

Note de présentation sur la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise

Selon une étude réalisée en 2013, les démarches administratives pour faire construire des locaux sont perçues, par une majorité d'entreprises, comme des procédures assez ou très compliquées. Ce sentiment de complexité a tendance à s'accroître nettement depuis 2011¹.

A fortiori, la réalisation d'un projet d'immobilier d'entreprise de grande ampleur peut se trouver ralentie ou même bloquée, lorsqu'elle nécessite de mettre en compatibilité un document d'urbanisme, tel que le plan local d'urbanisme (PLU) et de modifier une règle qui s'impose au projet et aux documents d'urbanisme eux-mêmes. La hiérarchie des normes peut en effet rendre impossible une mise en compatibilité si cette dernière entraîne l'incompatibilité du document d'urbanisme avec une norme supérieure. Cela constitue un frein à l'attractivité du territoire, la compétitivité des entreprises et l'emploi.

Lors de sa réunion du 17 juillet 2013, le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique a décidé de préparer une réforme des procédures applicables à l'immobilier d'entreprise pouvant bénéficier aux projets d'intérêt économique majeur, en s'inspirant de la procédure intégrée pour le logement (PIL) définie à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme (créé par l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement).

La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, a prévu dans son article 1^{er}, 9° de « Favoriser la réduction des délais de réalisation de certains projets d'immobilier d'entreprise grâce à la création d'une procédure intégrée pour la création ou l'extension de locaux d'activités économiques, soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'intérêt économique majeur :

- a) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, les documents d'urbanisme applicables au projet peuvent être mis en compatibilité avec celui-ci ;
- b) En prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles, dans le cadre d'une telle procédure, d'autres règles applicables au projet peuvent être modifiées aux mêmes fins de réalisation de celui-ci ;
- c) En encadrant dans des délais restreints les différentes étapes de cette procédure ;
- d) En ouvrant la faculté d'y regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme et des autorisations requises pour la réalisation du projet par d'autres législations ».

1) Une procédure intégrée, plus rapide et plus simple, destinée aux seuls projets d'immobilier d'entreprise présentant un intérêt économique majeur

1.1.) une procédure qui poursuit un objectif d'accélération et de simplification

L'objectif poursuivi par le présent projet d'ordonnance est double :

- le **premier objectif** est d'accélérer la réalisation de projets d'immobilier d'entreprise présentant un enjeu important. Les modifications des différents documents d'urbanisme et des normes auxquelles ils sont soumis - documents de planification de niveau supérieur par exemple - pourront être menées conjointement dans le cadre d'une procédure intégrée, ce qui permet de raccourcir d'autant les délais nécessaires à la réalisation des projets en bénéficiant (réalisation d'une seule évaluation environnementale, d'une seule enquête publique et d'une seule concertation avec les différentes personnes concernées) ;

Par exemple, la réalisation d'un grand projet de locaux comportant des bureaux et des commerces se situant dans un plan de prévision des risques (PPR) et dans une zone naturelle d'un plan local d'urbanisme (PLU) nécessite de modifier le PPR (6 mois) et ensuite le PLU (6 mois). Une procédure intégrée

¹ Selon l'étude de 2013 du secrétariat général à la modernisation de l'action publique, les démarches administratives pour faire construire des locaux constituent, pour 57% des entreprises, des procédures parmi les plus compliquées, juste après celles qui sont liées à une procédure de liquidation judiciaire. Ce sentiment de complexité est en cours d'augmentation, puisque 37% des entreprises jugeaient, en 2011, assez ou très compliquées les démarches administratives pour faire construire des locaux.

permettrait ainsi de réaliser simultanément ces révisions et de diviser par deux le temps nécessaire à la modification de ces documents.

- le **second objectif** est de simplifier les règles d'urbanisme au bénéfice des projets de création ou d'extension de locaux d'activités économiques présentant un intérêt économique majeur. La procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise prévoit notamment, à l'instar de la PIL, les modalités précises d'adaptation des documents supérieurs, lorsque ceux-ci s'opposent à la mise en conformité d'un document d'urbanisme avec le projet.

Elle se différencie à ce titre de la procédure de la déclaration de projet, prévu par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, destinée également à accélérer les procédures pour les projets publics ou privés d'intérêt général par la collectivité publique compétente. La déclaration de projet, qui permet aussi de mettre en compatibilité les différents documents d'urbanisme (PLU, SCOT etc.), ne précise pas, en effet, les modalités d'adaptation des normes supérieures.

Les personnes publiques susceptibles de décider de mettre en œuvre la PIEM, pour un projet relatif à des locaux d'activité économique, sont l'Etat ou ses établissements publics, les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme à mettre en compatibilité ou compétents pour autoriser l'opération de construction.

1.2.) une procédure qui a vocation à se concentrer sur des projets ciblés et à fort enjeu économique

S'agissant d'une procédure dérogatoire qui permet la modification de documents de valeur réglementaire, la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise ne peut bénéficier à tout projet de construction, ou d'extension de locaux d'activité économique.

Le projet éligible à la PIEM doit, par son intérêt économique majeur, présenter un caractère d'intérêt général, cet intérêt s'appréciant au regard des objectifs de développement durable.

Par conséquent, seuls les projets présentant un enjeu suffisamment manifeste au plan national voire régional seront éligibles à cette procédure.

Le projet d'ordonnance précise les critères qui pourront guider la personne publique pour apprécier qu'un projet présente un intérêt économique majeur : la création et de la préservation d'emplois, de la production réalisée sur le site, ou de la dynamisation de l'activité économique.

