

Déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme

Fondements législatifs et réglementaires

- Articles [L. 121-4](#) et [L. 122-5](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Article [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](#)
- Article [R. 153-14](#) du code de l'urbanisme
- Article [R. 122-27](#) code de l'environnement

Pour aller plus loin

- [Conclusions](#) de M. Alexandre LALLET, rapporteur public, sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 juillet 2015, [Département du Gard](#)
- [Guide pratique](#) de la phase administrative de l'expropriation au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements (Ministère de l'intérieur, août 2015)

I) Champ d'application

1- Objectifs

La loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique a posé les principes qui régissent encore aujourd'hui la procédure d'expropriation découpée en deux phases distinctes, la première administrative (opérations préparatoires) – qui se clôture par l'arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP) – et la seconde judiciaire au cours de laquelle sont réalisés les transferts de propriété et l'indemnisation des personnes expropriées qui en découle.

La DUP permet donc de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés en les expropriant pour cause d'utilité publique. Cette procédure est en effet nécessaire en application de [l'article 545](#) du code civil selon lequel "*nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité*".

Le décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme prévoyait de son côté que "*aucun travail public ou privé à entreprendre dans le périmètre auquel s'applique le plan d'urbanisme ne peut être réalisé que s'il est compatible avec le plan*". C'est dans le prolongement de ce texte que la [loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967](#) a **introduit dans les codes de l'urbanisme et de l'expropriation une procédure de mise en compatibilité du plan d'occupation des sols avec la DUP, jamais remise en cause depuis. Il est ainsi possible simultanément de déclarer d'utilité publique le projet et de mettre en compatibilité le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en vigueur** (article [L. 153-54](#) du code de l'urbanisme).

2- Projets d'utilité publique

L'appréciation de l'utilité publique d'un projet est réalisée sur la base de trois critères qui s'articulent autour des motifs de l'expropriation et du but poursuivi par la personne morale expropriante :

- le recours à la théorie dite "du bilan" qui vise à s'assurer que les avantages de l'opération l'emportent sur ses inconvénients, en tenant compte de l'ensemble des intérêts publics et privés en jeu (voir pour un exemple récent la décision du 15 avril 2016, n° [387475](#), par laquelle le Conseil d'Etat a annulé le décret du 10 janvier 2015 déclarant urgents et d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation de la Ligne à Grande Vitesse reliant Poitiers à Limoges, en admettant que si le projet présentait un intérêt public, en revanche, l'ensemble des inconvénients du projet l'emportant sur ses avantages, il ne présentait pas un caractère d'utilité publique) ;
- l'opportunité du projet ;
- le caractère nécessaire de l'expropriation, à travers la démonstration de l'absence de solutions alternatives.

3- Appréciation de la compatibilité d'une opération d'expropriation avec le plan local d'urbanisme

Le Conseil d'Etat s'est prononcé pour la première fois en 1974 (Sect., 11 janvier 1974, n° [80499](#)) sur cette question à l'occasion d'un recours dirigé contre un arrêté préfectoral de DUP relatif à l'ouverture d'une voie communale. En application du décret du 31 décembre 1958 précité, il a jugé que :

"Aucun travail public ou privé à entreprendre dans le périmètre auquel s'applique le plan d'urbanisme ne peut être réalisé que s'il est compatible avec ce plan ; que les travaux prévus par les déclarations d'utilité publique sont au nombre de ceux qui ne peuvent être ni entrepris, ni, par suite, autorisés sur les territoires où s'applique un plan d'urbanisme, s'ils ne sont pas compatibles avec ce plan".

Concrètement, l'opération qui fait l'objet d'une DUP ne peut être regardée comme compatible avec un PLU que si :

- elle n'est pas de nature à compromettre le parti d'aménagement retenu par l'EPCI compétent ou la commune dans son plan ;
- elle ne méconnaît pas les dispositions du règlement de la zone du plan dans laquelle sa réalisation est prévue.

