être ainsi dispensés d'enquête publique ?

Certes, le gain de temps ainsi que les économies liées à l'organisation de l'enquête publique sont appréciables¹², mais **en cas de doute, l'autorité compétente devra privilégier la modification de droit commun, la modification simplifiée étant davantage une option qu'une injonction**. L'article L. 153-45 du code de l'urbanisme dispose que « **la modification peut être effectuée selon une procédure simplifiée (...)** »

¹² La modification simplifiée implique de mettre le dossier à disposition du public pendant un mois alors que la modification de droit commun peut faire l'objet d'une enquête publique limitée à 15 jours si le dossier ne nécessite pas la réalisation d'une évaluation environnementale (le délai à l'issu duquel le commissaire enquêteur doit remettre son rapport et ses conclusions est de 30 jours à compter de la clôture de l'enquête).

Enfin, s'agissant de la procédure de droit commun, relevez **la possibilité de réduire la durée de l'enquête à quinze jours pour un plan ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale, au lieu des 30 jours habituels** (art. L. 123-9 C. env.).

2.3. LA PROCÉDURE DE MODIFICATION SIMPLIFIÉE

> Pour quel projet recourir à la modification simplifiée ?

Une modification peut être effectuée de manière simplifiée :

1° Dans les cas autres que ceux mentionnés à l'article L. 153-41 (pas de majoration de plus de 20% des possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles ; pas de diminution des possibilités de construire ; pas de réduction d'une zone urbaine ou à urbaniser) ;

2° Dans les cas de majoration des droits à construire prévus à l'article L. 151-28 ;

3° Dans le cas où elle a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle.

Les cas de majoration prévus à l'article L. 151-28 permettent de prévoir :

1° Des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. L'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante ;

2° Des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération ;

3° Dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit qui peut être modulé mais ne peut excéder 30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive. La limitation en hauteur des bâtiments ne peut avoir pour effet d'introduire une limitation du nombre d'étages plus contraignante d'un système constructif à l'autre (un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la majoration) ;

4° Des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires¹³, définis à l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation, bénéficie d'une majoration du volume constructible qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 30 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements intermédiaires et le nombre total de logements de l'opération.

Le cas de dépassement des règles de constructibilité instaurées au titre de l'article L. 151-28 3° (constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique) peut aussi faire l'objet de cette procédure lorsqu'il s'agit de le supprimer, **sous réserve d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des**

¹³ La définition du logement intermédiaire est fixée à l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de logements faisant l'objet d'une aide directe ou indirecte, destinés à être occupés à titre de résidence principale et dont le prix d'acquisition ou le loyer n'excède pas un certain plafond.

perspectives monumentales et urbaines. Un délai de deux ans doit être respecté entre la délibération qui l'a instauré et celle qui la modifie ou la supprime.

Enfin, lorsqu'elle aura **uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle**, la modification simplifiée sera la procédure idoine. La Cour administrative d'appel de Lyon, dans son arrêt du 29 mars 2016, n° 14LY02128 a validé le recours à cette procédure dans le cadre de la suppression d'un « hachuré vert » matérialisant les espaces boisés classés sur les documents graphiques du plan local d'urbanisme, qui, n'étant pas visible à l'échelle 1/5000ème, n'avait pas été supprimé sur cette partie de parcelle en 2007.

Pour autant, qu'est-ce qu'une erreur matérielle ? Le code de l'urbanisme est muet et le juge administratif s'est gardé d'en donner une définition. Cette lacune est désormais réparée grâce à l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 janvier 2020, n° 416364 : **« Il résulte de ces dispositions que le recours à la procédure de modification simplifiée pour la correction d'une erreur matérielle est légalement possible en cas de malfaçon rédactionnelle ou cartographique portant sur l'intitulé, la délimitation ou la réglementation d'une parcelle, d'un secteur ou d'une zone ou le choix d'un zonage, dès lors que cette malfaçon conduit à une contradiction évidente avec les intentions des auteurs du plan local d'urbanisme, telles qu'elles ressortent des différents documents constitutifs du plan local d'urbanisme, comme le rapport de présentation, les orientations d'aménagement ou le projet d'aménagement et de développement durable. »** Sur cette base, le Conseil d'Etat a jugé qu'une commune n'avait pas commis d'erreur en choisissant la procédure de modification simplifiée pour compléter son règlement et autoriser explicitement en zone agricole **« les équipements, installations et constructions nécessaires à l'exploitation de carrières et aux activités connexes »** dès lors que l'examen des différentes pièces du PLU (rapport de présentation, PADD) attestait que la commune n'avait en aucun cas entendu remettre en cause ou restreindre les activités liées à l'exploitation des carrières existant dans la zone concernée.

