

Le PLU intercommunal toujours en question après la loi Alur



Dessin de Gérard Hanning/IAU îdF

Dans ce texte dense et complexe, qui revoit nombre de dispositions relatives à l'urbanisme et au logement, le législateur a consacré un important volet à l'évolution des documents d'urbanisme. La montée en puissance du PLUi en était l'un des objectifs majeurs. Et pourtant, un an après la parution de la loi, tout n'est pas stabilisé.

Depuis la création du plan local d'urbanisme (PLU) par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, et parce que le périmètre intercommunal se présente comme idoine pour la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines, le législateur a œuvré par étapes pour faire du PLUi le PLU de principe. L'approche a donc d'abord été essentiellement « pédagogique »

pour tendre ensuite vers un transfert de droit de la compétence PLU aux intercommunalités. Ce transfert a visé en premier lieu des intercommunalités spécifiques (les communautés urbaines et, plus récemment, les métropoles) avant d'être généralisé à l'ensemble des EPCI par la loi Alur... sous réserve du droit de veto des communes. Dans le même temps, cette loi tend à clarifier le régime du PLUi de façon à encourager les collectivités

à s'engager dans l'élaboration d'un tel plan.

Un « transfert automatique conditionné » de la compétence PLU

C'est l'une des mesures phares de la loi Alur : le projet de texte initial prévoyait un transfert de compétence de droit des communes vers les communautés de communes et d'agglomération en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale.

Le but est de développer un outil à l'échelle jugée « pertinente » pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, ce transfert de compétence permettant, en outre, de mieux couvrir le territoire par des documents d'urbanisme⁽¹⁾.

L'argument matériel est aussi mis en avant : la mutualisation

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 a publié une première *Note rapide* (n° 659) consacrée à la planification en général. Cette seconde *Note* aborde plus particulièrement le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Elle prend en compte les évolutions introduites par la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, et les spécificités franciliennes.

des moyens d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme au niveau intercommunal réduirait les coûts d'ingénierie. Après de longs débats sur une disposition perçue par certains élus locaux comme une dépossession de leurs prérogatives, une solution de compromis est adoptée : le transfert obligatoire de la compétence « PLU » aux EPCI est abandonné au profit d'un transfert fortement encouragé – puisqu'il est automatique –, mais qui demeure au final optionnel – puisqu'il peut y être fait opposition.

Ainsi, la loi Alur dispose que le transfert de compétence aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes intervient trois ans après

(1) Cf. étude d'impact annexée au projet de loi.

la date de publication de la loi (soit le 27 mars 2017), sauf si un quart des communes représentant 20 % de la population s'y oppose dans les trois mois qui précèdent. En cas d'opposition des communes, le législateur a introduit une « clause de revoyure » selon laquelle le transfert de compétence est opéré, sous réserve du veto des communes exprimé dans les conditions sus-évoquées :

- le premier jour suivant l'année de l'élection du président de l'EPCI faisant suite au renouvellement général des conseillers municipaux et communaux ;
- à tout moment, lorsque l'organe délibérant se prononce en faveur de ce transfert⁽²⁾.

Outre ces cas de figure, les communes conservent la possibilité de transférer volontairement cette compétence à tout moment.

Les conditions décrites ci-dessus ne s'appliquent pas à la future métropole du Grand Paris (MGP).

En effet, selon la loi Maptam⁽³⁾, celle-ci bénéficie de plein droit de la compétence PLU, une compétence qui pourrait finalement ressortir aux territoires la composant, au regard de l'évolution du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui procède à une réécriture partielle de la loi précitée.

L'élaboration consensuelle du PLU intercommunal

De manière à encourager les communes à s'orienter vers le PLUi et à les rassurer sur le rôle qu'elles tiennent dans la gestion de ce dernier, la loi a intégré plusieurs dispositions les ménageant.

L'introduction de la notion de « collaboration »

Dès lors que l'EPCI est compétent en matière de PLU, ce dernier est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI. L'article L.123-6 code urb. modifié dispose que le PLUi est élaboré non plus « en concertation », mais « en collaboration » avec les communes membres.

La substitution de ces termes implique ainsi un renforcement du rôle des communes dans le processus d'élaboration du PLUi. Les modalités de cette collaboration sont arrêtées par l'organe délibérant de l'EPCI, après réunion d'une conférence intercommunale rassemblant les communes concernées.

