

...la proposition de loi visant à

RÉGULARISER LE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL DU BAS CHABLAIS

La commission des affaires économiques a examiné, le mercredi 25 janvier, la proposition de loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Bas Chablais, déposée en octobre 2022 par Cyril Pellevat et Sylviane Noël.

Sur proposition de la rapporteure Martine Berthet, la commission a adopté la proposition de loi sans modification. Elle a affirmé son soutien à la démarche du texte, qui vise à résoudre une difficulté procédurale résultant de la complexité du droit de l'urbanisme, tout en soulignant que le recours à ce type de mesure dérogatoire doit rester très limité. La rapporteure a vérifié que le texte poursuit un intérêt général avéré, n'a pas pour objet de faire obstacle à des démarches administratives ou contentieuses en cours, et qu'il n'existe pas aujourd'hui d'alternative viable à une telle régularisation législative.

1. UN PROJET D'INFRASTRUCTURE D'UTILITÉ PUBLIQUE MIS EN PÉRIL PAR L'ADOPTION D'UN NOUVEAU DOCUMENT D'URBANISME INTERCOMMUNAL AYANT OMIS DE L'INTÉGRER

A. UN PROJET D'INFRASTRUCTURE IMPORTANT, QUI A FAIT L'OBJET D'UNE DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ET D'UNE MISE EN COMPATIBILITÉ

Les collectivités de Haute-Savoie ont, depuis la fin des années 1980, conçu et soutenu le projet de réalisation d'une liaison 2x2 voies entre Annemasse et Thonon-les-Bains. Ce projet d'infrastructure vise à désenclaver le territoire du Bas Chablais, dont les interconnexions routières ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des enjeux touristiques, démographiques et transfrontaliers.

Ce projet global d'amélioration de la desserte s'est concrétisé en plusieurs étapes depuis 2008. En 2015, un dernier tronçon de liaison 2x2 voies, reliant Machilly au contournement de Thonon-les-Bains, a été mis à l'étude. Il porte sur un tronçon d'environ 16,5 kilomètres, traversant le territoire d'une dizaine de communes, et qui serait concédé sous la forme d'une autoroute (A412).

Ce nouveau projet a été déclaré d'utilité publique (DUP) par le biais d'un décret du 24 décembre 2019, en vue de pouvoir lancer rapidement sa réalisation et sa concession. L'article 6 de ce décret a par ailleurs emporté mise en compatibilité (MEC) des plans locaux d'urbanisme (PLU) des dix communes situées sur le tracé.

B. L'ADOPTION D'UN NOUVEAU PLUI A EFFACÉ PAR OMISSION LES EFFETS DE LA MISE EN COMPATIBILITÉ DÉJÀ DÉCIDÉE

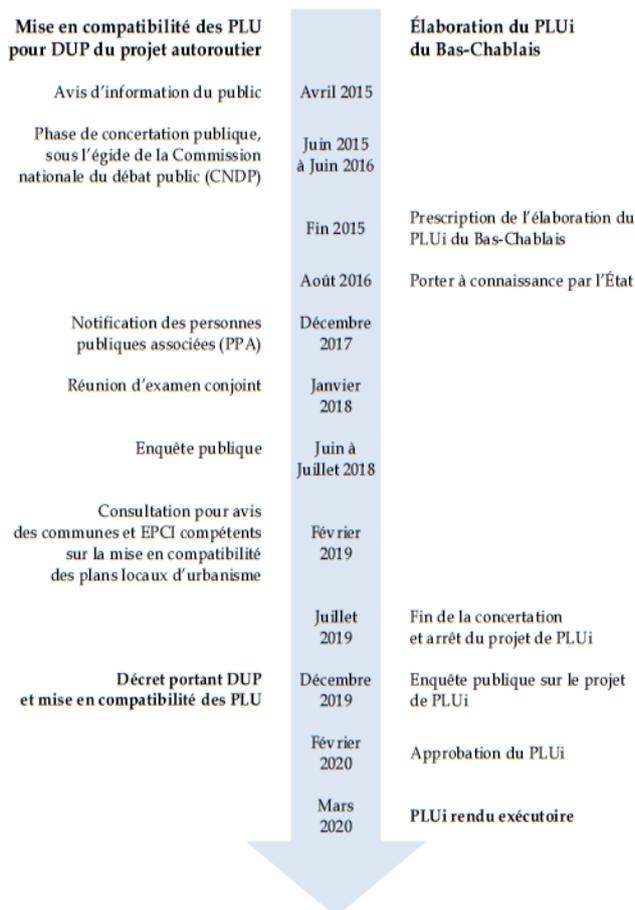
Six des communes concernées par la mise en compatibilité décidée en décembre 2019 étaient membres, à cette date, de la Communauté de communes (CC) du Bas Chablais.