Cette décision est d'autant plus remarquable que **la circonstance que la modification envisagée était susceptible d'induire de graves risques de nuisance ne permettait pas à la cour administrative d'appel d'annuler la modification simplifiée qui se bornait à rétablir la mention d'activités existantes**, antérieures au plan faisant l'objet de la modification simplifiée, et n'était, par suite, pas susceptible d'emporter des nuisances supplémentaires.

> A la recherche de la simplification

S'agissant du déroulement de la procédure, la modification n'a de « simplifiée » que l'épithète : en l'état des textes en vigueur, **la nécessité de procéder à un examen au cas par cas du dossier mine considérablement le caractère simplifié de cette procédure.**

En outre, et étonnamment, la modification simplifiée se caractérise par un formalisme plus présent que dans le cadre de la modification de droit commun : **du fait de l'absence d'enquête publique, le code de l'urbanisme impose à l'EPCI compétent de délibérer afin de préciser les modalités de la mise à disposition** (mais pas de délibérer pour prescrire la modification simplifiée). Ces modalités sont ensuite portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de la mise à disposition. Pour limiter ce formalisme, une délibération de principe pourrait être prise précisant que les modalités de mise à disposition définies dans cette décision initiale seraient ensuite appliquées pour les modifications simplifiées à venir. Il suffirait alors de rendre publiques ces modalités pour chaque dossier mis à disposition.

Cette position ne fait pas consensus au sein de la doctrine administrative. En outre, s'agissant d'une procédure portant sur des PLUI, les modalités de mise à disposition doivent être adaptées au projet : la délibération initiale peut devoir être adaptée à des procédures ultérieures pour tenir compte du projet. En outre, et tant que la modification simplifiée est précédée de la procédure d'examen au cas par cas, l'organe délibérant dispose du temps nécessaire pour

délibérer sur les modalités de mise à disposition. Il n'est pas utile de fragiliser une procédure pour un gain de temps qui n'est, dans ce cas, pas justifié.

On relèvera enfin l'obligation qui incombe au président de l'EPCI de présenter le bilan de la mise à disposition devant l'organe délibérant de l'établissement qui en délibère et adopte le projet.

Si la procédure de modification simplifiée est engagée à l'initiative du président de l'EPCI compétent, **la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 donne la possibilité au maire d'une commune membre d'en être lui-même à l'initiative**. Les modalités de la mise à disposition sont précisées par l'organe délibérant de l'EPCI compétent, dans un délai de trois mois à compter de la transmission à l'établissement public du projet de modification simplifiée lorsque celui-ci procède de l'initiative du maire d'une commune membre et ne porte que sur son territoire. **A défaut de modalités définies dans le délai imparti, le dossier de modification simplifiée ne pourra aboutir.**

Dans le cas où l'organe délibérant donne une suite favorable à l'initiative du maire, le bilan de la mise à disposition est présenté par ce dernier devant l'organe délibérant de l'établissement public, qui délibère sur le projet dans les trois mois suivant cette présentation.

3. LES PROCÉDURES DE MISE EN COMPATIBILITÉ

Hormis le cas de la procédure de mise en compatibilité avec une **déclaration d'utilité publique (DUP) ou de la mise en compatibilité avec un document d'urbanisme, le contingent des procédures de mise en compatibilité n'a cessé de croître depuis sa création par la loi n°2 003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.**

A ce jour, **trois catégories** de procédure de mise en compatibilité peuvent être recensées :

- Mise en compatibilité du PLU avec un document supérieur (ou prise en compte d'un document par le PLU) ;
- Mise en compatibilité du PLU avec une DUP ;
- Mise en compatibilité du PLU :
 - avec une déclaration de projet, relevant de l'article L. 126-1 du code de l'environnement ;
 - avec une déclaration de projet, relevant de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme sur l'intérêt général :
 - d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;
 - de la réalisation d'un programme de construction ;
 - dans le cadre d'une procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme lorsqu'elle est rendue nécessaire par :
 - la réalisation dans une unité urbaine¹⁴ d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général (PIL) ;
 - la réalisation d'un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général (PIIE) ;
 - la réalisation d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 présentant un caractère d'intérêt général (GOU) ;
 - la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire au sens de l'article L. 303-2 du code de la construction et l'habitation (ORT).