La possibilité pour les communes de demander à être couvertes par un plan de secteur

L'article L.123-1-1-1 code urb. prévoit déjà, depuis la loi Grenelle 2, qu'un PLUi puisse comporter des plans de secteur couvrant l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres. Le plan de secteur, qui a vocation à prendre en compte les spécificités du territoire communal, précise les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement spécifiques à ce secteur.

La loi Alur donne la possibilité aux communes de demander à être couvertes par un plan de secteur. L'EPCI, après un débat organisé au sein de son organe délibérant, délibère alors sur l'opportunité d'élaborer ce plan.

L'achèvement des procédures en cours au moment du transfert de compétences

L'EPCI compétent en la matière peut, dans l'attente d'une révision en vue d'un PLU intercommunal, modifier un PLU communal dans son périmètre initial.

Par ailleurs, la loi Alur prévoit que la communauté d'agglomération ou de communes puisse achever une procédure d'élaboration ou d'évolution engagée par une commune membre avec l'accord

Le régime du PLUi tenant lieu de PDU précisé, quid des PLD franciliens ?^(a)

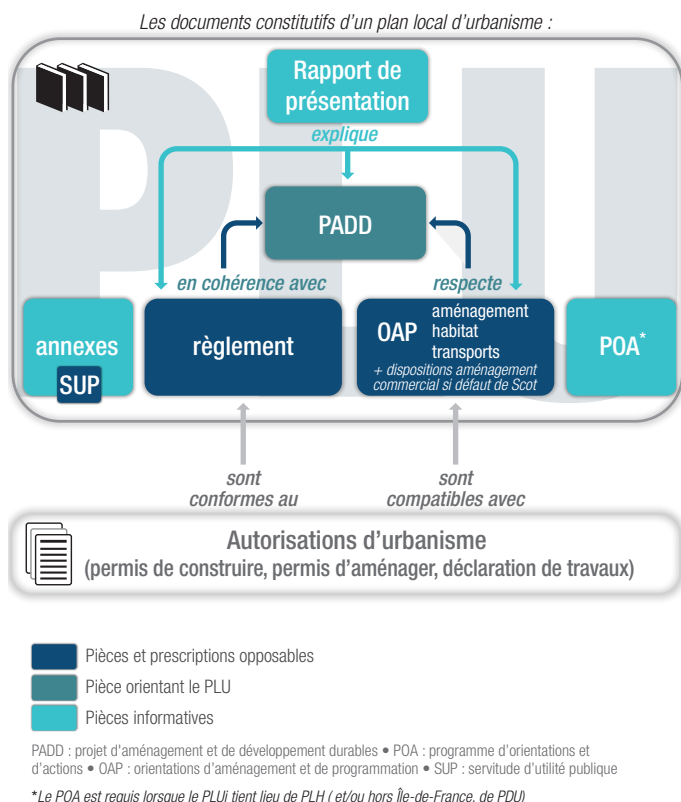
Le plan local de déplacements (PLD), dont l'élaboration est facultative, détaille et précise le contenu du plan de déplacements urbains (PDU)^(b). Si la loi Alur apporte un certain nombre de précisions s'agissant du régime du PLUi tenant lieu de PDU^(c), elle n'aborde pas le cas des PLD. Pour autant, si un PLUi francilien ne peut tenir lieu de PDU, rien ne lui interdit de reprendre ou de s'inspirer des prescriptions du PLD au sein des OAP transports. Mais à défaut de dispositions législatives expresses en ce sens, un PLD, même totalement « intégré » au PLUi, ne peut bénéficier des effets attachés au PLUi tenant lieu de PDU (exemple : les OAP transports reprises d'un PLD ne sont pas opposables aux actes relevant de la police de stationnement).

(a) NB : l'hypothèse où un PLUi tient lieu de PDU, en Île-de-France, est exclue puisque au regard de l'article L.1214-24 du code des transports, le PDU est élaboré à l'échelle de la région et soumis à un régime spécifique.

(b) En Île-de-France, les PLD sont régis par les articles L.1214-30 et s. du code des transports.

