

*Faire prévaloir l'intérêt de l'Etat sur les règles locales  
d'urbanisme et de construction*

## Projet d'intérêt général et opération d'intérêt national

### *Présentation comparée*

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

**Les projets d'intérêt général (PIG) et les opérations d'intérêt national (OIN) sont des instruments destinés à permettre à l'État de faire prévaloir un intérêt public supérieur sur les règles locales d'urbanisme et de construction.**

**Ces outils ont été instaurés afin d'éviter que l'exercice par les autorités locales décentralisées des compétences transférées par l'État ne compromette, empêche ou ne rende plus difficile la mise en œuvre d'opérations d'aménagement ou d'équipement présentant un intérêt général supérieur.**

#### Définition

**Le projet d'intérêt général**, créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, est défini à l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme comme tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection, présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux deux conditions suivantes :

- Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ;

Fiche outils - janvier 2021

- Avoir fait l'objet :
  - Soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;
  - Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication (code de l'urbanisme article L. 102-1).

**L'opération d'intérêt national** est quant à elle définie, depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi « ELAN », comme une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation

de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers. La qualification d'OIN est attribuée par décret en Conseil d'Etat en inscrivant l'opération sur la liste des OIN (code de l'urbanisme article L.102-12). Ce dispositif, créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, est aujourd'hui codifié aux articles L. 102-12 et suivants du code de l'urbanisme.

Si ces deux outils visent à faire prévaloir les intérêts de l'Etat sur les intérêts locaux pour la mise en œuvre d'opérations d'aménagement, il n'en demeure pas moins qu'ils se distinguent par leur procédure d'institution et par leurs effets.

## L'institution des PIG et OIN

### L'institution des PIG

#### ■ La qualification des PIG

Le projet d'intérêt général peut être qualifié, au cas par cas, par les autorités étatiques sous réserve de remplir un certain nombre de conditions. Mais la qualification de PIG peut également résulter directement de la loi. Ces dernières opérations n'ont pas à remplir les conditions de fond et de forme auxquelles le code de l'urbanisme soumet normalement la qualification de PIG (CE 23 mars 1992, req. n° 87601).

En dehors de toute qualification textuelle, deux types de « projets » distincts, qui devront dès lors remplir des conditions de fond et de forme, peuvent être qualifiés de PIG :

#### **Les projets d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique.**

Ces projets doivent remplir trois conditions cumulatives :

- La première, relative à leur destination : le projet doit viser l'une des destinations limitativement énumérées au 1° de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme : opération d'aménagement ou d'équipement, fonctionnement d'un service public, accueil et logement des personnes défavorisées

ou de ressources modestes, protection du patrimoine naturel ou culturel, prévention des risques, mise en valeur des ressources naturelles, aménagement agricole et rural, préservation ou remise en bon état des continuités écologiques.

- La deuxième relative à leur consistance : le projet doit être suffisamment déterminé et non hypothétique (son principe, ses caractéristiques essentielles : dimensionnement volume, mode de fonctionnement etc. et, chaque fois que c'est possible, son mode de financement) En ce sens, il importe que le projet ait fait l'objet soit d'une décision arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, soit d'une inscription dans l'un des documents de planification prévus par les lois et règlements.
- La troisième relative à leur d'utilité publique : l'utilité publique s'apprécie en comparant les avantages et les inconvénients du projet, la théorie du « bilan coûts-avantages » guidant ainsi le contrôle du juge administratif.

#### **Les mesures de mise en œuvre d'une directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD).**

Des directives territoriales d'aménagement et de développement durables peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'Etat en matière

d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines.

Pendant un délai de douze ans suivant la publication de la DTADD, l'autorité administrative de l'Etat peut qualifier de PIG, après avis des collectivités territoriales concernées et leurs groupements, les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette DTADD.

Les PIG peuvent avoir une envergure exceptionnelle (ex : Eurodisney Land) mais de nombreux projets sont d'envergure beaucoup plus modeste (ex : déviation d'une route nationale, projets de stockage de déchets ou de dépôts d'hydrocarbure etc.).

