

Loi Alur: l'essentiel du volet planification



Philippe Guignard/La Documentation française/IAU ÎDF/Région Île-de-France

Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Afin de décrypter la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), l'IAU ÎDF publie une série de *Note rapide*. La première, dédiée à la planification en général, sera complétée par une deuxième *Note* consacrée au PLU intercommunal. Un troisième volet abordera les autres dispositions liées à l'urbanisme.

La loi Alur visant à favoriser l'accès au logement comprend un volet urbanisme conséquent, et procède à une véritable réforme du régime des documents de planification.

Pour activer l'accès au logement, il convenait, selon Cécile Duflot, ministre du Logement et de l'Égalité des territoires, de définir une « stratégie globale, cohérente et de grande ampleur »⁽¹⁾, traduite dans un imposant texte législatif de 177 articles. L'un des enjeux clés de cette réforme vise à « moderniser » les documents d'urbanisme afin d'atteindre l'objectif de construction de 500 000 logements par an, tout en luttant contre l'étalement urbain. Cette dernière préoccupation est un thème récurrent dans les évolutions affectant les différents

documents de planification, dont le régime a été révisité.

La réaffirmation d'un enjeu prioritaire : lutter contre l'étalement urbain

La lutte contre l'étalement urbain est au cœur des politiques urbaines depuis déjà une vingtaine d'années, notamment dans la région-capitale, où la densification inéluctable requiert une attention particulière. La loi Alur renforce les mesures visant à lutter contre la consommation excessive des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le rapport de présentation du schéma de

cohérence territoriale (Scot), qui prévoyait déjà une analyse de cette consommation et une justification des objectifs chiffrés de limitation de cette dernière, comprend une disposition de précision renforcée à l'égard du plan local d'urbanisme (PLU). En effet, le rapport de présentation du Scot doit désormais « identi[er], en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation ». Cette analyse, figurant dans le rapport de présentation du PLU, doit porter sur la décennie qui précède l'approbation du plan. Il devra, en outre, exposer les « dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consom-

mation des espaces naturels, agricoles ou forestiers » et établir « un inventaire des capacités de stationnement de véhicules (...), des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités ». Ces nouvelles dispositions ne s'appliquent pas aux Scot et aux PLU pour lesquels le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a eu lieu avant la publication de la loi Alur. Par ailleurs, le contenu des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain – introduits dans le PADD du PLU par la loi Grenelle 2 – est précisé, puisqu'ils doivent être chiffrés. Enfin, la règle relative à l'interdiction d'ouverture à urbanisation en l'absence de Scot a été ren-

(1) Exposé des motifs du projet de loi par Cécile Duflot, Assemblée nationale, 26 juin 2013 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1179.asp>).

forcée, mais ne s'applique pas en Île-de-France, dans la mesure où, pour l'application de cette règle, le Sdrif a les effets juridiques d'un Scot. S'agissant du PLU, l'ouverture à urbanisation des zones AU (à urbaniser) est davantage encadrée. Une révision du plan est requise, dès lors que l'ouverture à urbanisation intervient plus de neuf ans après sa création ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions significatives de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent dans ce même délai. À l'intérieur de ce délai, une modification du plan suffit, sous réserve que l'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune « justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones ».

Le caractère stratégique de la planification commerciale affiné

La loi Alur a supprimé le document d'aménagement commercial (DAC) qui figurait dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du Scot. Ce dernier précise toujours néanmoins les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal, et définit les localisations

préférentielles des commerces, compte tenu des objectifs de revitalisation des centres-ville et de divers enjeux de développement durable. La loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi « Pinel ») du 18 juin 2014 réintroduit finalement un document d'aménagement artisanal et commercial (Daac), déterminant « les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable » (disposition qui figurait dans le DOO, dans la version intermédiaire de l'article L. 122-1-9 C. urb. issue de la loi Alur). À la différence de son prédécesseur, l'insertion d'un Daac dans le Scot est facultative, mais son contenu est plus prescriptif.