(c) Notamment s'agissant de sa portée juridique à l'égard des actes pris au titre de la police du stationnement et de la circulation et de sa compatibilité avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Cohérence interne et opposabilité du PLUi



La loi Alur introduit une nouvelle pièce dans le PLUi tenant lieu de plan local de l'habitat (PLH) ou de plan de déplacements urbains (PDU) : le programme d'orientations et d'actions (POA). Ce dernier constitue le pendant informatif des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

préalable de cette dernière. La loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (SVE) étend cette condition à tous les EPCI compétents en matière de PLU, ainsi qu'à la métropole de Lyon⁽⁴⁾.

Du PLUi au PLUi « HD »⁽⁵⁾

L'échelle communautaire est présentée comme l'échelle pertinente pour concevoir les

(2) Dans ce cas, les communes ont trois mois, à compter de cette délibération, pour exprimer leur opposition.

(3) Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

(4) Art. L.123-1 II bis code urb.; abrog. art. 136 IV loi Alur.

(5) Habitat-Déplacements.

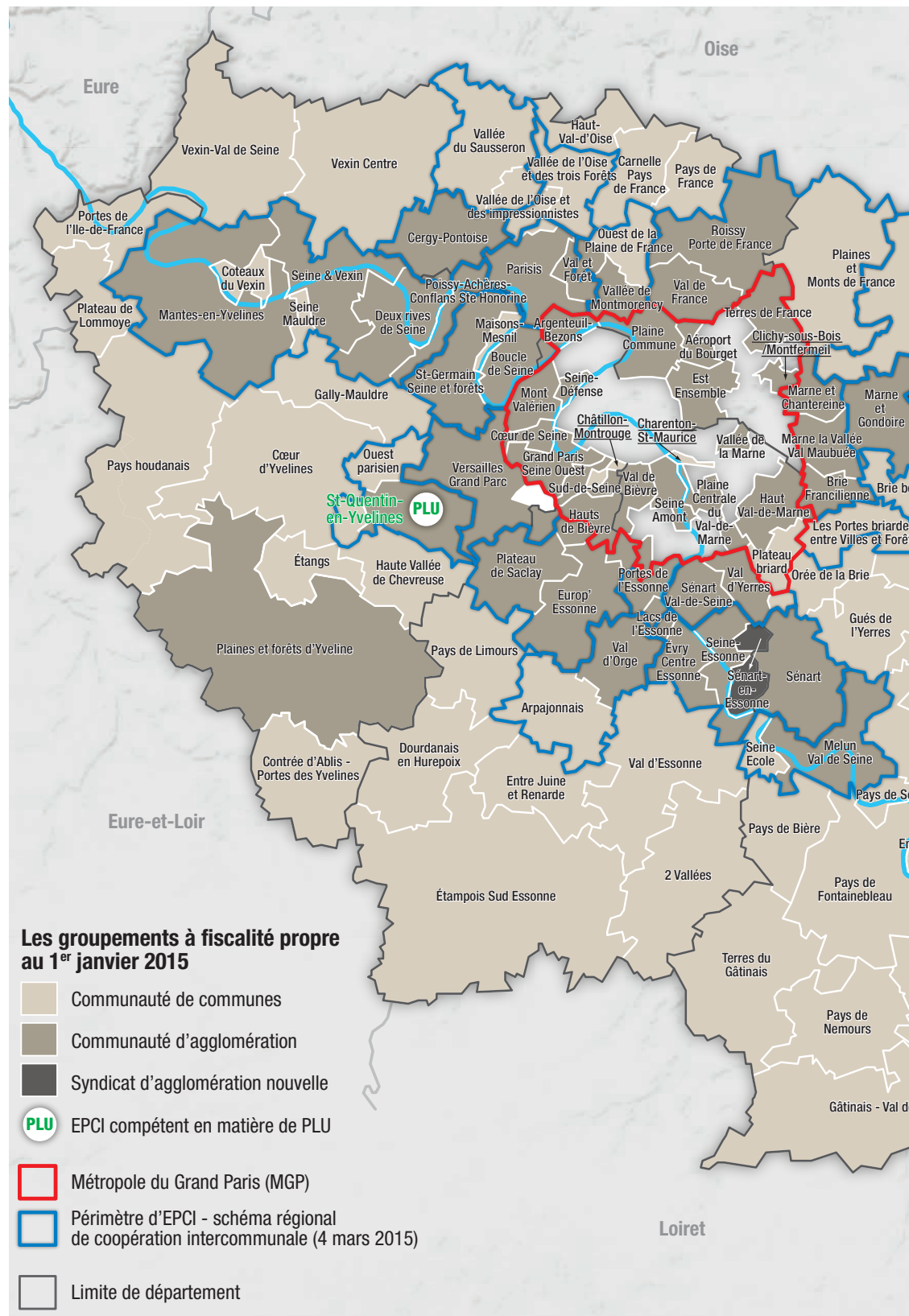
Les EPCI compétents en matière de PLU