¹⁴ L'unité urbaine est constituée d'une commune ou d'un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. En conséquence, toutes les communes ne pourront pas recourir à la procédure de mise en compatibilité avec une PIL.

Cette énumération montre l'hétérogénéité des procédures de mise en compatibilité et le souci du législateur de proposer aux collectivités compétentes des procédures répondant à leurs multiples préoccupations.

Sans entrer dans le détail de l'ensemble de ces procédures, seuls seront abordés ici les points saillants de ces procédures qui toutes ont un point commun : **leur mise en œuvre est limitée aux seules dispositions du PLU incompatibles avec le projet.**

3.1. LA MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU AVEC UN DOCUMENT SUPÉRIEUR OU LA PRISE EN COMPTE D'UN DOCUMENT PAR UN PLU

Les articles L. 153-49 à L. 153-53 permettent au préfet d'informer l'EPCI compétent de l'incompatibilité de son PLUI avec un document supérieur ou de la non prise en compte d'un document, sur la base d'un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le PLU ne respecte ses obligations à l'égard des documents concernés (la liste est fixée aux articles L. 131-4 et L. 131-5 du code de l'urbanisme). Ces articles donnent au préfet le pouvoir de se substituer à l'EPCI en cas d'inertie de ce dernier, et donc d'engager et d'approuver la mise en compatibilité du plan après avoir organisé une réunion d'examen conjoint, une enquête publique et recueilli l'avis de l'EPCI.

3.2. LA MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU AVEC UNE DUP

Dès lors qu'un projet nécessite une expropriation, la procédure de mise en compatibilité avec une DUP est exclusive de tout autre modalité d'évolution du PLU. Si bien que tout autre procédure de mise en compatibilité est inopérante pour procéder à l'évolution du PLUI.

Procédure particulière d'évolution du PLUI, la procédure de mise en compatibilité avec une DUP est menée par le Préfet qui organise notamment l'enquête publique. En outre, c'est la décision préfectorale reconnaissant le projet d'utilité publique qui emporte décision de mise en compatibilité.

3.3. LES PROJETS DE MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU AVEC UNE DÉCLARATION DE PROJET OU UNE PROCÉDURE INTÉGRÉE

> La déclaration de projet, une alternative à la révision allégée

A la lecture des articles relatifs à ces deux procédures, il apparaît que la mise en compatibilité avec une déclaration de projet est plus « attractive » que la révision allégée puisqu'elle se caractérise par :

- Moins de formalisme : aucune délibération de prescription n'est prévue par les textes¹⁵ ; la procédure est menée par le président de l'EPCI lorsque l'EPCI décide de se prononcer, **in fine**, par une déclaration de projet sur l'intérêt général du projet. La révision allégée implique au contraire de délibérer pour fixer les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation ; puis de délibérer à nouveau pour arrêter le projet de PLU. Une réunion d'examen conjoint doit être organisée dans les deux cas ;
- Toute latitude à faire évoluer le PADD du PLUI, lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'EPCI compétent en matière de PLU ;

¹⁵ Lorsque la procédure est menée par le président de l'EPCI compétent en matière de PLU.

- La possibilité de faire évoluer des documents autres que le SCOT et le PLU, tels que le SRADDET, une charte de parc naturel régional, un SDAGE, un SAGE...
- Une délibération pour adopter la déclaration de projet, qui emporte alors mise en compatibilité du PLU.

En outre, il convient de noter que ces procédures n'impliquent pas l'organisation d'une procédure de concertation au titre de l'article L. 103-2 1° et 2° du code de l'urbanisme. En revanche, en fonction du projet, une concertation pourrait être rendue obligatoire au titre du code de l'environnement.

Il convient de noter que la procédure de mise en compatibilité avec une déclaration de projet peut trouver son fondement :

- Soit dans l'article L. 126-1 du code de l'environnement ;
- Soit dans l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

Bien que présentant des similitudes, ces deux procédures se distinguent tant par leur approche que leur champ d'application :

- **La mise en compatibilité avec une déclaration de projet du code de l'urbanisme est avant toute chose une procédure d'évolution du PLU**, à l'instar d'une révision ou d'une modification ; la déclaration de projet relevant du code de l'environnement impose au responsable d'un projet susceptible d'affecter l'environnement et ayant fait l'objet d'une enquête publique **d'en affirmer l'intérêt général : cette déclaration de projet peut nécessiter la mise en compatibilité du PLU** ;
- La mise en compatibilité du PLU avec **une déclaration de projet prise sur le fondement du code de l'urbanisme peut concerner des projets aussi bien publics que privés** ; en revanche, **prise sur le fondement du code de l'environnement, elle ne peut concerner que des projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages** ayant fait l'objet d'une enquête publique.

