

Urbanisme

PLU : l'échelon intercommunal gagne du terrain

Fortement encouragé par les lois successives, le PLUi se déploie. Sa mise en place, si elle a été progressivement simplifiée, recèle encore quelques subtilités.

Par Arthur Gayet, avocat à la Cour, Seban & Associés

Envisagé dès l'adoption de la loi SRU du 13 décembre 2000, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) s'est progressivement généralisé, avant de devenir la norme en matière de planification urbaine. Ainsi, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a consolidé l'approche intercommunale en incitant au transfert de la compétence PLU au bénéfice des communautés d'agglomération et des communautés de communes (1), avant que la loi Alur du 24 mars 2014 ne l'impose de plein droit au plus tard trois ans après sa promulgation - soit le 27 mars 2017.

A noter, toutefois, que l'article 136 de la loi Alur avait prévu la possibilité pour les communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération de s'y opposer par une minorité de blocage dans les trois mois précédant le 27 mars 2017. Cette minorité de blocage devait concerner au moins 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population. Cette procédure a été largement utilisée avant la date

A la fin 2017, seuls 46 % des EPCI étaient compétents en matière de PLU.

butoir. Ainsi, ils sont 679 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à avoir voté ce blocage (2).

Ainsi, à la fin 2017, seuls 46 % des EPCI - soit 585 établissements au total - étaient compétents en matière de PLU (3).

Ce pourcentage ne devrait cesser d'augmenter puisque, si les EPCI devenus compétents en matière de PLU ne peuvent plus renoncer à leur compétence, les communes ayant opposé une minorité de blocage devront régulièrement renouveler leur position. En effet, l'article 136 de la loi Alur prévoit que tel sera le cas à l'occasion de la prochaine élection du président de l'EPCI suivant le renouvellement général des conseillers ou à tout moment par un vote de l'organe délibérant de l'EPCI.

L'échelon intercommunal est donc clairement affirmé en termes de planification urbaine. L'occasion de rappeler les conséquences de ce transfert de compétence sur l'élaboration d'un

PLUi, mais aussi d'évoquer certaines spécificités de ce document en matière d'élaboration, de périmètre et de contenu.

L'obligation d'adopter un PLUi répond à des règles précises

Les obligations en matière d'élaboration des PLUi ont été précisées par la loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017. La règle est simple : désormais, et en application de l'article L. 153-2 du Code de l'urbanisme (C. urb.), l'EPCI compétent engage une procédure d'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité de son territoire au plus tard lorsqu'est engagée la révision générale d'un PLU applicable sur son territoire.

Dérogation. A noter qu'une dérogation est toutefois prévue pour les communautés de communes et d'agglomération issues d'une fusion entre un ou plusieurs EPCI compétents en matière de PLU et un ou plusieurs EPCI ne détenant pas cette compétence. Dans cette hypothèse, l'EPCI nouvellement créé peut prescrire la révision d'un PLU existant sans être obligé d'engager l'élaboration d'un PLUi couvrant l'ensemble de son périmètre et ce, pendant une période de cinq ans à compter de sa création (art. L. 153-3 C. urb.).

Ainsi que le précisait le ministère chargé de l'urbanisme, cette mesure, introduite par la loi Egalité et Citoyenneté, est destinée à laisser du temps à ces communautés pour s'organiser et à l'ensemble des communes concernées pour se préparer à l'exercice de la compétence au niveau intercommunal, avant de lancer l'élaboration du PLUi. Ainsi, les communautés pourront faire le choix, pendant cinq ans si elles le souhaitent, de gérer les documents d'urbanisme à l'échelle où ceux-ci existent au moment de leur création et de mener toutes procédures d'évolution de ces documents, y compris la révision générale si cela leur paraît pertinent.

PLU communaux. Hormis cette hypothèse dérogatoire, la révision générale d'un PLU implique donc nécessairement l'élaboration d'un PLUi. En attendant, les documents d'urbanisme



locaux restent applicables (4) et l'EPCI compétent peut achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU communal engagée avant sa création. A noter sur ce dernier point que, lorsque la procédure avait été engagée par une commune, la reprise de la procédure nécessite l'accord de cette dernière (art. L. 153-9, I C. urb.).