### ■ La procédure d'institution des PIG

Un PIG ne peut être initié que par une personne ayant la capacité d'exproprier (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics etc.). La personne publique responsable

du document d'urbanisme concerné est exclue de cette liste dès lors que le PIG est précisément destiné à « encadrer » l'action de celle-ci.

Les projets et mesures sont qualifiés de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral. Le préfet dispose d'une compétence discrétionnaire pour refuser de qualifier un projet de PIG. (CE 7 févr. 2007, req. n° 287252).

## L'institution des OIN

Depuis la loi ELAN, le législateur a substitué à une définition énumérative des OIN, une définition conceptuelle. Il n'en demeure pas moins que contrairement au PIG, l'OIN est nécessairement créée par décret en Conseil d'Etat, lequel définit son périmètre et l'inscrit sur une liste prévue à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme. Constituent, à titre d'exemple, des OIN :

- L'opération d'aménagement du quartier d'affaires de la Défense ;
- L'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer ;
- La réalisation pour les jeux Olympiques et Paralympiques 2024, de certains ouvrages olympiques en Seine-Saint Denis.

L'institution d'une OIN donne lieu à la consultation des EPCI, communes, départements et régions dont le territoire est inclus dans tout ou partie du périmètre de l'opération.

## Effets

Le contenu des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales doit prendre en compte les PIG mais également les OIN.

Leurs effets demeurent toutefois différents. D'un côté, le PIG implique l'adaptation des documents d'urbanisme pour permettre la réalisation d'un projet déterminé, de l'autre, l'OIN induit l'application d'un régime dérogatoire au droit commun fixé par le code de l'urbanisme, indépendamment de toute réglementation locale qui pourrait s'appliquer.

## PIG

Le PIG a pour effet de s'imposer aux documents d'urbanisme et ces derniers doivent permettre (ou, à tout le moins, ne pas empêcher) la réalisation du ou des projets dont il est question.

Les effets du PIG doivent être abordés distinctement selon que le ou les documents d'urbanisme sont en cours d'élaboration ou sont devenus exécutoires.

**En cas d'élaboration d'un document d'urbanisme,** le préfet de département porte à la connaissance de la commune, de l'EPCI ou du syndicat mixte qui a décidé d'élaborer ou de réviser un SCOT, un PLU,

ou une carte communale, les projets des collectivités territoriales et de l'Etat et notamment les projets d'intérêts général afin de prévenir, le plus en amont possible, les éventuelles contradictions entre les PIG et le projet de document d'urbanisme concerné.

Le préfet s'assure alors au cours de l'élaboration des documents d'urbanisme du respect par ces derniers des PIG et dispose, pour cela, de toute une série de prérogatives : porter à nouveau connaissance les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du PIG, demander à être entendu par l'organe délibérant ou l'exécutif afin de défendre le dossier, saisir la commission de conciliation afin de trouver un accord avec l'autorité locale concernée. En cas de désaccord persistant, le préfet peut faire obstacle au caractère exécutoire du document d'urbanisme.

**En cas de document d'urbanisme exécutoire**, il est prévu pour les documents susceptibles d'être impactés par un PIG une procédure de mise en compatibilité des documents. Dans ce cas, la demande du préfet doit être obligatoirement accompagnée des incidences du projet sur le document d'urbanisme et des dispositions nécessaires à la mise en œuvre de ce projet.

En cas de désaccord ou d'inaction de la part de la collectivité concernée, le préfet peut se substituer à elle pour engager et approuver la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec le PIG.

**En pratique**, au sein d'un PLU, le PIG pourra, par exemple, se traduire par la mise en place d'un emplacement réservé ou par l'adaptation du règlement, l'intégration d'un secteur plan de masse etc. afin de permettre la réalisation du projet. Ce n'est donc à travers l'adoption ou l'adaptation des documents d'urbanisme qu'un PIG emporte des effets juridiques sur l'utilisation des sols, le PIG n'étant pas, à lui seul, opposable aux autorisations d'occuper le sol.