> L'intérêt général, condition sine qua non pour leur mise en œuvre

L'ensemble des procédures de mise en compatibilité ont en commun de permettre la mise en œuvre de projets, d'opérations devant présenter un caractère d'intérêt général : cette notion ne limite donc pas l'accès aux procédures de mise en compatibilité aux seuls projets publics, mais englobe également les projets privés qui répondent à cette exigence (sauf pour la procédure de mise en compatibilité avec une déclaration de projet au sens du code de l'environnement : seuls les projets publics peuvent être menés dans ce cadre).

Le juge administratif a déjà eu l'occasion de préciser la façon d'apprécier l'intérêt général d'un projet. L'une de ses décisions de référence a été rendue à l'occasion d'un contentieux intéressant la commune de Crolles. Pour permettre une opération de construction et répondre à une demande de logements, la commune avait approuvé une révision simplifiée de son POS ayant pour objet de placer en zone constructible la partie haute du parc entourant le château de Bernis, auparavant classée en zone naturelle à protéger faisant l'objet d'une protection particulière en raison de la qualité du site et de l'architecture. Dans un considérant de principe, le Conseil d'Etat rappelle qu'il « **appartient à l'autorité compétente d'établir, de manière précise et circonstanciée, sous l'entier contrôle du juge, l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de la construction ou de l'opération constituant l'objet de la révision simplifiée, au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée.** »

Autrement dit, la notion d'intérêt général ne s'apprécie pas au regard du seul intérêt procuré par le projet mais doit être mise en perspective avec des considérations plus globales : « **5. Considérant que c'est au terme d'une appréciation souveraine des pièces du dossier exempte de dénaturation que la cour a relevé, d'une part, que si le secteur rendu constructible par la révision simplifiée se situait dans la continuité du tissu urbain existant et que la commune enregistrait une forte demande de logements, les zones NA, dont la commune avait d'ailleurs**

*pour partie la maîtrise foncière, restaient à ouvrir à l'urbanisation et étaient aptes à répondre aux besoins de la commune en la matière, et d'autre part, qu'il n'était pas allégué que l'initiative privée serait défailante sur les secteurs restant à ouvrir à l'urbanisation et que l'ouverture à l'urbanisation du secteur en cause appartenant essentiellement à un seul propriétaire pour une opération de construction ne présentait pas de caractéristiques particulières ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 4 qu'en prenant en compte ces divers éléments pour apprécier la légalité de la délibération litigieuse, la cour, dont l'arrêt est suffisamment motivé sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit ; qu'en écartant, compte tenu de ces circonstances, l'existence d'un intérêt général de nature à justifier le recours à cette procédure, la cour n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique » (CE, 23 octobre 2013, **Commune de Crolles**, n° 350077).*

> Des procédures qui peuvent être engagées par des autorités autres que celles compétentes en matière de PLU

Dans le cadre de la mise en œuvre de leurs compétences, des collectivités territoriales autres que celles compétentes en matière de PLU peuvent initier une procédure de déclaration de projet ou une procédure intégrée. Une Région, un Département sont fondés à initier une procédure de mise en compatibilité du PLU dès lors que cette évolution est rendue nécessaire pour mettre en œuvre un projet relevant de leur compétence : un lycée pour la Région, un collège pour le Département.

Ce principe ne signifie pas que ces collectivités se substituent à l'EPCI compétent en matière de PLU : la compétence pour adopter la mise en compatibilité appartient toujours à l'EPCI. Mais s'il décidait de ne pas le faire, il appartiendrait alors au préfet d'adopter, le cas échéant, la déclaration de projet ou la procédure intégrée.