Le PLUi est élaboré sous la responsabilité de l'EPCI, en collaboration avec les communes

Aux termes de l'article L. 153-8 du Code de l'urbanisme, le PLUi est élaboré « à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ». L'article R. 153-1 précise que c'est le président de l'EPCI qui conduit cette procédure.

Extension du projet de PLUi. Par ailleurs, et afin d'éviter l'abandon de l'élaboration d'un PLUi par un EPCI dont le périmètre évolue ou qui est créé après fusion de plusieurs EPCI, la loi Egalité et Citoyenneté a prévu la possibilité d'étendre le projet de PLUi au nouveau territoire (art. L. 153-9, II C. urb.).

L'EPCI en cause doit délibérer en ce sens afin d'achever la procédure d'élaboration du document d'urbanisme tout en l'étendant à la totalité de son territoire. A noter, toutefois et logiquement, que cette possibilité n'est ouverte que si le projet de PLUi n'a pas encore été arrêté et qu'il nécessite un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Le cas échéant, le conseil communautaire devra

également délibérer sur les modifications apportées aux objectifs précédemment définis et exposer les modalités de concertation complémentaires prévues.

Conférences intercommunales. Hormis le changement d'échelle (de la commune à l'EPCI) et les dispositions propres aux modifications de périmètre des EPCI (art. L. 153-6, L. 153-9 et L. 153-10 C. urb.), la procédure d'élaboration du PLUi diffère peu de celle des PLU communaux.

L'une des distinctions essentielles réside dans la mise en place de conférences intercommunales assurant l'intervention des maires des communes membres dans la création du PLUi.

Cette conférence doit se réunir au moins à deux reprises dans le cadre de la conception du PLUi : d'abord en début de procédure, puis entre la fin de l'enquête publique et la délibération d'approbation du document d'urbanisme.

La première conférence (art. L. 153-8, 1^{er} C. urb.) a pour objet de réunir l'ensemble des maires des communes membres afin de définir les modalités de leur collaboration à la procédure d'élaboration. Ces dernières seront ensuite arrêtées par le président de l'EPCI. Le Code de l'urbanisme n'apporte pas d'autres précisions sur les modalités de cette conférence. Cela étant, il s'agit d'une étape importante pour les communes membres.

La seconde (art. L. 153-21, 1^{er} C. urb.) intervient après l'enquête publique et avant l'approbation du PLUi. Il ne s'agit, toutefois, que de présenter aux communes les résultats de l'enquête publique et les avis des personnes publiques associées.



La planification couvre l'intégralité du territoire intercommunal

Le principe est affirmé à l'article L. 153-1 du Code de l'urbanisme : « Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire [...] de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme. » Plusieurs dispositions particulières sont néanmoins prévues.

PLU infracommunautaires. La première concerne les EPCI de grande taille - hors métropoles - qui regroupent au moins 100 communes (soit une quinzaine d'EPCI en pratique). Dans cette hypothèse, le Code de l'urbanisme prévoit la possibilité d'élaborer plusieurs PLU infracommunautaires regroupant

Les EPCI d'au moins 100 communes peuvent élaborer des PLU infracommunautaires regroupant plusieurs communes.

chacun plusieurs communes ou une commune nouvelle, dont l'ensemble couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI (art. L. 154-1 et suivants C. urb.). Ce dernier doit préalablement délibérer sur le périmètre de chaque PLU, le calendrier prévisionnel des différentes procédures et celui

relatif, le cas échéant, à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (Scot) couvrant le territoire de l'EPCI. Cette délibération est transmise au préfet de département qui dispose alors d'un délai de deux mois pour donner son accord sur cette dérogation. Sur ce point, il convient de relever que la dérogation accordée cesse de s'appliquer si l'EPCI n'est pas couvert par un Scot approuvé dans un délai de six ans à compter de l'autorisation accordée par le préfet.

