

Déclaration de projet (code de l'environnement) emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme

Fondements législatifs et réglementaires

- Loi [n° 2002-276](#) du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Article [L. 126-1](#) du code de l'environnement
- Articles [R. 126-1](#) à [R. 126-4](#) du code de l'environnement
- Articles [L. 104-3](#) du code de l'urbanisme
- Articles [R. 104-8](#) à [R. 104-14](#) du code de l'urbanisme
- Articles [L. 153-54](#) à [L. 153-59](#), [L. 300-6](#) du code de l'urbanisme
- Articles [R. 153-15](#) à [R. 153-17](#) du code de l'urbanisme

Pour aller plus loin

- [Exposé des motifs](#) du projet de loi relatif à la démocratie de proximité
- Etude du Conseil d'Etat, "[L'utilité publique aujourd'hui](#)", La documentation française, 1999

I) Champ d'application

1- Objectifs

La création de cette procédure a fait suite aux propositions du Conseil d'Etat qui, en 1999, dans son étude intitulée "[L'utilité publique aujourd'hui](#)", soulevait le problème posé par le fait que la reconnaissance de l'intérêt général d'une opération continuait à reposer sur la Déclaration d'Utilité Publique (DUP), relevant de la compétence de l'Etat, alors que nombre de compétences les concernant avaient été progressivement transférées aux collectivités territoriales.

Le législateur, ne souhaitant pas décentraliser la DUP, a donc créé une procédure distincte, autonome dans certaines situations ou parallèle et conditionnée par la DUP dans d'autres, codifiée à l'article [L. 126-1](#) du code de l'environnement.

L'exposé des motifs de la loi [n° 2002-276](#) du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est très éclairant quant aux objectifs assignés à la déclaration de projet relevant du code de l'environnement.

Il en ressort notamment que : "*Selon le Conseil d'Etat, la constatation formelle de l'intérêt général permettrait, sans trop alourdir la procédure, de répondre à une exigence de démocratie et de transparence, afin que les décideurs publics prennent leurs responsabilités publiquement et formellement, que le projet nécessite une expropriation ou non. Ceci sera particulièrement intéressant s'agissant des projets des collectivités territoriales. En effet, la seule intervention d'un acte pris par le représentant de l'Etat (la DUP) masque la responsabilité des élus locaux dans la réalisation des projets, ce qui peut être vécu comme une frustration ou un manque de transparence.*"

En prenant la déclaration de projet, la collectivité donnera une existence formelle à son projet et prendra pleinement ses responsabilités. S'agissant de projets de type Bouchardeau qui n'impliquent ni expropriation ni mutation domaniale, la déclaration de projet se suffit à elle-même.

Il y a donc décentralisation de l'appréciation de l'intérêt général du projet".

La déclaration de projet prise sur le fondement du code de l'environnement permet *in fine* au responsable d'un projet, susceptible d'affecter l'environnement de manière notable, d'en affirmer solennellement l'intérêt général.

Elle répond ainsi à un souci de transparence puisque les décideurs prennent leurs responsabilités de façon publique et formelle sur les projets dont il sont les porteurs.

Par ailleurs, sur le modèle de la DUP, le législateur a souhaité en 2002 qu'une déclaration de projet ne puisse pas être adoptée en cas d'incompatibilité avec le document d'urbanisme. C'est la raison pour laquelle, à titre accessoire, la déclaration de projet du code de l'environnement peut déboucher sur une mise en compatibilité du PLU.

Il y a là une **différence notable avec la déclaration de projet prise sur le fondement du code de l'urbanisme** (article [L. 300-6](#)) dont l'objectif premier est la mise en compatibilité accélérée et simplifiée des documents d'urbanisme.

2- Typologie des projets

L'article [L. 126-1](#) du code de l'environnement prévoit en son alinéa 1^{er} que : "*Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée*".

Sont donc visés les projets :

- **publics** de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, c'est-à-dire dont sont responsables des personnes morales de droit public (Conseil d'Etat, Ass., 12 avril 2013, [n° 342409](#), rendu à propos d'un projet dont la personne responsable, au sens de l'article [L. 126-1](#), était la société de droit privé RTE, gestionnaire du réseau public de transport d'électricité). Au sens de cet article, le "responsable" du projet est la collectivité publique maître d'ouvrage de l'opération, pour le compte de laquelle les travaux sont effectués ou l'ouvrage construit. L'exécution des travaux peut quant à elle être assurée par une personne publique ou privée ;

- qui **ont fait l'objet d'une enquête publique** au titre du code de l'environnement, c'est-à-dire les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à étude d'impact sur l'environnement en application de l'article [L. 122-1](#) du même code.