Il convient néanmoins de rappeler que **l'initiative de la mise en œuvre d'une procédure de mise en compatibilité par une personne autre que l'autorité compétente en matière de PLU n'est possible que si le projet porté par cette personne relève bien de son champ d'intervention**. C'est ce qu'a tranché la cour administrative d'appel de Nancy dans son arrêt du 27 juin 2013 : **« Considérant que si une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale qui souhaite réaliser un projet d'aménagement dont elle estime qu'il est d'intérêt général et qui n'a pas compétence pour modifier les dispositions du plan local d'urbanisme en vigueur en vue d'en rendre possible la réalisation peut engager une procédure de déclaration de projet qui emportera modification de ce document d'urbanisme, c'est toutefois nécessairement à la condition que le projet dont la commune serait maître d'ouvrage entre dans le champ des compétences qu'elle a conservées et non pas dans le champ des compétences d'intérêt communautaire transférées à l'établissement public de coopération intercommunale. »**

En l'espèce, la commune avait pour projet de réaliser un écoquartier sur des terrains désaffectés d'une ancienne caserne lui appartenant. Or, la cour a qualifié cette opération de réhabilitation d'une friche militaire dont la compétence appartenait, en l'espèce, exclusivement à la communauté de communes.

> Les procédures intégrées

Les procédures intégrées ont une filiation évidente avec les procédures de mise en compatibilité avec une déclaration de projet puisqu'elles partagent certaines caractéristiques procédurales.

Les procédures intégrées visent à permettre à une autorité compétente de mener conjointement l'adaptation de différents documents d'urbanisme (SCOT, PLU ou document en tenant lieu...) mais aussi la modification de documents dits « de rang supérieur » : DTA, SRADDET, SDAGE, SAGE, PPRN, PPRI, SRCE... Tout document, quel que soit son échelle et l'autorité l'ayant adopté, doit pouvoir évoluer, sous certaines limites, pour concrétiser l'opération relevant de la procédure intégrée.

Ces procédures d'évolution pouvant s'avérer longues et complexes au regard de la multitude de documents à faire évoluer, les procédures intégrées permettent de mutualiser tant les contenus que les différentes étapes administratives qui les balisent : une seule évaluation environnementale peut être établie, une seule réunion d'examen conjoint avec les PPA organisée et une seule enquête publique ouverte (une autorité unique est désignée pour organiser l'enquête). **La procédure intégrée cherche à faciliter l'articulation entre toutes les procédures à mener.**

En outre, et pour accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme, une procédure d'instruction en temps masqué est organisée, permettant au bénéficiaire de la procédure intégrée de transmettre, dès l'engagement de la procédure, les pièces nécessaires à la délivrance des autorisations requises.

4. LA PROCÉDURE DE MISE À JOUR

Elle est l'intruse de cette note : la mise à jour n'est pas une procédure d'évolution, d'adaptation ou de correction d'un PLUI. La mise à jour se limite à modifier le contenu des annexes prévus aux articles R. 151-21 et R. 151-52 du code de l'urbanisme notamment :

- Les périmètres à l'intérieur desquels s'applique le droit de préemption urbain, ainsi que les périmètres provisoires ou définitifs des zones d'aménagement différé ;
- Les zones d'aménagement concerté ;
- Le périmètre des secteurs relatifs au taux de la taxe d'aménagement,
- Les périmètres fixés par les conventions de projet urbain partenarial ;
- Les périmètres à l'intérieur desquels l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation...

La mise à jour du PLU n'implique qu'un arrêté du président de l'EPCI compétent par lequel il constate l'actualisation du PLU.

Il ne peut donc être envisagé de recourir à la mise à jour du PLU pour procéder, par exemple, à la consolidation d'un PLU, c'est-à-dire agréger plusieurs modifications de PLU pour reconstituer un seul document de référence.

5. LA MODIFICATION DU PLU PAR SIMPLE DÉLIBÉRATION : UNE LÉGENDE PROCÉDURALE ?

Elle est rare, mais la question d'une modification du PLU/PLUI par une simple délibération ressurgit par période comme la comète de Halley s'invite tous les 76 ans dans notre système solaire. Loin d'être une légende, rappelons juste qu'une telle possibilité a bien existé en des temps désormais lointains et dans un cas très précis : celui de la suppression ou réduction d'un emplacement réservé inscrit dans un POS et non acquis par la collectivité bénéficiaire.

Dans le cadre de cette procédure de modification spécifique, le code de l'urbanisme affranchissait l'autorité compétente d'organiser une enquête publique. La loi SRU a mis un terme à cette possibilité considérant que tout changement apporté à un PLU doit faire l'objet d'une enquête publique (ou d'une mise à disposition depuis l'entrée en vigueur de la procédure de modification simplifiée).