Or, la CC avait prescrit dès 2015 l'élaboration d'un **PLU intercommunal, approuvé le 25 février 2020**. Moins de **3 mois après qu'il a été procédé à la MEC des dix PLU, six d'entre eux ont ainsi été abrogés au profit du nouveau PLUi**.

Cependant, les dispositions du **PLUi adopté s'avèrent incompatibles avec le projet de liaison autoroutière** - ce, alors même que la DUP et la MEC décidées en 2019 devaient précisément résoudre cette incompatibilité.

C. LA MESURE PROPOSÉE : APPLIQUER LA MISE EN COMPATIBILITÉ AU DOCUMENT INTERCOMMUNAL POSTÉRIEUR AFIN D'Y INTÉGRER LE PROJET

La proposition de loi vise, dans son article unique, à **appliquer la DUP portant MEC, déjà décidée en 2019 par décret, au document de PLUi adopté postérieurement**, en 2020. Elle aurait pour effet d'opérer les modifications nécessaires au sein du document intercommunal, afin de le mettre en cohérence avec la DUP et de permettre au projet de se poursuivre.



2. UNE DISPOSITION DÉROGATOIRE, QUI SE JUSTIFIE TOUTEFOIS PAR SES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, PAR L'ABSENCE D'ALTERNATIVE VIABLE, ET PAR SON CHAMP LIMITÉ

La rapporteure estime que **les cas dans lesquels il est recouru à la loi pour régir des situations individuelles, a fortiori rétroactivement, doivent rester rares**, en vertu du principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Les démarches telles que celles qui président à la proposition de loi, bien que tout à fait compréhensibles, ne peuvent se multiplier.

Toutefois, la rapporteure estime que l'intervention de la loi en faveur de situations particulières **peut se justifier lorsque trois conditions cumulatives sont remplies**.

A. LA MESURE PROPOSÉE NE CONTOURNE PAS DES DÉCISIONS DÉJÀ PRISES OU DES COMPÉTENCES LÉGITIMES, MAIS APPORTE UNE SOLUTION

La rapporteure a constaté que l'incompatibilité entre le PLUi du Bas Chablais et le projet autoroutier ne résulte pas d'une décision délibérée des collectivités, mais plutôt d'une **erreur de traduction au sein du document d'un projet anticipé et soutenu de longue date** par le territoire, dans un contexte compliqué par l'existence de plusieurs procédures urbanistiques complexes menées en parallèle. D'ailleurs, **l'ensemble des documents d'urbanisme et de planification existants** (le SRADDET, le SCoT, les PLU) **prennent déjà en compte ce projet d'infrastructure, qualifié de « structurant »**.

Les personnes auditionnées ont rappelé les **modalités approfondies de concertation et de participation du public ayant présidé à l'élaboration du projet autoroutier à toutes ses étapes**. Enfin, **la DUP prise en 2019 est aujourd'hui purgée de tout recours** : la mesure proposée ne vise donc pas à faire obstacle à l'exercice du droit de recours à l'encontre le projet.

B. IL N'EXISTE PAS D'ALTERNATIVE SATISFAISANTE POUR RÉSOUDRE EN TEMPS UTILE L'INCOMPATIBILITÉ ENTRE LE DOCUMENT D'URBANISME ET LE PROJET D'INFRASTRUCTURE

La rapporteure a vérifié que l'objectif porté par la proposition de loi ne pouvait pas être atteint de manière satisfaisante par des solutions alternatives. **Trois ont été explorées** :

- prendre un **nouveau décret portant DUP** et mise en compatibilité, visant cette fois-ci le PLUi en vigueur, solution impossible au vu de la jurisprudence du Conseil d'État, qui le regarderait comme un détournement de procédure ;
- **faire évoluer le PLUi du Bas Chablais par les procédures ordinaires**, dont la durée est estimée à trois ans au mieux et qui impliquerait de reprendre l'ensemble de la procédure (étude d'impact, consultations, évaluation environnementale, déjà réalisées) ;
- **attendre l'adoption du nouveau PLUi** de la communauté d'agglomération, qui n'interviendra pas, là aussi, avant le début de l'année 2026 au mieux.