Il est à noter que les Scot en cours d'élaboration ou d'évolution restent soumis aux dispositions antérieures, si le débat sur les orientations du PADD a eu lieu avant la publication de la loi Alur.

En l'absence de Scot, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU intercommunal (PLUi) définissent les dispositions liées au commerce, qui relèvent, en principe, dudit schéma. Dans tous les cas, les OAP « aménagement » peuvent

prévoir un pourcentage de commerces à réaliser dans le cadre d'opérations d'aménagement.

La promotion du Scot « intégrateur »

Face à la multiplication des normes de rang supérieur s'imposant au Scot et au PLU, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 avait déjà supprimé le lien juridique direct entre le PLU et certaines normes opposables au Scot, en présence dudit schéma. La loi Alur renforce cette compatibilité limitée en faisant du Scot le document « intégrateur ». Ainsi, le PLU n'a aujourd'hui à être compatible qu'avec le Scot et, le cas échéant, avec le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), le plan de déplacements urbains (PDU) et le programme local de l'habitat (PLH).

Par ailleurs, le délai de mise en compatibilité du PLU et de la carte communale avec le Scot est réduit à un an – au lieu de trois précédemment –, sauf dans le cas où cette mise en compatibilité implique une révision du plan ou du document en tenant lieu⁽²⁾. Cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2015.

Enfin, le Scot doit prendre en compte le schéma régional des carrières (SRC). Le périmètre du schéma départemental des carrières, considéré comme étant trop étiqué, a été élargi à l'échelle

de la région. C'est la première fois qu'une articulation entre planification des carrières et documents d'urbanisme est opérée.

L'élaboration du Scot : entre recadrages et assouplissements

Plusieurs évolutions affectent le périmètre du Scot. La principale innovation est – en dehors de l'hypothèse où le PLUi a valeur de Scot – que le périmètre du schéma doit comprendre au moins deux EPCI. Cette disposition prend effet au 1^{er} juillet 2014. En cas d'extension du périmètre, l'EPCI gestionnaire engage la procédure d'évolution du Scot pour couvrir le nouveau périmètre, au plus tard lors de la délibération qui analyse les résultats de l'application du Scot – formalité jusqu'alors non prévue par les textes. En cas de retrait du schéma, la loi prévoit un moratoire au bénéfice des communes et EPCI sortants, la règle interdisant l'ouverture à urbanisation en l'absence de Scot leur étant inopposable pendant un délai de six ans.

S'agissant de la gestion du schéma, celle-ci a été élargie aux syndicats mixtes ouverts. Seuls les communes et EPCI membres prennent part aux délibérations. L'objectif est de favoriser l'élaboration des Scot, là où il existe déjà un syndicat mixte ouvert, ce qui évite d'avoir à créer une nouvelle structure. Cette possibilité existait, mais relevait d'une dérogation. Par ailleurs, les communes limitrophes du projet de schéma ne sont plus au nombre des personnes associées à l'élaboration du schéma. Elles sont uniquement consultées, à la demande du président de l'EPCI gestionnaire.

Les schémas de secteurs sont supprimés : ceux approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi continuent néanmoins de produire leurs effets, et l'élaboration de ceux dont le périmètre



Corinne Legenne/AU 18F

Les nouvelles dispositions légales confirment le rôle du parc naturel régional dans l'aménagement du territoire : dans certaines conditions, sa charte peut en effet tenir lieu de Scot.