II) Nature juridique

1- Contenu

En application de l'article [L. 126-1](#) du code de l'environnement, la déclaration de projet "*mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les **motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général**. La déclaration de projet **prend en considération l'étude d'impact, les avis de l'autorité environnementale et des collectivités territoriales** et de leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1 et le résultat de la **consultation du public**. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique. En outre, elle comporte les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement*".

Le code prescrit donc une obligation particulière et poussée de motivation visant à justifier le caractère d'intérêt général du projet.

N'est toutefois pas applicable à la déclaration de projet la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés (dont les dispositions sont désormais codifiées notamment aux articles [L. 211-1](#) et suivants du code des relations entre le public et l'administration). En effet, à l'instar de la DUP, **la déclaration de projet du code de l'environnement n'est ni un acte réglementaire ni une décision individuelle**. Pour autant, lorsqu'elle est mise en œuvre pour une opération ne donnant pas lieu à une DUP, la déclaration de projet est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (Conseil d'Etat, 3 octobre 2011, [n° 350210](#)). En revanche, lorsqu'il est nécessaire de recourir à une expropriation pour réaliser le projet et que la déclaration de projet est suivie d'une DUP, la légalité de la déclaration de projet ne peut être contestée que par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la DUP.

2- Application de la théorie "du bilan"

Le contrôle du juge administratif, comme en matière de DUP, est celui dit "du bilan" ; il permet de s'assurer, que, eu égard aux conditions dans lesquelles elle a été prise ainsi qu'à l'ensemble des mesures d'accompagnement qui l'entourent, la déclaration de projet, tout en satisfaisant à l'intérêt général, ne porte pas une atteinte excessive à d'autres intérêts en présence, parmi lesquels les enjeux environnementaux. La déclaration de projet doit en effet prendre en considération l'étude d'impact et l'avis de l'autorité environnementale.

III) Effets

Dès lors qu'un projet entre dans le champ d'application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, l'autorité compétente se trouve en situation de **compétence liée** et doit donc se prononcer par une déclaration de projet.

Si la déclaration de projet n'est pas intervenue dans le délai d'un an à compter de la clôture de l'enquête publique, l'opération ne peut être réalisée sans une nouvelle enquête.

A défaut de déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée.

Par ailleurs, les travaux doivent recevoir un commencement d'exécution dans un délai de 5 ans à compter de la publication de la déclaration, sauf à ce que celle-ci soit prorogée une fois pour un même délai si ne sont pas intervenus des changements dans les circonstances de fait ou de droit.

A titre accessoire, la déclaration de projet peut également déboucher sur une **mise en compatibilité du PLU**. Comme pour la DUP, le législateur a souhaité dès 2002 qu'une déclaration de projet ne puisse pas être adoptée en cas d'incompatibilité avec le PLU (voir article 150 de la [loi relative à la démocratie de proximité](#), modifiant les anciens articles L. 122-15 et L. 123-16 du code de l'urbanisme relatifs respectivement au SCoT et au PLU). Dans ce cas, l'enquête publique du projet porte à la fois sur son intérêt général et sur la mise en compatibilité.

IV) Articulation déclaration de projet / déclaration d'utilité publique

La déclaration de projet du code de l'environnement peut être suivie d'une DUP lorsque le projet public en cause nécessite le recours à une expropriation. Dans ce cas :

→ si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics, il appartient à l'Etat de demander à la personne publique responsable du projet pour le compte de laquelle les travaux sont effectués ou l'ouvrage construit de se prononcer sur l'intérêt général dudit projet (article [L. 122-1](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ;

→ si l'expropriation est poursuivie au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, la DUP tient alors lieu de déclaration de projet ([même article](#)).

Par ailleurs, lorsqu'une opération qui fait l'objet d'une déclaration de projet nécessite une expropriation, l'acte emportant mise en compatibilité du PLU ne sera pas la déclaration de projet mais la DUP (application combinée des articles [L. 122-1](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et [L. 153-58](#) du code de l'urbanisme).

IV) Procédure de mise en compatibilité du PLU

Cette procédure est régie par le code de l'urbanisme et similaire à la mise en compatibilité du PLU par la voie d'une déclaration de projet prise sur le fondement de l'article [L. 300-6](#) du code de l'urbanisme.

Trois situations doivent être distinguées, en fonction de l'autorité à l'initiative de la déclaration de projet.