Plans de secteurs. A côté des PLU infracommunautaires, la seconde disposition particulière concerne les plans de secteurs, qui ont vocation à être utilisés plus largement (art. L. 151-3 C. urb.).

Ce qu'il faut retenir

► Les dernières évolutions législatives et réglementaires ont imposé l'échelon intercommunal en matière de planification urbaine, à travers le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

► Les EPCI compétents ont ainsi l'obligation - sauf exceptions - d'élaborer un tel document à l'occasion de la révision de l'un des PLU applicables sur leur territoire.

► Le PLUi est élaboré sous la responsabilité de l'EPCI en collaboration avec les communes membres, et doit couvrir l'ensemble du territoire intercommunal. Il est cependant possible, pour les EPCI de grande taille, d'élaborer des PLU infracommunautaires.

► Le PLUi peut valoir programme local de l'habitat (PLH) et plan de déplacements urbains (PDU). Il n'est plus possible, en revanche, d'adopter un PLUi ayant les effets d'un schéma de cohérence territoriale (Scot).

Ces derniers peuvent en effet, à la demande d'une ou plusieurs communes membres, être élaborés par les EPCI compétents en matière de PLU sans distinction. Ils sont intégrés - contrairement aux PLU infracommunautaires - au PLUi. Le plan de secteur précise les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ainsi que le règlement spécifique à ce secteur. Il subsiste en revanche un seul PADD et un seul rapport de présentation au sein du PLUi afin d'assurer la cohérence de la planification intercommunale.

Les retours d'expérience montrent que ces plans sont pour l'instant assez peu employés (5). Ils présentent pourtant plusieurs avantages, parmi lesquels une plus grande lisibilité des documents ainsi qu'une meilleure cohérence des OAP et du règlement avec les enjeux du territoire en particulier pour les EPCI de grande taille ou hétérogènes.

Les PLUi peuvent tenir lieu de PLH et de PDU

Outre le contenu imposé des PLUi, il est nécessaire de rappeler que ces derniers peuvent tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU) conformément aux dispositions des articles L. 151-44 à L. 151-48 du Code de l'urbanisme.

Sur ce point, la loi Egalité et Citoyenneté a comblé un vide juridique en précisant que l'EPCI doit disposer de la compétence habitat pour pouvoir élaborer un PLUi-H. Jusqu'alors, l'article L. 151-44 du Code de l'urbanisme ne le précisait pas. Pour les EPCI qui avaient déjà adopté un tel document sans disposer de la compétence habitat, la loi leur impose d'intégrer cette compétence dans leurs statuts avant le 28 janvier 2018, faute de quoi le PLUi ne vaudrait plus PLH.

Deux possibilités supprimées. Enfin, il convient de noter deux suppressions réalisées par la loi Egalité et Citoyenneté. Tel est le cas de la possibilité d'élaborer un PLUi ayant les effets d'un Scot, le législateur ayant constaté que cette possibilité empêchait souvent l'émergence de périmètres de Scot plus étendus et plus pertinents. Les PLUi valant Scot ayant fait l'objet d'un accord exprès du préfet avant la publication de ladite loi ne sont, en revanche, pas remis en cause.

Autre suppression : celle des « PLUi partiels touristiques » qui concernaient des secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt communal identifié par un Scot. Cette possibilité était offerte sous réserve que, parallèlement, la commune concernée couvre le reste de son territoire par un PLU. Cette disposition, introduite par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, n'avait pas trouvé à s'appliquer et ne pouvait plus l'être compte tenu du transfert de la compétence PLU. ●

(1) Le transfert obligatoire de la compétence ne concernait que les métropoles et communautés urbaines.

(2) « Le PLU intercommunal bute sur la minorité de blocage », par Sylvie Luneau, *lagazettedescommunes.com*, 13 mars 2018.

(3) Enquête annuelle 2018 du Club PLUi, réseau national piloté par le ministère de la Cohésion des territoires.

(4) Sauf caducité des plans d'occupation des sols prévue par le Code de l'urbanisme (art. L. 174-1).

(5) Source : Club PLUi.