

29 novembre 2018

Et les gagnantes de la loi Elan sont... les OIN !

Chroniques

Textes officiels

Les "OIN relookées" sont d'application immédiate. Les opérations sont enfin dotées d'une définition légale et leur régime se trouve également unifié. Quasiment alignées sur les nouvelles grandes opérations d'urbanisme (GOU), les OIN s'en distinguent néanmoins par une caractéristique majeure : elles sont imposées par l'État, et ne relèvent pas du champ contractuel.

Construire davantage sans pour autant rigidifier et complexifier les procédures d'urbanisme, c'est le pari que fait le gouvernement en modernisant le régime des opérations d'intérêt nationales, plus connues sous leur sigle, OIN. Les OIN "new-look" sont d'application immédiate, sous réserve évidemment des décrets de création ou modification qui s'imposent pour chacune. Inventaire des enrichissements introduits par la loi Elan du 24 novembre 2018 sur ce dispositif dérogatoire.



Par Sophie Michelin-Mazéran, journaliste, rédactrice

spécialisée

Pourquoi rénover les OIN ?

Nées il y a plus de 50 ans avec les villes nouvelles, les OIN, symboles de la toute-puissance de l'État dans l'aménagement du territoire français, étaient jusqu'alors dépourvues de définition légale. Cela n'a pas empêché ces opérations de prospérer via différents interventions du législateur. L'étude d'impact de la loi Elan fait ainsi état d'une trentaine d'OIN actives, dont 18 OIN dites « d'aménagement » portant sur des interventions pour développer ou reconfigurer des quartiers urbains <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0846-ei.pdf> (<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0846-ei.pdf>). La plus emblématique demeure sans doute le quartier d'affaires de La Défense en région parisienne.

Ce dispositif dérogatoire est mobilisé chaque fois que nécessaire pour donner la maîtrise opérationnelle d'opérations d'intérêt majeur à l'État. Il a été récemment utilisé dans le cadre de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 pour l'aménagement de plusieurs sites implantés en Seine-Saint-Denis (94) :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/3/30/TERL1805121D/jo/texte>. Toute nouvelle opération doit être créée par un décret en Conseil d'État.

La fixation d'un périmètre d'OIN permet à l'État d'y introduire un régime juridique spécifique afin d'y exercer, par exception aux grands principes de la décentralisation, certaines compétences d'urbanisme à la place des collectivités. Concrètement, les autorisations d'urbanisme sont délivrées au nom de l'État, même dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, et le préfet redevient compétent pour y créer des ZAC et pour en approuver le programme des équipements publics. De plus, la qualification d'OIN fait obstacle à l'application de la règle de constructibilité limitée. La mise en place d'une OIN est, en revanche, sans effet sur la compétence des communes ou EPCI en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

Douze EPA pour mettre en oeuvre les OIN

Pour la mise en œuvre d'une OIN, l'outil privilégié est principalement l'établissement public d'aménagement (on en compte aujourd'hui 12 précise l'étude d'impact de la loi Elan). Comme le déploraient les opérateurs, les textes ne donnaient aucune définition de la notion d'OIN, se limitant à une approche énumérative. En effet, la partie législative du Code de l'urbanisme faisait uniquement référence à la mission de l'État de veiller à la prise en compte des OIN, tout en se bornant à renvoyer au pouvoir réglementaire le soin d'établir une liste des opérations considérées comme d'intérêt national.

De plus, les conséquences juridiques dérogatoires au droit commun d'une reconnaissance en OIN étaient, jusqu'à la loi Elan, disséminées dans différentes parties du Code de l'urbanisme, ce qui en rendait la compréhension malaisée. La loi Elan remédie à ces deux manques, d'autant que la création des contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA) et des grandes opérations d'urbanisme (GOU) a contraint le législateur à revoir les OIN.

Les OIN sont dorénavant définies par le législateur

Désormais, l'article L. 102-12 du Code de l'urbanisme

([https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000031210110&dateTexte=&categorieLien=cid)

[cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000031210110&dateTexte=&categorieLien=cid](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000031210110&dateTexte=&categorieLien=cid)) impose

deux critères cumulatifs pour qualifier une OIN : l'opération d'aménagement doit répondre à des enjeux d'une « importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale » et à laquelle « l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers ». Ce faisant, la loi donne une définition des critères de qualification d'une OIN au regard de l'ampleur des enjeux envisagés, et ne remet pas en cause la maigre jurisprudence en la matière.