Ces conditions cumulatives ressortent de l'arrêt *Département du Gard* rendu par le Conseil d'Etat le 27 juillet 2015 (n° [370454](#)). Les conclusions du rapporteur public, Alexandre Lallet, sont particulièrement éclairantes quant à l'appréciation de ce rapport de compatibilité :

"Nous vous proposons donc de juger clairement que la mise en compatibilité d'un PLU avec une DUP s'impose non seulement lorsque l'opération serait de nature à compromettre le parti d'aménagement de la commune, mais aussi lorsque la délivrance des permis de construire et des décisions de non-opposition qui seraient nécessaires à sa mise en œuvre, ou la réalisation matérielle des travaux s'ils sont dispensés de formalité, méconnaîtraient nécessairement le règlement et ses documents graphiques. Il est important de relever que, dans la seconde branche de cette formule, subsiste tout de même une spécificité de la confrontation entre une DUP et un règlement de PLU, qui conduit à justifier le vocable de "compatibilité". Elle tient à ce que, comme le relève la chronique de l'AJDA de la décision d'Assemblée Sieur Adam, l'opération n'est pas nécessairement définie dans toute sa précision à ce stade, contrairement à ce qu'il en est d'un projet donnant lieu à une demande de permis de construire. Il en va ainsi tout particulièrement des projets routiers pour lesquels la DUP définit classiquement un fuseau au sein duquel sera déterminé le tracé définitif et, en conséquence, sera dressée la liste des parcelles à exproprier, qui figureront dans les arrêtés de cessibilité. La DUP sera donc légale, c'est-à-dire qu'elle sera compatible avec le règlement du POS ou du PLU, lorsque l'opération déclarée d'utilité publique pourra être conforme à la règle d'urbanisme ou si l'on préfère, qu'elle ne lui est pas nécessairement contraire quelles que soient les caractéristiques des ouvrages à réaliser".

Ainsi, lorsque l'opération qui doit être "dupée" n'est pas totalement et précisément définie au stade de l'arrêté de DUP, l'examen de son articulation avec le règlement du PLU doit être appréhendé avec une certaine marge de manœuvre.

Cette compatibilité doit être appréciée par le préfet à la date de l'acte portant DUP (Conseil d'Etat, 6 mars 1992, [n° 84886](#)) et au regard des dispositions du PLU en vigueur à cette même date (CAA de Nantes, 3 décembre 1997, [n° 94NT00295](#)).

II) Articulation DUP/déclaration de projet

La déclaration de projet du code de l'environnement (fiche technique correspondante [ici](#)) 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).

III) Procédure de mise en compatibilité du PLU

1- Engagement de la procédure

La mise en œuvre de la procédure de mise en compatibilité du PLU avec une DUP appartient au préfet (ou au ministre lorsque la DUP ne relève pas de la compétence du préfet) qui, sur la base du dossier préalable à l'enquête publique adressé par l'expropriant, apprécie si l'opération est compatible avec les dispositions du PLU. En cas d'incompatibilité, le préfet propose les mesures et modifications qu'il estime à même d'assurer la mise en compatibilité du document.

En tout état de cause, le dossier de mise en compatibilité doit être strictement circonscrit aux dispositions effectivement incompatibles et au seul périmètre du projet.

2- Evaluation environnementale

Depuis le décret [n° 2015-1783](#) du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, la procédure de mise en compatibilité d'un PLU dans le cadre d'une DUP relève du champ de l'évaluation environnementale, Jusqu'alors, seule était visée la procédure de mise en compatibilité dans le cadre d'une déclaration de projet.

Les articles [R. 104-8](#) à [R. 104-14](#) précisent dans quels cas la mise en compatibilité du PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, soit de manière systématique, soit après un examen au cas par cas.