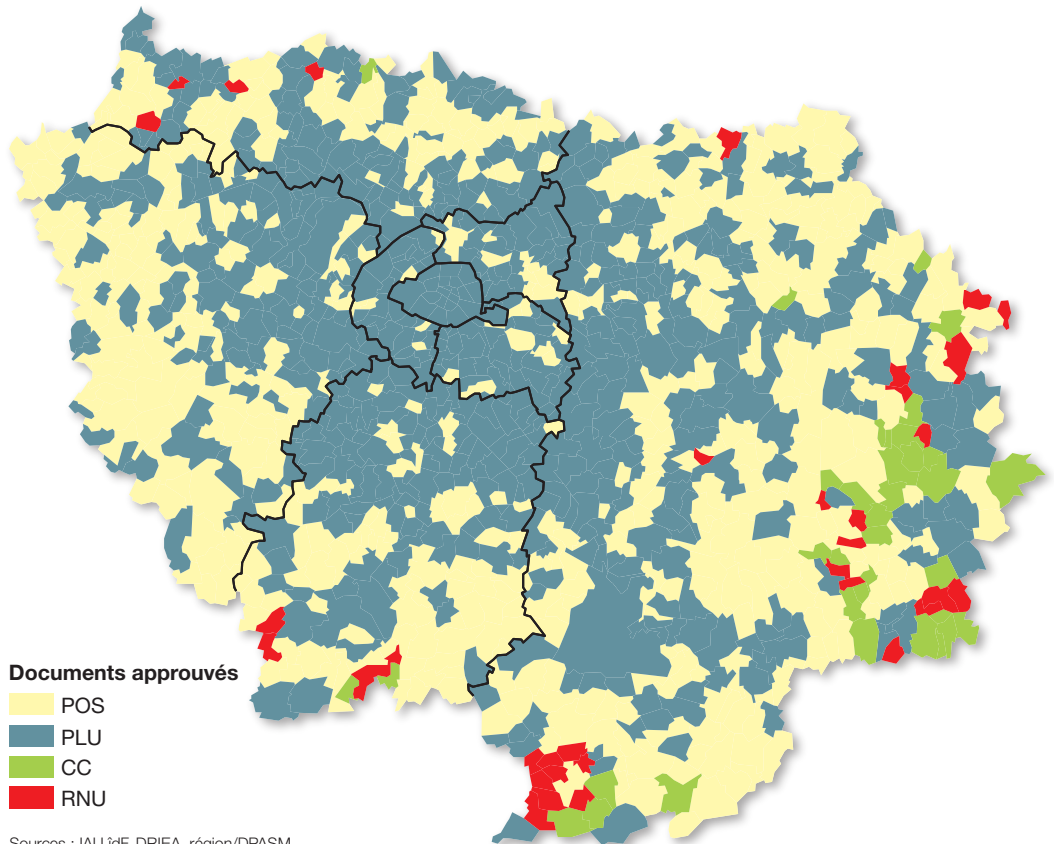
(2) Cette mise en compatibilité rapprochée n'était auparavant requise que dans l'hypothèse où la réalisation de programmes de logements prévus par le PLH nécessitait une modification du PLU.

L'évolution des documents d'urbanisme et

État des documents d'urbanisme locaux en Île-de-France (au 31 mai 2014)

La loi Alur prévoit une obligation de transformation du POS en PLU, révision qui doit être engagée avant le 31 décembre 2015 et achevée dans les trois ans suivant la publication de la loi, soit le 27 mars 2017.

En Île-de-France, c'est près de la moitié des documents d'urbanisme locaux opposables qui sont concernés, la grande majorité des POS en vigueur se trouvant en grande couronne. Par ailleurs, un certain nombre de PLU – comme les Scot – sont en révision ou seront mis en révision de façon à être en conformité avec la loi Grenelle 2, d'ici au 1^{er} janvier 2017.



Sources : IAU îdF, DRIEA, région/DPASM
Sous réserve des approbations ayant pu être effectuées entre 2013 et 2014
Base Teodul, DPASM, conseil régional Île-de-France.