Deux EPCI franciliens sont actuellement dotés de la compétence PLU : la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines et le syndicat d'agglomération nouvelle de Val d'Europe. Leur PLU respectif est en cours d'élaboration. Par ailleurs, la communauté de communes du pays de Fontainebleau détient la compétence « révision des POS ». Elle dispose d'un PLU communautaire recouvrant les communes d'Avon et de Fontainebleau et d'un PLU communal sur le territoire de Bourron-Marlotte.

La loi Alur entend donner une nouvelle impulsion au PLU. Cet enjeu doit être mis en perspective avec la loi Maptam.

Au 1^{er} janvier 2016, d'une part, la métropole du Grand Paris (MGP) sera instituée. D'autre part, la carte intercommunale de la région est redessinée et le périmètre d'un certain nombre d'EPCI étendu. En effet, l'article 10 de la loi Maptam prévoit que les EPCI dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris regroupent, sauf dérogation du préfet, plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants.

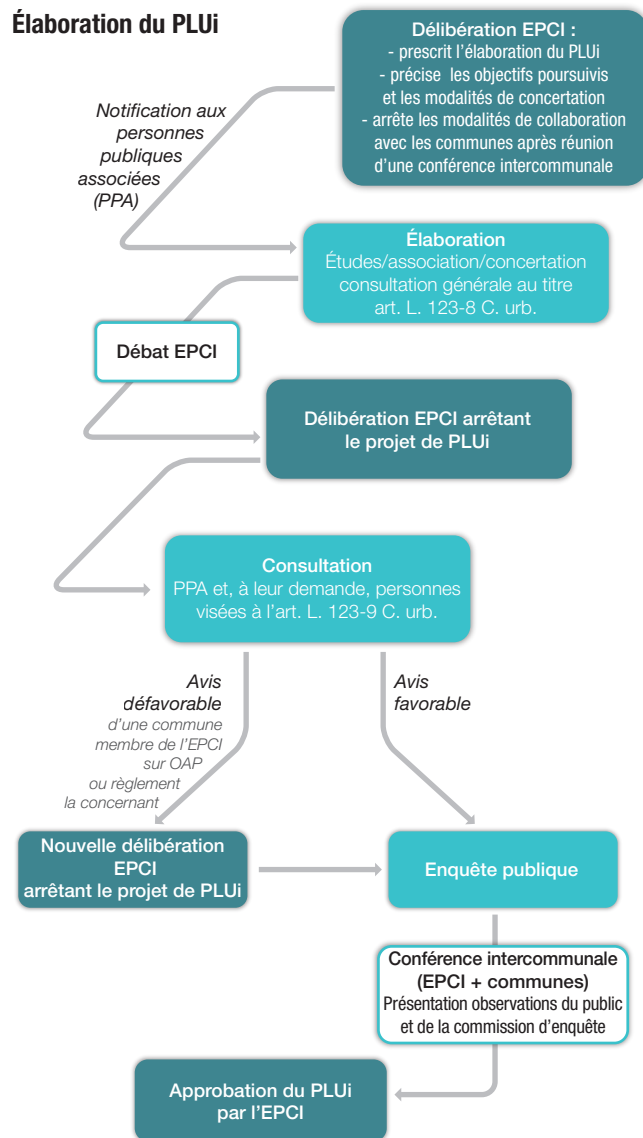
Ces modifications de périmètres soulèvent la question du caractère pérenne des transferts de compétences déjà opérés, notamment en matière de PLU. Aussi, la loi Alur prévoit qu'en cas de « modification du périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU ou en cas de fusion d'au moins deux EPCI, les dispositions du ou des PLU applicables aux territoires concernés par cette modification ou cette fusion restent applicables » (art. L. 123-1-1 code urb.), mais elle ne traite pas du maintien de la compétence y afférant.