En tout état de cause, dans le cadre de l'examen au cas par cas, l'autorité environnementale doit être saisie "à un stade précoce et avant la réunion conjointe des personnes publiques associées" (article [R. 104-29](#) du code de l'urbanisme) par le préfet qui est ici la "personne publique responsable" au sens des dispositions de la section 3 du chapitre IV du titre préliminaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

Il en va de même dans le cadre de la saisine pour avis de l'autorité environnementale.

Par ailleurs, peut être mise en oeuvre la procédure commune définie à l'article [R. 122-27](#) du code de l'environnement. Cette procédure s'applique en effet lorsqu'un projet, soumis à évaluation environnementale, fait l'objet d'une DUP ou d'une déclaration de projet impliquant la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme également soumise à évaluation environnementale. Une démarche commune d'évaluation environnementale et de participation du public peut être menée, valant à la fois pour la mise en compatibilité du document d'urbanisme et pour le projet.

Il est important de souligner que les exigences attachées à l'évaluation environnementale du projet (éléments exigés par les articles [L. 122-1](#) et [R. 122-5](#) du code de l'environnement et consultations requises) devront être remplies au même titre que celles attachées à l'évaluation environnementale du document.

3- Concertation préalable

Contrairement à son élaboration et à sa révision, la mise en compatibilité du PLU, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, 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).

4- Réunion d'examen conjoint

La DUP 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).

5- Enquête publique

Le projet de mise en compatibilité du PLU est soumis à enquête publique organisée selon les modalités prévues au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Il s'agit d'une enquête publique unique, portant à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU, ouverte et organisée par le préfet (article [L. 153-55](#) du code de l'urbanisme).

Dans le dossier d'enquête publique, un sous-dossier porte plus particulièrement 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.

6- Consultation pour avis simple de l'EPCI compétent ou de la commune

Au terme de l'enquête publique, le préfet transmet à l'EPCI compétent ou à la commune le dossier de mise en compatibilité du PLU éventuellement modifié au vu des résultats de l'enquête, le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur, ainsi que le procès-verbal de la réunion d'examen conjoint.

Le conseil communautaire ou municipal dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer. Son avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans ce délai (articles [L. 153-57 1°](#) et [R. 153-14](#) du code de l'urbanisme).

7- Approbation de la mise en compatibilité du PLU

Le décret ou l'arrêté préfectoral de DUP emporte mise en compatibilité du PLU (article [L. 153-58 1°](#) du code de l'urbanisme).

Lorsque la DUP ne relève pas de la compétence du préfet, le ministre chargé de l'urbanisme la contresigne ou cosigne (alinéa 2 de l'article [R. 153-14](#) du code de l'urbanisme).

8- Caractère exécutoire de la mise en compatibilité

La décision prononçant la déclaration d'utilité publique est soumise aux modalités de publicité définies à l'article [R. 153-21](#) du code de l'urbanisme impliquant :

- un affichage pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI compétent ;
- l'insertion de la mention de cet affichage en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département ;
- une publication au recueil des actes administratifs de l'Etat lorsqu'il s'agit d'un arrêté préfectoral ou au *Journal officiel* de la République française lorsqu'il s'agit d'un décret en Conseil d'Etat.

IV) L'impossibilité de mener en parallèle une autre procédure d'évolution du PLU

En application de l'article [L. 153-56](#) du code de l'urbanisme, lorsque la mise en compatibilité est requise pour permettre la DUP d'un projet, le PLU ne peut pas faire l'objet d'une modification ou d'une révision **portant sur les dispositions** faisant l'objet de la mise en compatibilité entre l'ouverture de l'enquête publique et la décision procédant à la mise en compatibilité, et ce, contrairement à la procédure de mise en compatibilité par le biais d'une déclaration de projet.

| Version fiche | Date | Auteur |
|---------------|--------------|----------------|
| 1 | Janvier 2017 | DGALN/DHUP/QV4 |
| 2 | Octobre 2017 | DGALN/DHUP/QV4 |

| | | |
|--|--|--|
| | | |
|--|--|--|

PROCEDURE DE MISE EN COMPATIBILITE DU PLU AVEC UNE DUP