Sdrif

Approbation du Sdrif
27 décembre 2013

Débat sur les orientations du PADD du Scot
• DCO comprend toujours DAC (art. L. 122-1-9 C. urb. ancien)

Schéma de secteur approuvé/périmètre de secteur arrêté

- maintien du schéma de secteur (art. L. 122-1-14 C. urb. ancien)
- adaptation en PLU possible quand EPCL compétent en matière de PLU

Débat sur les orientations du PADD du Scot

- DCO précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal
- DAC supprimé

Disparition des schémas de secteur

Arrêt du périmètre du Scot
→ au moins deux EPCI

Approbation Scot
• délai de mise en compatibilité des PLU avec le Scot → trois ans

Approbation Scot
• délai de mise en compatibilité des PLU avec le Scot → trois ans, sauf si implique une

PLU

27 MARS 2014

Suppression du COS

- Inopposabilité des règles de COS fixées par le PLU aux demandes d'AU déposées après l'entrée en vigueur de la loi

1er JUILLET 2014

Application de l'ancien art. L. 123-12-1 C. urb. analyse des résultats du PLU :

- dans les trois ans de son élaboration ou de sa révision
- au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et de la réalisation des équipements correspondants

1er JUILLET 2015

Application du nouveau art. L. 123-12-1 C. urb. analyse des résultats du PLU :