6. EN CONCLUSION

Pour chaque projet, une procédure : faites votre choix !

SYNTHÈSE DES PROCÉDURES D'ÉVOLUTION DES PLU

Procédure	Critères	Spécificités
Révision de droit commun Art. L. 153-31 à L. 153-33	1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; 2° Soit de réduire un EBC, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les 9 ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. 5° Soit de créer des OAP de secteur d'aménagement valant création d'une ZAC.	Procédure identique à la procédure d'élaboration ; possibilité de débattre sur les orientations du PADD lors de la mise en révision du PLU.
Révision allégée Art. L. 153-34	Révision allégée possible si : - a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; - a uniquement pour objet de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ; - a uniquement pour objet de créer des OAP valant création d'une ZAC ; - elle est de nature à induire de graves risques de nuisance. Le maire de la ou des communes intéressées par la révision est invité à participer à cet examen conjoint. Ne peut avoir pour effet de porter atteinte aux orientations du PADD	La période de 3 mois de consultation des PPA est ramenée à une réunion d'examen conjoint.
Modification de droit commun Art. L. 153-36 à L. 153-43	1° Soit majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ; 2° Soit diminuer ces possibilités de construire ; 3° Soit réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.	Permet de modifier le règlement, les OAP et le POA, lorsque ce dernier existe. L'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire des communes concernées.
Modification simplifiée Art. L. 153-36 à L. 153-40 Art. L. 153-45 à L. 153-48	1° Dans les cas autres que ceux mentionnés pour la modification de droit commun ; 2° Dans les cas de majoration des droits à construire prévus à l'article L. 151-28 ; 3° Dans le cas où elle a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle.	Permet de modifier le règlement, les OAP et le POA, lorsque ce dernier existe. L'enquête publique est remplacée par une mise à disposition du projet au public (30 jours) ; nécessité de définir les modalités de mise à disposition puis de tirer le bilan à l'issue de la mise à disposition. Le maire d'une commune membre d'un EPCI compétent peut être à l'initiative de la modification simplifiée.
Mise en compatibilité avec un document supérieur Art. L. 153-49 à L. 153-53	Le préfet informe l'EPCI de ce que le PLU n'est pas compatible avec un document supérieur. A défaut de réponse de l'EPCI, l'Etat engage et approuve la mise en compatibilité.	A priori, procédure jamais mise en œuvre.
Mise en compatibilité avec une DUP Art. L. 153-54 à L. 153-59	Permet d'adapter l'ensemble des pièces du PLU pour permettre la réalisation d'une opération nécessitant préalablement d'être reconnue d'utilité publique (DUP) avant d'exproprier les propriétaires.	Procédure menée par le préfet (qui organise la réunion d'examen conjoint et l'enquête publique). La décision par laquelle il reconnaît l'opération d'utilité publique emporte mise en compatibilité du PLU.
Déclaration de projet du code de l'environnement Art. L. 126-1 C. env. Art. L. 153-54 à L. 153-59	Permet à l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable d'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages ayant fait l'objet d'une enquête publique de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.	A titre principal, la déclaration de projet du code de l'environnement permet au responsable du projet de se prononcer sur l'intérêt général du projet. La déclaration de projet n'est pas nécessairement suivie d'une mise en compatibilité du PLU.
Déclaration de projet du code de l'urbanisme Art. L. 300-6 Art. L. 153-54 à L. 153-59	Permet à l'Etat, des collectivités territoriales et leurs groupements de mettre en compatibilité un PLU se prononcer sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction. Il peut s'agir de projet public ou privé.	Permet de modifier l'ensemble des pièces du PLU et d'adapter des documents de rang supérieur. Modifications limitées aux seuls changements rendus nécessaires pour réaliser le projet.
Procédures intégrées Art. L. 300-6-1 Art. L. 153-54 à L. 153-58	Permet de mettre en compatibilité un SCOT, un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu pour permettre : - la réalisation, dans une unité urbaine, d'une opération ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un intérêt général (PIL) ; - la réalisation d'un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques présentant un intérêt général (PIEE) ; - la réalisation d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ; - la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire (ORT).	Permet de modifier l'ensemble des pièces du PLU et d'adapter des documents de rang supérieur (DTA, SRADDET, SDAGE...) Modifications limitées aux seuls changements rendus nécessaires pour réaliser le projet. Permet d'organiser une procédure d'instruction des autorisations d'urbanisme « en temps masqué ».