Ces trois options **impliquent des délais disproportionnés**, or, ces délais sont un élément central du projet de liaison d'infrastructure. D'une part, la situation actuelle d'engorgement de la desserte du Bas Chablais est difficilement tenable. D'autre part, la DUP prise en 2019 arrivera à échéance en décembre 2029, ce qui ne **permettrait pas de conduire à terme l'appel d'offres de concession et la réalisation du projet**.

Ces trois options distinctes présentent enfin un inconvénient majeur : celui **d'exposer le projet à de nouveaux recours** – sans que celui-ci n'ait connu aucune évolution de fond.

C. UN PROJET D'INTÉRÊT GÉNÉRAL INCONTESTABLE, NÉCESSAIRE AU DÉSENCLAVEMENT DU TERRITOIRE, RÉPONDANT AUX ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES ET AMÉLIORANT LA SÉCURITÉ

1. Un territoire enclavé, oublié du réseau routier national

Le projet répond à la nécessité de désenclaver le territoire du Chablais. À la différence du sud et de l'ouest de la Haute-Savoie, le nord-est du département n'est desservi par aucune route nationale ni autoroute, mais est **entièrement composé de voies départementales**.

Leur **potentiel est aujourd'hui trop limité au vu du développement économique, touristique et démographique rapide** de ce territoire frontalier, 2^e bassin le plus dynamique de la Région. Lors des auditions, les collectivités entendues ont estimé que « *ne pas réaliser cette liaison, c'est nous laisser de côté dans le développement de la Région [...]. Cela créerait un territoire à deux vitesses, entre les villes centres et le reste du territoire.* »



2. Un réseau départemental qui atteint ses limites capacitaires

Alors que le département gagne en moyenne 15 000 nouveaux habitants par an, selon les éléments fournis par la Région, les infrastructures routières ont, elles, très peu évolué. Située sur la RD903, la ville de Bons-en-Chablais (5 800 habitants) voit ainsi passer près de **16 800 véhicules par jour avec des pics enregistrés à 22 300 véhicules**. Autour de 6 ou 7 % de ces usagers sont des **poinds lourds de fret**, notamment transfrontalier. Les études confirment que **les infrastructures actuelles ne pourront absorber l'accroissement du trafic**, d'autant que les infrastructures ferroviaires sont déjà engorgées.

Pour ces petites communes, **un tel trafic routier est source de fortes nuisances et pollutions**. Le cœur des bourgs et leur développement sont fortement contraints par le

passage de poids lourds et la circulation incessante, ce qui soulève également des enjeux de **sécurité**, par exemple dans les centres-villes ou aux passages à niveau. La réalisation de l'autoroute est donc regardée par les collectivités comme **incontournable pour soulager le réseau départemental** et détourner le trafic qui ne fait que traverser ces bourgs.

3. Un projet soutenu par les habitants et les collectivités territoriales

Témoignage de son caractère d'intérêt général, **le projet est soutenu très majoritairement par la population et les élus locaux du territoire**. Selon les collectivités entendues, « ce projet a aujourd'hui été totalement intégré par l'opinion publique. Les habitants se demandent pourquoi il existe encore des difficultés procédurales, alors que la DUP a été prise et que tous les recours ont été rejetés ». Elles soulignent également qu'il « serait incompréhensible de "rejouer le match", trois ans après, alors que la DUP a été prise et que l'enquête publique a été concluante. »

Selon la Commission nationale du débat public (CNDP), garante de la concertation, les oppositions au projet n'auraient concerné qu'environ 10 % des participations à la concertation. À l'occasion des recours n'ayant pas prospéré contre la DUP, le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas remis en cause l'intérêt majeur du projet pour les habitants du territoire.

Ayant constaté que la mesure portée par ce texte, bien que dérogatoire, se justifie par le fait qu'elle vise à remédier à des difficultés concrètes mettant en danger un projet d'intérêt général, soutenu par l'ensemble des parties prenantes, et qu'il n'existe pas d'alternative satisfaisante à cette régularisation législative, la commission a donc adopté la proposition de loi sans modification, sur la proposition de la rapporteure.



EN SÉANCE

Mardi 24 janvier 2023, en séance publique, **le Sénat a adopté sans modification la proposition de loi**, par 234 voix pour et 12 contre.

POUR EN SAVOIR +

- [Le rapport](#)



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Martine Berthet

Rapporteure

Sénatrice
de la Savoie
(Les Républicains)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-028.html>