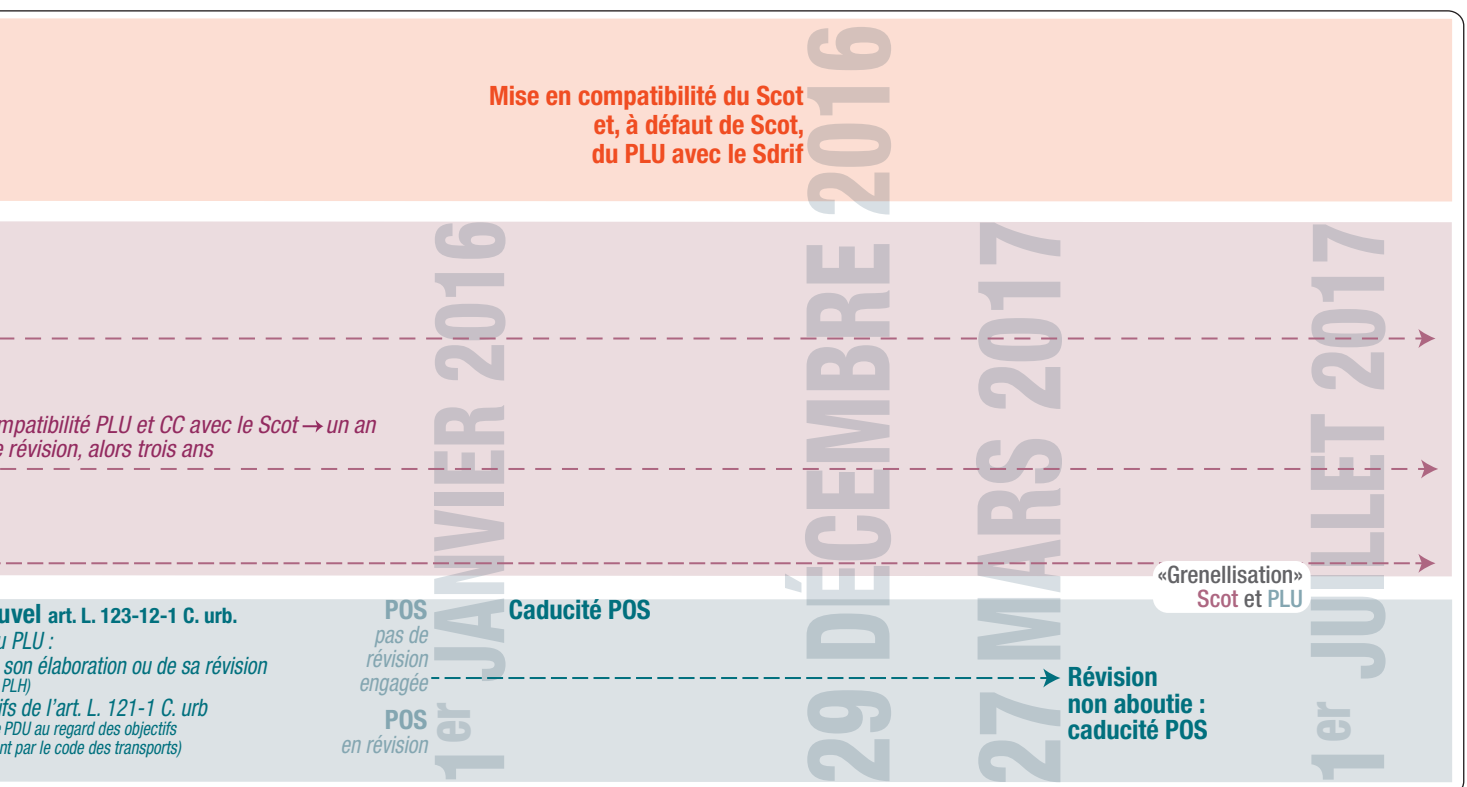
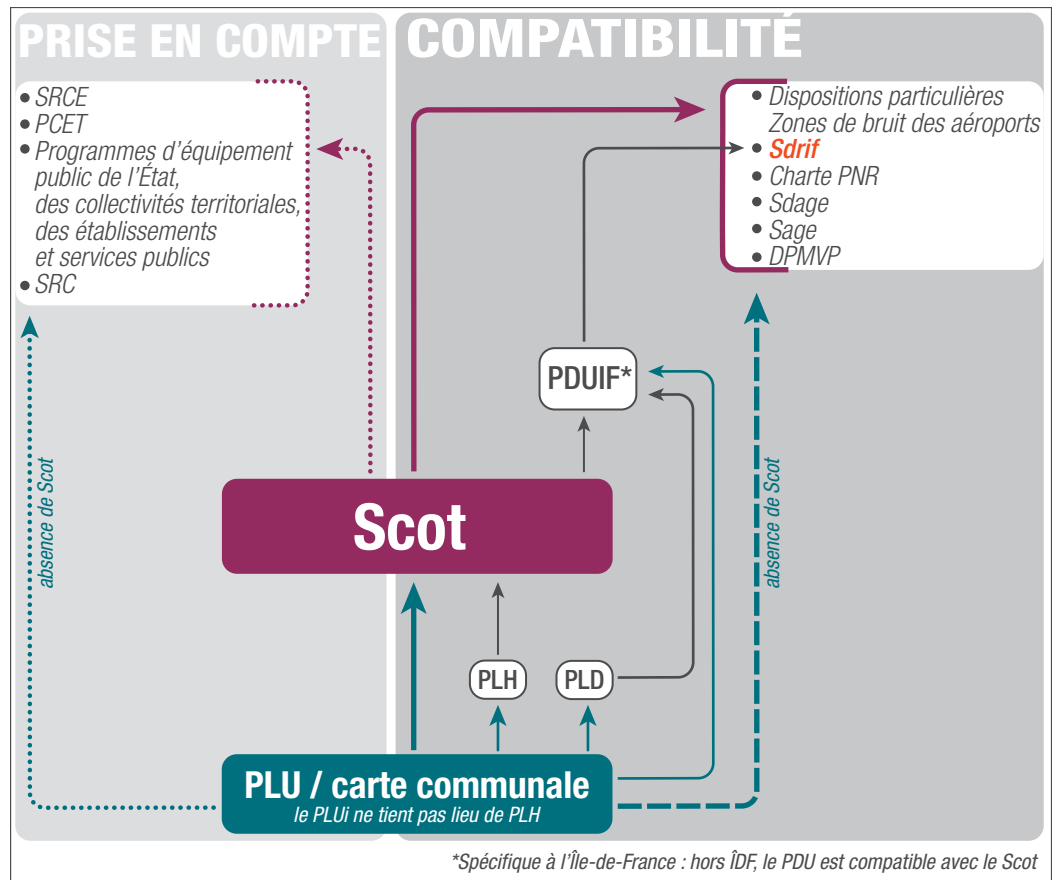
- dans les neuf ans de son élaboration ou de sa révision (six ans si le PLU tient lieu de règlement d'urbanisme)
- au regard des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et de la réalisation des équipements correspondants (+ lorsque le PLU tient lieu de règlement d'urbanisme)