J en Île-de-France



Élaboration du PLUi



Le PLUi est désormais élaboré en « collaboration » avec les communes membres. En cas d'avis défavorable des communes membres de l'EPCI sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ou le règlement les concernant, la majorité requise pour la nouvelle délibération arrêtant le projet de PLU n'est plus de 2/3 des membres de l'organe délibérant, mais de 2/3 des suffrages exprimés.

politiques urbaines, de logement et des transports. C'est pourquoi, ces dernières années, le législateur a cherché à rapprocher les documents qui en constituent le support. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 prévoit déjà que le PLU intègre les dispositions du programme local de l'habitat (PLH), lorsque ce dernier couvre le périmètre de l'EPCI gestionnaire. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 est venue compléter ces dispositions pour intégrer également au PLU le plan de déplacements urbains (PDU), dans la mesure où l'EPCI en charge du PLU est en même temps l'autorité pour l'organisation des transports urbains. La loi Alur a assoupli le processus d'intégration de ces documents sectoriels. Il est à noter qu'en Île-de-France le PDU est régional et relève de la compétence du Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif). Les PLUi franciliens ne sont donc pas concernés par l'intégration du PDU, mais peuvent, bien entendu, comprendre des orientations relatives aux transports.

Le contenu prescriptif des OAP clarifié

Intégrer les dispositions du PLH (et, hors Île-de-France, du PDU) au PLU implique de ventiler celles-ci dans les différentes pièces de ce dernier document. Cette répartition ne posait pas de réel problème s'agissant du rapport de présentation et du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il apparaissait néanmoins plus délicat d'importer les dispositions prescriptives du PLH et du PDU au sein du règlement du PLU, eu égard aux fonctions et aux temporalités différentes de ces documents. Les dispositions réglementaires du PLU conditionnent l'utilisation du sol, alors que le PLH et le PDU définissent des actions à mettre en œuvre. La loi Grenelle 2 a donc créé des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui définissent des actions et opérations en matière de transports et d'habitat, dans le respect du PADD. Ces OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme. Mais l'autorisation d'urbanisme est compatible avec les OAP, tandis qu'elle est conforme au règlement.

Le PLUi intégrant les dispositions commerciales du Scot en l'absence de ce dernier

La loi Alur dispose qu'en l'absence de Scot, les OAP du PLUi précisent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal (art. L. 123-1-4 code urb.). Dans ce cas, complète la loi Pinel, elles peuvent « comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial 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 ». Il est à noter que les PLU en Île-de-France pouvaient, au regard de l'ancien art. L. 752-1 code com., comprendre un document d'aménagement commercial en l'absence de Scot. Mais cette spécificité francilienne a disparu avec la loi Alur*.

* Le « document d'aménagement commercial » supprimé par la loi Alur a été réintroduit dans le Scot par la loi Pinel du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (art. L. 122-1-9 code urb.), sous la dénomination de « document d'aménagement artisanal et commercial ». L'élaboration de ce document est facultative.