Le projet d'ordonnance ne qualifie pas les zones dans lesquelles la procédure pour l'immobilier d'entreprise peut être mise en œuvre. Il n'y aurait pas, en effet, d'intérêt à définir a priori de telles zones, la loi d'habilitation ne le prévoyant d'ailleurs pas. La procédure intégrée doit donc pouvoir d'appliquer sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, la mise en œuvre de procédure intégrée ne sera adaptée que lorsqu'un intérêt général s'attachera à implanter une activité économique dans un lieu déterminé. On peut penser, à titre d'exemples, aux cas suivants :

- l'extension des locaux d'une entreprise de taille intermédiaire en développement rapide ou exportatrice ;
- la construction d'immeubles de bureaux, de locaux d'activités de service, d'hôtels d'une grande superficie, dans une zone où les ressources foncières sont difficiles à mobiliser ;
- la construction, au sein d'un pôle de compétitivité, d'un Technoparc, destiné principalement à des entreprises innovantes ou stratégiques pour la croissance économique.

2) Une procédure qui garantit la préservation des intérêts culturels, historiques ou écologiques et associe les personnes publiques concernées ainsi que le public

2.1.) Des intérêts notamment écologiques garantis par les textes qui régissent la procédure intégrée

Lorsque celle-ci est nécessaire pour mettre en comptabilité un document d'urbanisme avec un projet d'immobilier d'entreprise présentant un intérêt économique majeur, le projet de texte prévoit la possibilité d'adapter certains documents supérieurs de valeur réglementaire :

- directive territoriale d'aménagement ;
- schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ;
- schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;
- zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;
- aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ;
- plan de prévention des risques naturels prévisibles, relatifs aux risques d'inondation à cinétique lente dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme mentionné à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, hors champs d'expansion des crues ;
- plan de prévention des risques naturels prévisibles, mentionné à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, relatif aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières dans l'hypothèse d'un comblement de la cavité ou de la marnière ;
- plan de prévention des risques miniers mentionné à l'article L. 174-5 du nouveau code minier dans l'hypothèse d'un comblement des cavités minières ou d'une étude du sous-sol démontrant l'absence de telles cavités ;
- schéma régional de cohérence écologique ;
- plan climat-énergie territorial ;
- plan de déplacements urbains ;
- programme local de l'habitat.

Ces adaptations permises par la PIEM ne doivent pas méconnaître, comme le précise l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, les objectifs fixés par les documents adaptés ni porter atteinte à l'intérêt culturel, historique ou écologique des zones concernées.

Elles ne peuvent pas modifier la vocation de l'ensemble de la zone où se situe le projet mais seulement prévoir des exceptions ponctuelles et d'ampleur limitée à cette vocation.

De même, aux termes de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, lorsque la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise conduit à l'adaptation d'un plan de prévention des risques d'inondation, le projet d'aménagement ou de construction prévoit les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens ; il ne peut aggraver les risques considérés.

De plus, le projet d'ordonnance, alors même qu'il ne se limite pas a priori aux seuls projets urbains, ne prévoit pas de possibilité d'adapter davantage de normes supérieures que celles dont la PIL permet déjà l'adaptation. Le projet d'ordonnance relatif à la PIEM ne prévoit pas, en particulier, l'adaptation des chartes de parc national ou de parc naturel régional.

Enfin, de par les textes qui la régissent, la procédure se limitera aux projets d'intérêt économique majeur et devrait, de ce fait, probablement voir son usage concentré sur quelques dizaines de projets de grande ampleur par an. L'effet global sur l'artificialisation des sols sera donc très limité.

2.2.) Une procédure qui impose aux autorités publiques de mettre en balance les intérêts économiques avec ceux qui s'attachent à la protection de l'environnement et du cadre de vie

Avant de mettre en œuvre la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise, l'Etat, les collectivités locales ou leurs groupements, devront apprécier l'intérêt général que présente le projet d'immobilier d'entreprise au regard de l'objectif de développement durable, en s'appuyant notamment sur une étude environnementale.

2.3.) Une procédure qui prévoit l'association et la consultation des autorités et des services compétents ainsi que du public

La procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise permet la mise en comptabilité des documents d'urbanisme dans les conditions prévues aux articles L. 122-16-1, L. 123-14-2 ou L. 141-1-2 du code de l'urbanisme (respectivement pour le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, ou le schéma directeur de la région d'Ile-de-France) ou aux articles L. 4424-15-1 (pour le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, et le schéma d'aménagement régional) ou L. 4433-10-1 du code général des collectivités territoriales (pour le schéma d'aménagement régional). Dans le cadre de ces procédures, les collectivités locales ou leurs groupements sont, ou bien, compétentes pour mettre en comptabilité les documents d'urbanisme ou bien sont, a minima, associés.

La possibilité d'adapter une norme supérieure n'est cependant ouverte qu'à l'Etat, garant de l'intérêt général.

Mais, dans les cas où l'Etat propose l'adaptation de documents supérieurs, les autorités ou services compétents pour élaborer ces documents doivent prendre part à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise.

De même, à l'issue de l'enquête publique, les adaptations doivent être soumises à l'avis des autorités ou services compétents pour élaborer ces documents ainsi qu'au comité régional "trame verte et bleue" lorsque l'adaptation porte sur le schéma régional de cohérence écologique. Cet avis est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de leur saisine.

Le projet de mise en comptabilité et d'adaptation dans le cadre de la PIEM est soumis à une enquête publique.