## OIN

L'instauration d'une OIN emporte des effets juridiques dérogatoires listés à l'article L. 102-13 du code de l'urbanisme, notamment :

- Par dérogation au principe de la constructibilité limitée, les constructions et installations nécessaires à la réalisation de l'opération peuvent être autorisées en dehors des parties urbanisées de la commune ;

- Le préfet de département est compétent pour la création des ZAC situées en tout ou partie à l'intérieur du périmètre de l'OIN ;

- Le droit de préemption urbain au profit des communes et EPCI ne s'applique pas aux cessions d'immeubles de l'Etat. Dans le même sens, le droit de préemption urbain ne s'applique pas à l'aliénation par l'Etat, ses établissements publics ou les sociétés dont il détient la majorité du capital, de terrains bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation des opérations d'intérêt national ;

- En matière d'autorisations d'urbanisme, le préfet de département est compétent pour délivrer les permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, après avis du maire ou du président de l'EPCI territorialement compétent ;

- Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, un sursis à statuer peut être prononcé dès lors que la mise à l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le représentant de l'Etat dans le département et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités ;

- Enfin, le code de l'urbanisme exonère de la part communale de taxe d'aménagement les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des OIN lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs.

En plus des dérogations résultant du régime général des opérations d'intérêt national, des contraintes particulières peuvent être ajoutées par les textes pour certaines d'entre elles. C'est notamment le cas pour l'OIN du quartier d'affaires de la Défense et pour celle du plateau de Saclay.

## Intérêts et points de vigilance

### Faire prévaloir l'intérêt de l'Etat sur les règles locales d'urbanisme et de construction

Les PIG et OIN forment un système de contrepoids permettant à l'État de contrecarrer l'urbanisme décentralisé en faisant prévaloir de grandes opérations d'intérêt public sur les règles locales d'urbanisme.

Ainsi, la procédure des PIG permet de garantir que l'adoption d'un document local d'urbanisme par les communes ou leurs groupements ne puisse s'opposer à la réalisation des projets d'intérêt général de l'État et des autres collectivités publiques.

La procédure des OIN instaure quant à elle un régime dérogatoire par rapport au droit commun des opérations d'aménagement, au profit de l'État. Ce dernier se voit accorder des moyens permettant non seulement de préserver le bon accomplissement de l'opération, mais aussi et surtout de peser directement sur l'action foncière locale de façon à favoriser positivement sa réalisation. En particulier, l'État exerce les principales compétences d'urbanisme dévolues aux collectivités territoriales à l'intérieur du périmètre des OIN.

### Deux outils aux finalités communes mais à ne pas confondre

Bien que ces outils visent à asseoir l'autorité de l'Etat en matière d'opérations d'urbanisme, ils ne doivent pas être confondus. L'OIN déclenche l'application d'un régime juridique dérogatoire au droit commun et produit donc, contrairement au PIG, des effets propres et directs sur les règles d'utilisation de sols.

A l'inverse, le PIG ne crée d'effets que dans la mesure où il est pris en compte par le document d'urbanisme dont il nécessite l'évolution. Ainsi, en aucune façon, un PIG peut être directement opposé à un administré.

Ces deux outils doivent finalement être regardés comme étant complémentaires. Ainsi et au vu de la définition donnée par le code de l'urbanisme au projet d'intérêt général, de nombreux travaux, nécessaires à la mise en œuvre des OIN, peuvent être qualifiés de PIG.

## Textes de référence

- Code de l'urbanisme : L. 102-1 à L. 102-13, L. 132-1, L. 143-25, L. 143-42, L. 153-25 L. 153-51, R. 102-1, R. 132-1 ;
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi « ELAN »
- Circulaire du 27 juin 1985 relative à l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux projets d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme.

## Pour aller plus loin ●●●

### Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

rubrique aménagement opérationnel :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/l-operation-de-revitalisation-territoriale-ort-r782.html>

## Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau et Pierre-Olivier Derro, Adden avocats pour le Cerema

## Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto

### Maquettage

[www.laurentmathieu.fr](http://www.laurentmathieu.fr)

### Date de publication

septembre 2021

© 2021 - Cerema

*La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.*

Commander ou télécharger nos ouvrages sur  
**[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)**

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment