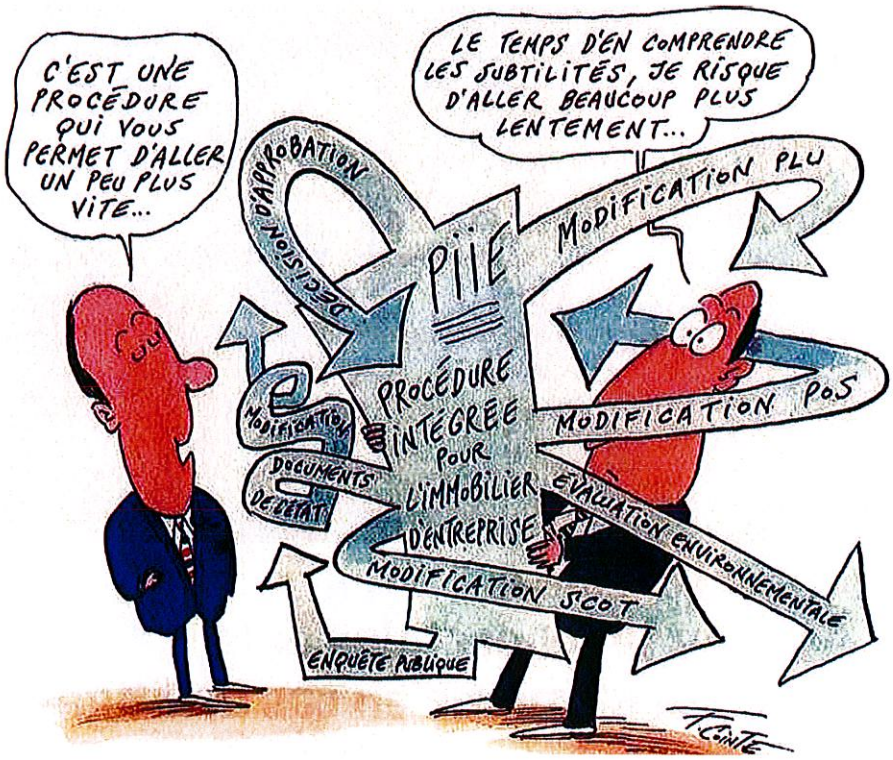
URBANISME

Une procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise

Dans le cadre du choc de simplification, le Code de l'urbanisme vient de s'enrichir d'une nouvelle procédure intégrée, dédiée à l'immobilier d'entreprise. Objectif: réduire les délais de réalisation. Mais attention, seuls sont concernés les projets présentant un intérêt économique majeur!

JEAN-MARC PETIT, avocat associé, Adamas



La procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE), instituée par l'ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014, permet, sous certaines conditions, de fusionner et donc de traiter en même temps toutes les étapes nécessaires à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Cette procédure est applicable depuis le 1er septembre. Toutefois, un décret devrait bientôt paraître pour *préciser l'articulation éventuelle* avec le dépôt simultané des pièces nécessaires à l'obtention du permis de construire.

La PIIE, prévue par le nouvel article L. 300-6-1 C. urb., peut être mobilisée chaque fois qu'il y a nécessité de modifier en urgence un document d'urbanisme, notamment un plan local d'urbanisme (PLU), un plan d'occupation des sols (POS) ou un schéma de cohérence territoriale (Scot) (1). Le but est de permettre la réalisation «d'un projet de création ou d'extension de locaux d'activités économiques» présentant un «caractère d'intérêt général» en raison de son «intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale».

Aux termes de l'ordonnance, l'intérêt économique majeur d'un projet doit s'apprécier «compte tenu du caractère stratégique de l'activité concernée, de la valeur ajoutée qu'il produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'il permet ou du développement du territoire qu'il rend possible», mais également «au regard de l'objectif de développement durable».

Les administrations concernées devront mesurer les impacts et les retombées du projet de manière précise et circonstanciée, sous le contrôle éventuel du juge administratif.

GAIN DE TEMPS... PAS SI SÛR
Par rapport à la révision du PLU

L'ordonnance reprend pour l'immobilier d'entreprise la procédure introduite pour le logement par l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 (PIL).

Empruntée sur la forme à celle de la déclaration de projet, elle implique la confection d'un dossier de présentation du projet, incluant, systématiquement: une évaluation environnementale, soumise à l'avis de l'autorité environnementale; une réunion d'examen conjoint avec les administrations concernées; une enquête publique et une décision d'approbation, prise par l'autorité compétente pour le document concerné (commune, EPCI ou, dans certains cas, lorsqu'elle est initiée par l'Etat, par le préfet).

Le gain de temps, par exemple par rapport aux procédures de révision du PLU, est significatif. Aucune concertation préalable, aucune délibération ne sont obligatoires avant l'enquête publique. Par rapport à la procédure normale de révision, il n'est pas nécessaire qu'un délai de deux mois s'écoule entre le débat des options du projet d'aménagement et de développement durable (Padd) et l'arrêt d'un projet de PLU révisé et qu'en plus, un délai de trois mois soit laissé à toutes les personnes associées pour s'exprimer sur le projet. Toutefois, dans le cadre de la procédure intégrée, l'autorité environnementale doit émettre avant l'enquête publique un avis sur l'évaluation environnementale dans un délai de trois mois (art. R 121-15 C. urb.). En pratique, le délai de la procédure sera de l'ordre de six à huit mois.

L'ordonnance du 17 juillet reprend, pour l'immobilier d'entreprise, la procédure introduite pour le logement par l'ordonnance du 3 octobre 2013.

Par rapport à la déclaration de projet

Le gain de temps procuré nous paraît en revanche inexistant par rapport à une procédure de déclaration de projet portant mise en compatibilité du PLU, utilisable chaque fois qu'un projet public ou privé présente un intérêt général. On ne peut pas vraiment dire, comme le faisait le rapport au président de la République publié en même temps que l'ordonnance PIL, que la nouvelle procédure atteint l'objectif de «diviser par deux les délais nécessaires à la réalisation de projets de construction».

Seuls sont concernés les projets tendant à la création ou à l'extension de locaux d'activités économiques présentant un intérêt majeur.

Mais il est vrai qu'une déclaration de projet ne concerne pas tous les documents d'urbanisme. En outre, elle ne peut pas être engagée par l'Etat, une région ou un département en présence d'un Scot ou d'un PLU si le projet porte atteinte à l'économie générale du Padd du Scot ou, en son absence, du PLU (article L.300-6 C. urb.).

Adaptation des documents de l'Etat

La PIIE permet d'aboutir, ce que ne permet pas la déclaration de projet, à l'adaptation d'autres documents, notamment de l'Etat, avec l'accord de celui-ci. Ainsi, l'Etat peut-il effectuer, dans le cadre de cette procédure, les adaptations nécessaires des nombreux documents listés par l'article L. 300-6-1 C. urb. Dans ce cas, l'enquête publique pourra porter à la fois sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme et sur l'adaptation d'un ou de plusieurs de ces documents.
Cet avantage n'est pas négligeable. En effet, en pratique, la hiérarchie des normes et documents peut rendre impossible ou inutile une mise en compatibilité d'un Scot ou d'un PLU si cette dernière entraîne l'incompatibilité de ces documents avec une norme supérieure (par exemple une directive territoriale d'aménagement) ou si un autre document s'oppose au projet (plan de prévention des risques naturels, notamment). Le nouvel article L.300-6-1 C. urb. précise toutefois que les adaptations apportées dans le cadre de cette procédure unique ne doivent pas «méconnaître les objectifs fixés par les documents adaptés ni porter atteinte à l'intérêt culturel, historique ou écologique des zones concernées»...
Pour toutes ces raisons, et parce que des considérations de sécurité publique peuvent être en cause, ces adaptations resteront sans doute, en pratique, assez exceptionnelles.
Au final, les avantages apparents de la PIIE sont nombreux. Mais si on les compare à ceux de la procédure existante de déclaration de projet, surtout en tenant compte des possibilités d'enquête unique mieux encadrées depuis 2011 (2), il y a peu de cas où ces avantages sont réels.

LES PERSPECTIVES

Pré-instruction

Un décret devrait prochainement mettre en place une sorte de «pré-instruction» des autorisations d'urbanisme dès le lancement de la procédure, si l'opérateur a une idée assez précise de son projet.
Ce décret définira les pièces à transmettre aux services instructeurs et les délais associés. Certes, la possibilité de déposer une demande d'autorisation et de l'instruire avant l'approbation des documents nécessaire à sa délivrance peut être admise (3). Mais jusqu'à présent, aucun texte ne prévoyait de pré-instruction. Et, en cas de dépôt d'une demande de permis, les délais restent, pour l'instant, ceux du droit commun. Or, même prolongés en cas de circonstances particulières (autorisation de l'ABF, enquête publique...), ils ne sont pas toujours cohérents avec les délais des procédures d'adaptation de PLU.

EN SAVOIR PLUS

- Ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014 publiée dans « Le Moniteur » du 5 septembre 2014, cahiers « Textes officiels », p. 24.
- A lire : « Le dispositif PIL au secours du logement », par Steve Hercé, « Le Moniteur » du 21 mars 2014, p. 56.

Une boîte à outils complexe

La rédaction même de l'ordonnance ne rend pas le dispositif facile à comprendre (notamment le III de l'article L.300-6-1).
Et la nécessité de mener à bien autant de procédures intégrées qu'il y a de documents d'urbanisme à adapter (article L.300-6-1 C. urb.), même si cela peut donner lieu à des procédures conjointes, cadre mal avec le souci d'allégement procédural affiché.
Ajoutons que, parfois, les projets d'intérêt économique majeur impliquent d'exproprier. Or, la création d'une «DUP procédure intégrée» n'a pas (encore) été prévue...
Ce nouvel outil, s'ajoutant à des procédures souvent modifiées (révision simplifiée des PLU), prenant place à côté du projet d'intérêt majeur récemment introduit par la loi Alur (nouveaux articles L.350-1 à 7 C. urb.) risque donc de ne pas diminuer le «sentiment de complexité» éprouvé par les entreprises...
Espérons que sera un jour mise en place une procédure plus intégrée, applicable y compris aux projets économiques «mineurs», qui permettrait, en dehors de zones sensibles identifiées et après la réalisation d'une évaluation environnementale, de modifier simultanément tous les documents concernés. ■

(1) Auxquels il faut ajouter le schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif), le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc) et le schéma d'aménagement régional (SAR).
(2) Art. L.123-6 et R.123-7 du Code de l'environnement, applicables depuis le 1er juin 2012.
(3) CAA Lyon, 12 juillet 2013, n°13LY00419.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Instituée par l'ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014, la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE) permet, sous certaines conditions, de fusionner et de traiter en même temps toutes les étapes nécessaires à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Cette procédure est applicable depuis le 1er septembre. Toutefois, un décret est attendu pour préciser l'articulation avec le dépôt simultané des pièces nécessaires à l'obtention du permis de construire.
- La PIIE (nouvel article L. 300-6-1 C. urb.) peut être mobilisée chaque fois qu'il y a nécessité de modifier en urgence un document d'urbanisme, notamment un PLU, un POS ou un Scot. L'objectif est de permettre la réalisation «d'un projet de création ou d'extension de locaux d'activités économiques» présentant un «caractère d'intérêt général» en raison de son «intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale». Les administrations concernées devront mesurer les impacts et les retombées du projet de manière précise et circonstanciée, sous le contrôle éventuel du juge administratif.
- Les avantages apparents de la PIIE sont nombreux. Pourtant, le champ d'application de cette procédure, l'existence d'autres procédures ayant des avantages comparables, certaines complexités de mise en œuvre, ainsi que les conditions délicates de modification des documents de l'Etat, permettent de penser qu'elle ne sera pas souvent utilisée.