Comme le souligne François Priet, professeur à l'université d'Orléans : « Si cette définition ne révolutionne rien, son existence permet toutefois de mieux discerner les contours des OIN. »

Cette réécriture permet également de regrouper, au sein d'une même section du Code de l'urbanisme, les dispositions existantes relatives au régime juridique des OIN, jusqu'alors éparses, ajoute Valentine Tessier, avocat à la Cour. C'est d'ailleurs ici le principal apport de la nouvelle définition des OIN par la loi ELAN, laquelle en fait découler un régime dérogatoire qui gagne en lisibilité via le nouvel article L. 102-13 du Code de l'urbanisme

([https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000031210112&dateTexte=&categorieLien=cid)

[cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000031210112&dateTexte=&categorieLien=cid](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LEGIARTI000031210112&dateTexte=&categorieLien=cid)), mais qui n'est pas fondamentalement modifié, renchérit-elle.

Ce nouvel article L. 102-13 du Code de l'urbanisme rappelle notamment, qu'à l'intérieur du périmètre d'une OIN :

- les droits de préemption et de priorité accordés aux communes en cas de cession par l'État ne s'applique pas ;
- la création des ZAC relève de la compétence de l'État ;
- l'État est compétent, par principe, pour instruire et délivrer les autorisations d'urbanisme ;
- le « permis de faire » dérogatoire de la loi de 2016 peut y être mis en œuvre ;
- lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs, les constructions et aménagements sont exonérés de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement ;
- la conclusion des conventions de PUP relève de la compétence de l'État, et non de l'autorité compétente en matière de PLU.

Le régime rénové des OIN, ou les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national

La loi précise et complète le régime juridique des OIN afin de lui conférer des effets plus forts, tout en lui donnant plus de souplesse, revendique les rédacteurs du texte. François Priet adopte une lecture différente de ce régime rénové des OIN, en indiquant que le législateur souffle le chaud et le froid à l'égard des collectivités territoriales et intercommunalités.

Du côté du « chaud », l'article L. 102-14 du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité de définir, par arrêté ministériel, des secteurs dans lesquels la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme s'exerce, pour une durée déterminée, dans les conditions de droit commun, de telle sorte que l'État n'est pas nécessairement l'autorité compétente. Ce partage de la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme au sein du périmètre d'une OIN, qui aboutit à instituer des dérogations à un régime lui-même dérogatoire, n'est cependant pas de nature à favoriser la lisibilité de ce dispositif, souligne le Conseil d'État dans son avis de la loi Elan <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Projet-de-loi-portant-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique> (<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Projet-de-loi-portant-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique>).

Les élus locaux et régionaux seront consultés avant de nouvelles créations

Autre nouveauté : la réécriture du régime juridique des OIN permet à certaines personnes publiques d'être consultées sur le projet de l'OIN avant sa création. En cela, les collectivités territoriales et les intercommunalités devraient, pour ces OIN, redevenir pour partie des acteurs de l'aménagement de leur territoire. Les personnes publiques visées à l'article L. 102-12 du Code de l'urbanisme (l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'opérations d'aménagement ou la métropole de Lyon ainsi que les communes, les départements et les régions dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération), devront émettre un avis avant un délai de trois mois à compter de leurs saisines. Mais elles devront faire preuve de vigilance car au-delà du délai de trois mois et en cas de silence gardé, leur avis sera réputé favorable.

Du côté du « froid » cette fois, et par parallélisme avec la GOU, la création d'une OIN par décret peut valoir création d'une zone d'aménagement différée (ZAD) sur tout ou partie de son périmètre. Le droit de préemption peut y être exercé pendant une période de 10 ans. Cette durée est renouvelable une fois par décret (nouvel article L. 102-15 du Code de l'urbanisme).

Pour résumé, l'OIN ce n'est plus simplement un périmètre à l'intérieur duquel l'État détient un certain nombre de compétences dérogatoires, mais une procédure dont la portée opérationnelle sort incontestablement renforcée.

S'agissant du calendrier d'application de l'ensemble de ce nouveau dispositif, aucun texte d'application n'est prévu pour la mise en œuvre effective des OIN « new look », à l'exception des décrets en Conseil d'État, qui créeront de nouvelles OIN ou qui modifieront les décrets des OIN

existantes.