Aux échéances issues de la loi Alur s'ajoute, pour les collectivités franciliennes, celle tenant à la mise en compatibilité éventuelle de leurs documents d'urbanisme locaux.

et les échéances du calendrier de la loi Alur

Normes opposables au Scot et, à défaut de Scot, au PLU ou à la carte communale en Île-de-France

La loi Alur consolide le principe de compatibilité limitée en renforçant le caractère intégrateur du Scot au regard des normes supérieures. En cohérence avec cette évolution, le délai de mise en compatibilité des PLU et cartes communales avec le Scot a été réduit à un an, sauf dans le cas où une révision s'avère nécessaire (auquel cas le délai est toujours de trois ans).



a été arrêté avant l'entrée en vigueur de la loi peut être poursuivie. Le schéma de secteur peut être adapté en PLUi dès lors que l'EPCI gestionnaire détient la compétence PLU.

Enfin, l'échéance fixée pour la mise en conformité des Scot avec les dispositions issues de la loi Grenelle 2 est reportée au 1^{er} janvier 2017.

Le PLU consolidé pour la densification d'une ville durable

Faire du PLU intercommunal le PLU de droit commun était un enjeu fort du projet de loi, tel qu'il a été présenté dans sa version initiale. Au fil de l'avancement des travaux parlementaires, le transfert « automatique » de la compétence PLU aux EPCI s'est mué en un transfert de compétence relativement consensuel. Par ailleurs, la loi vise à améliorer la cohérence interne du PLUi et son articulation avec d'autres documents et autorisations. Ces différents points seront traités dans la prochaine *Note rapide* dédiée à l'évolution du PLUi.

Outre l'aspect intercommunal, la planification urbaine connaît d'autres évolutions sensibles.

La fin du POS, survivance d'un urbanisme daté

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 avait prévu la disparition des plans d'occupation des sols (POS) au profit des PLU, mais sans fixer une date de caducité. Ainsi, en l'absence de révision, les POS subsistent. Selon l'étude d'impact annexée

au projet de loi Alur, environ 7500 POS sont encore en vigueur au 1^{er} janvier 2013, dont 40 % ne font encore l'objet d'aucune prescription de révision. Il a, en outre, été relevé que les POS étaient surtout en vigueur dans des régions fortement urbanisées, présentant des enjeux importants en termes d'environnement et de politique du logement, comme la Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou l'Île-de-France. Dans la région-capitale, on dénombre presque autant de communes dotées d'un POS que de communes dotées d'un PLU. La grande couronne concentre 95 % des POS, dont moins de la moitié est en révision.

En une dizaine d'années, le PLU a beaucoup évolué dans sa forme et dans son contenu, alors que le POS bénéficie d'un *statu quo* législatif et réglementaire (composition des pièces, absence d'évaluation environnementale, non-soumission aux objectifs de la loi SRU ou de la loi Grenelle, etc.). Le POS est ainsi devenu largement obsolète, voire contre-productif au regard de l'objectif d'un étalement urbain maîtrisé. La loi instaure donc une date butoir à laquelle tous les POS seront réputés caducs.

Au 1^{er} janvier 2016, le règlement national de l'urbanisme (RNU) s'appliquera sur le territoire concerné. Toutefois, les procédures de révision initiées avant cette date seront prises en compte, à condition d'aboutir, au plus tard, dans les trois ans suivant la publication de la loi Alur, soit le 27 mars 2017.