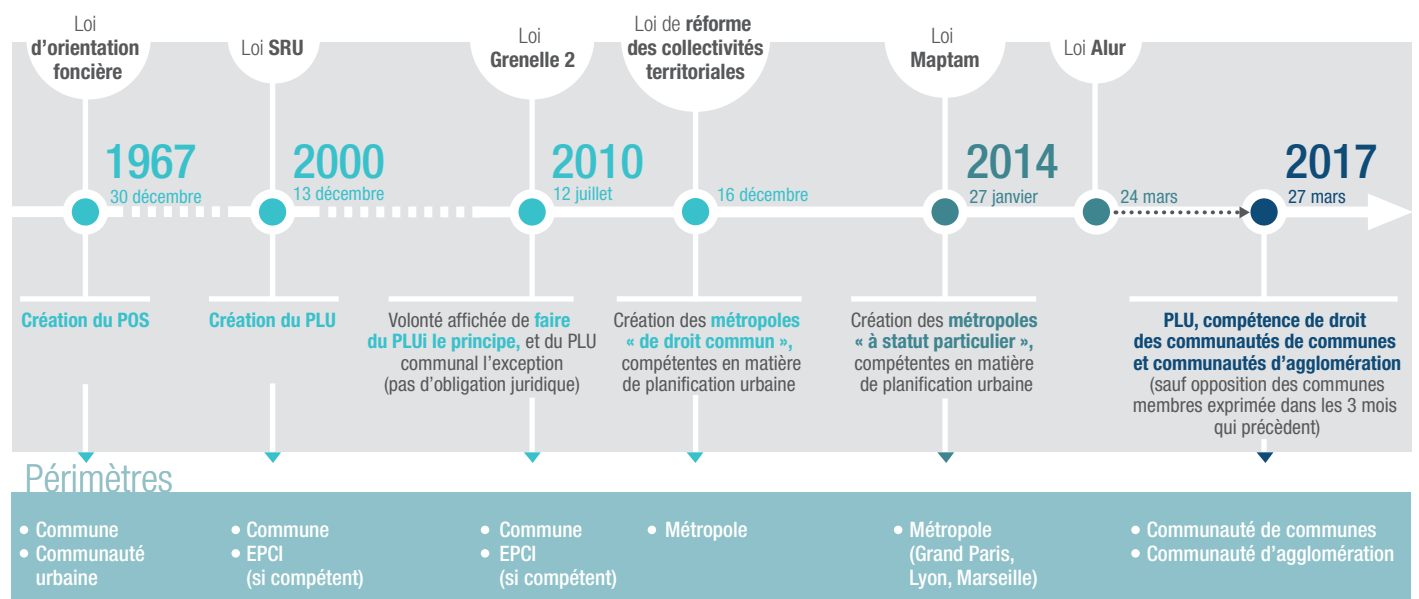
Par ailleurs, le code de l'urbanisme ne distinguait pas, au sein des OAP, ce qui relevait de dispositions prescriptives ou de la simple information. Ceci nuisant à l'intelligibilité de la norme, la loi Alur introduit une nouvelle pièce : le programme d'orientations et d'actions (POA). Ce dernier est le « pendant » informatif des OAP, composées, dès lors, uniquement d'éléments prescriptifs. Selon l'art. L. 123-1 al. 2 code urb., le POA « com-

prend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définie » par le PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU.

PLH : une intégration à géométrie variable pour encourager l'élaboration de PLUi

L'étude d'impact annexée au projet de loi Alur a relevé que l'obligation d'élaborer un PLUi tenant

Du POS au PLU intercommunal (PLUi) : les grandes étapes législatives



L'échelle intercommunale apparaît pour le législateur comme l'échelle pertinente pour la planification urbaine. La question du transfert de compétence des communes aux EPCI suscite néanmoins des réticences auprès des élus. Aussi, les avancées du PLUi ont-elles lieu par étapes, à l'occasion de plusieurs grandes lois relatives à l'urbanisme et à l'intercommunalité.

lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU – issue de la loi Grenelle 2 – avait pu dissuader des EPCI d'exercer la compétence PLU, en particulier les EPCI de petite taille pour lesquels elle apparaissait disproportionnée au regard des enjeux de leur territoire. Aussi la loi Alur a-t-elle rendu l'élaboration d'un PLUi tenant lieu de PLH ou de PDU facultative (art.L. 123-1 code urb.). Comme cela a été évoqué plus haut, les EPCI franciliens ne sont concernés que par l'intégration éventuelle du PLH. Dès lors, un EPCI ayant l'obligation d'élaborer un PLH et compétent en matière de PLU n'est pas tenu de fusionner les deux dans un même document.

Par ailleurs, les EPCI qui n'ont pas l'obligation d'élaborer un PLH peuvent néanmoins élaborer un PLU tenant lieu de PLH au formalisme allégé (art.L. 123-1 al.6 code urb.)⁽⁶⁾.

Le PLUi toujours en débat un an après la loi Alur

Tout juste réformé, le droit de l'urbanisme connaît de nouveaux ajustements, entrés en vigueur ou encore en discussion, pour impulser l'élaboration des PLUi.