1- La commune ou l'EPCI compétent doit se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'un projet (article [R. 153-15 1°](#) du code de l'urbanisme)

Le président de l'organe délibérant de l'établissement public ou le maire mène la procédure de mise en compatibilité.

Contrairement à la procédure de révision, la mise en compatibilité par déclaration de projet ne nécessite pas de délibération de lancement.

2- Un établissement public d'Etat, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou un établissement public dépendant d'une collectivité autre que l'EPCI compétent en matière de PLU ou la commune, doit se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'un projet (article [R. 153-16 1°](#) du code de l'urbanisme)

La procédure de mise en compatibilité est menée par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités responsable du projet ou, lorsque le projet émane d'un établissement public dépendant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités, par le président de l'organe délibérant de cette collectivité ou de ce groupement, ou, lorsque le projet émane d'un établissement public dépendant de l'Etat, par le président du conseil d'administration.

3- L'Etat doit se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'un projet (article [R. 153-17 1°](#) du code de l'urbanisme)

La procédure de mise en compatibilité est menée par le préfet.

V) Dossier de mise en compatibilité

1- Evaluation environnementale

Outre l'étude d'impact du projet, le dossier de mise en compatibilité comprend le rapport de présentation du PLU complété, le cas échéant, des éléments requis au titre de l'évaluation environnementale. Les articles [R. 104-8](#) à [R. 104-14](#) du code de l'urbanisme précisent les cas dans lesquels la mise en compatibilité du PLU par la voie de la déclaration de projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, soit de manière systématique, soit après un examen au cas par cas.

<i>PLU</i>	<i>Soumission systématique</i>	<i>Soumission au cas par cas</i>
PLUI valant SCOT PLUI tenant lieu de PDU PLU dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 PLU couvrant le territoire d'au moins une commune littorale	Elaboration et révision Mises en compatibilité dans le cadre d'une déclaration de projet (DP) ayant des effets identiques à une révision Toute procédure d'évolution permettant la réalisation de travaux, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000 Mises en compatibilité dans le cadre d'une PIL ou PIEM	Toute autre mise en compatibilité dans le cadre d'une DP
PLU prévoyant la réalisation d'une UTN	Elaboration, modification, mise en compatibilité dans le cadre d'une DP , et révision lorsqu'elles portent sur la réalisation d'une UTN soumise à autorisation Toute procédure d'évolution permettant la réalisation de travaux, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000 Mise en compatibilité dans le cadre d'une PIL ou PIEM	Toute autre mise en compatibilité dans le cadre d'une DP
TOUS LES AUTRES PLU	Mise en compatibilité dans le cadre d'une PIL ou d'une PIEM Toute procédure d'évolution permettant la réalisation de travaux, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000	Elaboration, révision et mise en compatibilité dans le cadre d'une DP susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement

2- Composition du dossier

En application de l'article [L. 153-54](#) du code de l'urbanisme, l'enquête publique d'une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU porte à la fois sur l'intérêt général de l'opération **et** sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence.

Il est donc impératif que le dossier de mise en compatibilité soit **composé d'une part, d'une présentation du projet concerné ainsi que de la démonstration de son caractère d'intérêt général, et, d'autre part, d'un rapport de présentation concernant la mise en compatibilité du PLU.**

En pratique, un sous-dossier est consacré à la déclaration de projet en tant que telle.

Il comprend en particulier les coordonnées du responsable du projet, le résumé des principales raisons pour lesquelles, du point de vue de l'environnement, le projet soumis à enquête publique a été retenu, son étude d'impact et l'avis émis par l'autorité environnementale.

Le second sous-dossier porte sur la mise en compatibilité du PLU. Il est constitué du rapport de présentation modifié/complété et intégrant, le cas échéant, les éléments prescrits au titre de l'évaluation environnementale (article [R. 151-3](#) du code de l'urbanisme). Le rapport de présentation est, au titre de l'évaluation environnementale, proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Figurent également dans ce sous-dossier les compléments apportés aux autres parties du PLU (PADD, OAP, règlement et documents graphiques, annexes), la synthèse récapitulative des modifications envisagées ainsi que le procès-verbal de la réunion d'examen conjoint avec les personnes publiques associées et leurs avis éventuels.

VI) Concertation préalable

Contrairement à son élaboration et à sa révision, la mise en compatibilité du PLU, dans le cadre d'une déclaration de projet, n'est pas soumise à concertation préalable au titre de l'article [L. 103-2](#) du code de l'urbanisme.

En revanche, en application des dispositions du code de l'environnement (article [L. 121-17-1](#)), dès lors que la procédure de mise en compatibilité est soumise à évaluation environnementale elle entre dans le champ du droit d'initiative. Ce droit a été introduit par l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Il permet au public (citoyens, collectivités territoriales ou associations) de demander l'organisation d'une concertation préalable.

Dans ce cadre, plusieurs obligations s'imposent à la personne publique responsable de la procédure de mise en compatibilité. Elle devra d'abord veiller à prendre une délibération de prescription qui vaudra alors déclaration d'intention, comme le prévoit le [II de l'article L. 121-18](#) du code de l'environnement. Cet acte devra répondre aux conditions fixées par l'article [R. 121-25](#) du même code. Lorsque la procédure relève d'un examen au cas par cas, la décision de l'autorité environnementale imposant la réalisation d'une évaluation environnementale vaut déclaration d'intention dans les conditions fixées par le [III de l'article L.121-18](#).

Le droit d'initiative peut être soulevé dans un délai de 2 mois suivant la publication de l'acte valant déclaration d'intention. Dans ce cas, la décision du préfet d'imposer ou non l'organisation d'une concertation préalable est rendue dans un délai d'1 mois à compter de la réception de la demande ([L.121-19](#) du code de l'environnement).

VII) Examen conjoint des personnes publiques associées

La déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU ne nécessite pas de consultation des personnes publiques associées. Une simple réunion d'examen conjoint est prévue par le code de l'urbanisme (article [L. 153-54-2°](#) du code de l'urbanisme).

VIII) Enquête publique unique

La déclaration de projet est soumise à enquête publique organisée selon les modalités prévues au chapitre III du titre II du livre 1^{er} du code de l'environnement.

Il s'agit d'une enquête publique unique, portant à la fois sur l'intérêt général du projet et sur la modification du PLU.

En application de l'article [L. 153-55](#) du code de l'urbanisme, le projet de mise en compatibilité est soumis à une enquête publique :

- par le préfet lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'Etat ou une personne publique autre que la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU ;
- par le maire ou le président de l'EPCI compétent dans les autres cas.

IX) Adoption de la déclaration de projet et approbation de la mise en compatibilité du PLU

1- Autorité compétente

a) Lorsque la commune ou l'EPCI compétent doit se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'un projet (article [R. 153-15-1°](#) du code de l'urbanisme), il **appartient au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent d'adopter la déclaration de projet.**

La **déclaration de projet emporte alors approbation des nouvelles dispositions du PLU.**

b) Lorsque la déclaration de projet relève d'un établissement public d'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un établissement public dépendant d'une collectivité autre que l'EPCI compétent en matière de PLU ou la commune (article [R. 153-16-1°](#) du code de l'urbanisme), **le dossier de mise en compatibilité est soumis par l'autorité chargée de la procédure au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent**, qui dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête **pour approuver** la mise en compatibilité du plan.

En l'absence de délibération dans ce délai ou **en cas de désaccord**, le **préfet approuve la mise en compatibilité** du plan et notifie sa décision au maire ou président de l'EPCI compétent dans les deux mois suivant la réception en préfecture de l'ensemble du dossier.

Le préfet notifie à la personne publique qui réalise l'opération la délibération de la commune ou de l'EPCI compétent ou la décision qu'il a prise.

c) Lorsque la déclaration de projet doit être prise par l'Etat (article [R. 153-17-1°](#) du code de l'urbanisme), **le dossier de mise en compatibilité du PLU est soumis pour avis par le préfet au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent**. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de deux mois (article [L. 153-57](#) du code de l'urbanisme).

Le **préfet adopte par arrêté préfectoral la déclaration de projet** au vu de l'ensemble des pièces du dossier. La déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU.

2- Caractère exécutoire

Les modalités de publicité de la déclaration de projet sont définies par les articles [R. 126-1](#) à [R. 126-4](#) du code de l'environnement.

Toutefois, lorsque la déclaration de projet nécessite la mise en compatibilité d'un PLU, elle est publiée dans les conditions prévues à l'article [R. 153-21](#) du code de l'urbanisme. S'appliquent ainsi les dispositions de droit commun relatives au caractère exécutoire du PLU (articles [L. 153-23](#), [R. 153-20](#)), impliquant la transmission de l'acte au contrôle de légalité du préfet et son affichage pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI compétent. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département.

Version fiche	Date	Auteur
1	Septembre 2016	DGALN/DHUP/QV4
2	Octobre 2017	DGALN/DHUP/QV4