Glossaire

AU	À urbaniser (zone)
CC	Carte communale
COS	Coefficient d'occupation des sols
Daac	Document d'aménagement artisanal et commercial
DAC	Document d'aménagement commercial
DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DPMVP	Directive de protection et de mise en valeur des paysages
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PCET	Plan climat-énergie territorial
PLD	Plan local de déplacement
PDU (IF)	Plan de déplacements urbains (Île-de-France)
PLH	Programme local de l'habitat
PLU(i)	Plan local de l'urbanisme (intercommunal)
PNR	Parc naturel régional
POA	Programme d'orientations et d'actions
POS	Plan d'occupation des sols
RNU	Règlement national de l'urbanisme
Sage	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
Scot	Schéma de cohérence territoriale
Sdage	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
Sdrif	Schéma directeur de la région Île-de-France
SRC	Schéma régional des carrières
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique

La relance de la densification par la suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles

Ces dispositions étant d'application immédiate, l'autorité compétente doit écarter systématiquement l'application d'une disposition du PLU fixant un coefficient d'occupation des sols (COS), ou imposant une taille minimale des parcelles, pour statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme déposée depuis le 27 mars 2014⁽³⁾. D'autres dispositions permettent de maîtriser la densification du bâti, comme les règles de volume ou de gabarit, ou d'autres visant la protection de certains

espaces remarquables à titre environnemental ou patrimonial. Par ailleurs, la loi Alur introduit un coefficient de biotope par surface, qui repose sur l'établissement de « règles imposant une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature », visant au maintien de la biodiversité en ville (art. L. 123-1-5 III 1° C. urb.).

(3) Cf. fiche technique du ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, mars 2014 [www.territoires.gouv.fr]. Il est à noter que la fixation d'un COS était déjà facultative depuis la loi SRU. À titre d'exemple, le PLU de Paris définit plusieurs zones à l'intérieur desquelles le COS ne s'applique pas.

Optimisation des liens entre Scot et chartes PNR

- Renforcement de la prise en compte de la charte du parc naturel régional (PNR) par le Scot : à l'occasion de la localisation des espaces naturels, agricoles et forestiers à protéger, le DOO « transpose les dispositions pertinentes des chartes de PNR et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les PLU ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ».
- Valorisation de la démarche de coopération intercommunale entreprise dans le cadre d'un PNR : la charte PNR peut tenir lieu de Scot si les communes membres ne font pas partie d'un Scot et que la charte comprend un chapitre individualisé conçu dans le respect des dispositions applicables à ce dernier.

Les documents d'urbanisme régularisables peuvent être « sauvés » de l'annulation contentieuse

Le juge administratif peut désormais surseoir à statuer sur la légalité d'un document d'urbanisme pendant une durée qu'il détermine, afin de permettre la régularisation d'un vice mineur affectant ce document. Cela concerne les illégalités de fond susceptibles d'être régularisées par une procédure de modification et les illégalités de forme intervenues postérieurement au débat sur les orientations du PADD. En cas d'annulation, le juge peut en limiter les effets à une ou plusieurs pièces du PLU.

Le bilan du PLU au regard des principes de développement durable

Une analyse des résultats de l'application du PLU au regard des objectifs de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme est organisée neuf ans, au plus tard, après approbation ou révision du plan. Cette échéance est ramenée à six ans lorsque le PLU tient lieu de PLH.

Lorsque le PLU tient lieu de PDU, cette analyse est faite également au regard des objectifs assignés à ce dernier document par le code des transports.

Ces dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} juillet 2015.

La clarification des dispositions relatives au règlement pour plus de lisibilité

Les dispositions de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme relatives au règlement du PLU ont fait l'objet d'une réorganisation et d'une réécriture pour une meilleure intelligibilité du texte. Après avoir défini l'objet du règlement, le nouvel article L. 123-1-5 énumère les règles pouvant être fixées en matière « d'usage des sols et de la destination des constructions », de « caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques », « d'équipement des zones », et permettant de définir des emplacements réservés.