Des assouplissements de calendrier pour les PLUi engagés après la loi Alur

Selon l'article 13 de la loi SVE, les échéances pour la transformation des POS et la « grenellisation » des PLU [Cocquière, 2014], ainsi que les délais de mise en compatibilité des PLU et documents en tenant lieu avec les documents supérieurs⁽⁷⁾ (ou, selon le cas, de prise en compte de ces derniers), cessent de s'appliquer dès lors que :

- l'EPCI compétent (ou la métropole de Lyon) engage une procédure d'élaboration d'un PLUi entre le 27 mars 2014 (date d'entrée en vigueur de la loi Alur) et le 31 décembre 2015;

Lexique

EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PDU (IF)	Plan de déplacements urbains (Île-de-France)
PLD	Plan local de déplacements
PLH	Programme local de l'habitat
PLUi	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
POA	Programme d'orientations et d'actions
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Personne publique associée
Scot	Schéma de cohérence territoriale
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

- le débat sur les orientations générales du PADD du territoire a lieu avant le 27 mars 2017;
- et que le PLUi est approuvé au plus tard le 31 décembre 2019.

Un nouveau renforcement du PLUi dans le cadre de la réforme territoriale ?

Au fil des travaux et débats parlementaires dans le cadre du projet de loi NOTRe, l'intercommunalité monte en puissance – ce qui affecte incidemment le régime du PLUi. À l'issue d'un récent amendement, la majorité qualifiée⁽⁸⁾ remplacerait la minorité de blocage instaurée par la loi Alur pour faire opposition au transfert de la compétence PLU aux communautés d'agglomération et de communes. Si elle est définitivement votée, cette disposition renforcera le caractère automatique du transfert de compétence – question qui fut ô combien sensible au moment de l'élaboration de la loi Alur... Les discussions ne sont toutefois pas closes.

En conclusion, si la loi Alur n'a pas rendu le PLUi obligatoire, elle constitue une nouvelle avancée en ce sens. En Île-de-France, dans un contexte institutionnel non stabilisé (avec, en 2016, la

création de la MGP et la constitution des grands EPCI dans l'unité urbaine de Paris), et face à l'évolution des documents d'urbanisme attendue, les élus seront-ils prêts à s'engager dans la voie du PLUi? La loi récente relative à la simplification de la vie des entreprises assouplit les échéances pour les EPCI qui le feront.

Par ailleurs, le contexte des finances publiques relativement tendu pourrait être un élément moteur en faveur d'une mutualisation des moyens au niveau intercommunal, mais il est difficile d'évaluer son impact sur le transfert de la compétence PLU. Reste enfin à attendre le dénouement du projet de loi NOTRe pour en apprécier les incidences sur le développement des PLUi, notamment dans le périmètre de la MGP.

Alexandra Cocquière ■

(6) N.B.: hors Île-de-France, cette possibilité s'étend également au PLU tenant lieu de PDU.

(7) Art.L. 111-1-1 IV al.2 et 4 code urb.

(8) Soit deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population ou au moins la moitié des communes représentant plus des deux tiers de la population.

Pour en savoir plus

- **Projet de loi NOTRe**, Assemblée nationale, texte adopté, 10 mars 2015. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0482.asp>
- **BRETT-VISSET FLORA**, « La métropole du Grand Paris : décryptage(s) », *Note rapide*, n° 644, IAU îdF, mars 2014.



- **COCQUIÈRE Alexandra**, « Loi Alur : l'essentiel du volet planification », *Note rapide*, n° 659, IAU îdF, août 2014.



- **MOLINO Marie, ALLE Camille**, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires*, AdCF, 2013.
- **PARNAIX Agnès, ZUGETTA Isabelle**, *Chroniques de l'interco*, site de l'IAU îdF: <http://www.iau-idf.fr/iau-et-vous/nos-editions/les-chroniques.html>
- **PARNAIX Agnès, ZUGETTA Isabelle**, « L'intercommunalité francilienne : vers une généralisation en grande couronne », *Note rapide*, n° 616, IAU îdF, février 2013.

Directrice de la publication :
Valérie Mancret-Taylor

Auteur : Alexandra Cocquière
Sous la direction de Sandrine Barreiro

Rédactrice en chef : Isabelle Barazza

Maquette : Agnès Charles

Cartographie : Dorothee Palayan, Jean-Eudes Tilloy

Infographie : Pascale Guery, Dorothee Palayan
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