L'élaboration et l'évolution du PLU

L'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune compétent ayant engagé une procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU avant l'entrée en vigueur de la loi Alur peut choisir de poursuivre celle-ci au regard des dispositions antérieures à ladite loi. Le PLU sera mis en conformité avec les nouvelles dispositions à sa prochaine révision. Par ailleurs, et comme pour les Scot, la date limite de mise en conformité des PLU avec la loi Grenelle 2 est repoussée au 1^{er} janvier 2017.

Les cartes communales modernisées

La carte communale est désormais soumise à évaluation environnementale, dès lors que sa mise en œuvre est susceptible

d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de la directive du 27 juin 2001.

Auparavant, cette exigence ne valait que dans l'hypothèse où un site Natura 2000 était susceptible d'être affecté de façon significative.

En outre, des dispositions transitoires sont précisées dans l'hypothèse où le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU est modifié ou en cas de fusion d'au moins deux EPCI.

Ainsi, la modernisation des documents d'urbanisme, telle qu'elle ressort de la loi Alur, implique une forte mobilisation de l'ingénierie pour les années à venir. Parallèlement à cette réforme, les collectivités franciliennes sont confrontées à d'autres échéances impactant la planification. Il s'agit, d'une part, de la mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme avec le Sdrif, récemment approuvé, avant 2017, et, d'autre part, de la création – au 1^{er} janvier 2016 – de la métropole du Grand Paris, qui induit un redécoupage intercommunal en Île-de-France, ainsi qu'un transfert de compétences au nouvel EPCI. Face à ce flot d'évolutions, les communes – inégalement dotées en moyens humains et techniques – auront tout intérêt à mutualiser leurs démarches à l'échelon intercommunal, ce qui est fortement encouragé par la loi Alur.

Alexandra Cocquière ■

Pour en savoir plus

- BARREIRO Sandrine, « Limitation de la consommation d'espace et densification : les nouveaux outils », *Note rapide*, n° 553, IAU îdF, juin 2011.
- BERTHON Étienne, DARLEY Amélie, ZUNINO Gwenaëlle, NAUDIN-ADAM Muriel, « Comment encourager l'intensification urbaine », *Les Carnets pratiques*, n° 1, IAU îdF, août 2009.
- DARLEY Amélie, ZUNINO Gwenaëlle, « Comment concevoir des extensions urbaines denses ? » *Les Carnets pratiques*, n° 4, IAU îdF, août 2009.
- DELPLANQUE Marion, JOINET Hélène, « La loi Duflot 1, une dynamique pour le logement social en Île-de-France », *Note rapide*, n° 619, IAU îdF, avril 2013.
- NOLORGUES Laurence, WATKIN Yann, « Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux ? », *Les Carnets pratiques*, n° 2, IAU îdF, novembre 2009.
- *La densification pavillonnaire à la loupe. Dynamiques régionales, stratégies locales et formes urbaines*, étude IAU îdF, mai 2013 <http://www.iau-idf.fr/detail/etude/la-densification-pavillonnaire-a-la-loupe.html>
- Exposé des motifs du projet de loi par Cécile DUFLLOT, Assemblée nationale, 26 juin 2013 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1179.asp>)



Comme Legisme/IAU îdF

Une des mesures phares de la loi Alur est la limitation de la consommation excessive des espaces naturels, agricoles et forestiers, et la lutte contre l'étalement urbain.

Directrice de la publication :
Valérie Mancret-Taylor

Auteur : Alexandra Cocquière
Sous la direction de Sandrine Barreiro

Rédactrice en chef : Isabelle Barazza

Maquette : Vay Ollivier

Infographie : Guillemette Crozet
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144
ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr