

## Urbanisme

# PLU intercommunal: un outil de planification

La loi du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II », a fait de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) le principe, le PLU communal étant appelé à devenir l'exception: synthèse des principales caractéristiques du PLUI.

### LES AUTEURES

**VANINA FERRACCI,**  
avocate à la cour,  
AdDen avocats

**ANNE DAVY,**  
avocate à la cour,  
AdDen avocats

**E**n l'état actuel des textes en vigueur, le PLUI relève d'un cadre incitatif, puisque seules les communautés urbaines et les métropoles détiennent la compétence PLUI de plein droit. Hors ces deux hypothèses, l'élaboration d'un PLUI relève de la volonté des communes membres, qui conservent leur compétence sauf si elles décident de la transférer à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elles sont membres.

Le transfert de compétence pourrait également devenir prochainement automatique pour les métropoles (article 31 du projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale, en discussion au Sénat) et pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération (article 33 du projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale).

art. L.123-1). Les auteurs du PLUI peuvent décider de la création d'un ou plusieurs plans de secteur, lesquels doivent couvrir chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI (C. urb., art. L.123-1-1). L'objet de ces plans de secteurs est de préciser les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement, spécifiques à ce secteur. Seuls ces documents peuvent être « sectorisés », ce qui n'est pas le cas du rapport de présentation, ou encore du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui demeurent des documents communs à l'ensemble du PLUI. D'une manière générale, ces plans de secteurs permettent la préservation d'identités locales à l'intérieur de l'intercommunalité, étant précisé que cette faculté de « sectorisation » appartient au seul EPCI compétent pour élaborer le PLUI, qui est également seul compétent pour déterminer la ou les communes pouvant en bénéficier.

### Les enjeux du PLUI

Les enjeux actuels de l'aménagement de l'espace ont dépassé la stricte échelle communale: les interconnexions « habitats - emplois - loisirs - services » s'inscrivent dans une dynamique de bassin de vie et impliquent d'appréhender l'aménagement du territoire à l'échelle de l'intercommunalité. A cela s'ajoute le constat que les choix opérés en matière d'urbanisme et d'occupation des sols ne peuvent plus faire abstraction des politiques publiques définies en matière de logement, de déplacement et de développement économique à l'échelle supra communale. Le PLUI est ainsi conçu pour être un outil central et transversal de planification regroupant l'ensemble de ces politiques sectorielles afin d'assurer le développement cohérent du territoire.

### Couverture intercommunale et sectorisation

Le principe n'est pas nouveau: le PLUI doit couvrir l'intégralité du territoire intercommunal, sauf les parties de territoire couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (C. urb., art. L.123-1), étant précisé qu'un PLUI partiel peut désormais être envisagé dans un cas spécifique, qui intéresse essentiellement les zones touristiques (C. urb.,

### Elaboration en concertation avec les communes

Le PLUI est certes élaboré « à l'initiative et sous la responsabilité » de l'EPCI (C. urb., art. L.123-6), lorsque celui-ci est doté de la compétence en matière de PLU, mais les communes membres peuvent faire valoir leurs intérêts tout au long de la procédure d'élaboration. En effet, le PLUI est élaboré « en concertation avec les communes membres ». D'un point de vue pratique, cela implique que les services des différentes communes et ceux de l'EPCI se réunissent tout au long de l'élaboration du projet pour déterminer les orientations de la politique globale à l'échelle du territoire intercommunal, en veillant à ce que les arbitrages entre intérêt intercommunal et intérêts communaux soient acceptés par les communes membres. Cette concertation apparaît essentielle dans le déroulement de la procédure. En effet, une fois arrêté, le PLUI est soumis pour avis aux communes membres. Or, la portée de cet avis est renforcée: lorsqu'une commune émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation, ou sur le règlement, qui concernent directement son terri-

toire, l'organe délibérant de l'EPCI ne pourra passer outre qu'à la majorité des deux-tiers de ses membres (C. urb., art. L.123-9). Une concertation insuffisante peut ainsi, potentiellement, aboutir à une situation de blocage au stade de cette procédure d'avis.

### Intégration des politiques sectorielles

Le PLU est opposable aux tiers dans un rapport de conformité, ce qui n'est pas le cas d'un programme local de l'habitat (PLH) ou d'un plan de déplacement urbain (PDU). Dès lors, intégrer les politiques sectorielles en matière d'habitat et de déplacement dans le PLUI permet de traduire leurs objectifs en règles opposables, notamment dans le cadre de la définition du zonage et du règlement.

Pour que le PLUI réponde à l'objectif d'appréhension globale et transversale de l'aménagement du territoire, ses orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tiendront lieu de programme local de l'habitat et, lorsque l'EPCI est l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, de plan de déplacement urbain (C. urb., art. L.123-1-4), quand bien même les seuils de 30 000 et 100 000 habitants au-delà desquels ces documents sont normalement obligatoires ne sont pas atteints (CCH, art. L.302-1 et CGCT, art. L.1214-3).

### La ventilation des politiques de logement et de déplacement dans le PLUI

La rédaction des PLH et PDU n'étant pas organisée autour d'un rapport de présentation, d'un PADD, d'OAP et d'un règlement, le législateur a dû distinguer, parmi les dispositions des PLH et PDU, celles qui pouvaient être directement opposables de celles qui n'avaient pas vocation à l'être. Les différents aspects d'un PLH et d'un PDU se retrouvent donc dans chacune des composantes du PLUI. Le diagnostic du rapport de présentation (C. urb., art. R.123-2-2) et le PADD comporteront ainsi des exposés propres au logement et aux déplacements, qui n'ont pas vocation à être directement opposables. Les dispositions opposables des PLH / PDU trouvent quant à elles une place privilégiée dans les OAP (C. urb., L.123-1-4 et R.123-3-1) qui sont classées en trois catégories: aménagement, logement et déplacement.

Plus précisément, en matière d'habitat, les OAP définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ces objectifs sont déclinés dans le cadre d'un programme d'action indiquant notamment les modalités de suivi et d'évaluation du programme local de l'habitat ou encore les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune, la liste des principales actions en-

visagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant, etc.

En ce qui concerne les transports et les déplacements, les OAP définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, ainsi que les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs tels que le développement des transports collectifs, l'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie, l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, etc.

Si les dispositions du PLH et, le cas échéant, du PDU, n'ont pas vocation à être directement intégrées dans le règlement du PLUI, le Code de l'urbanisme permet à ce dernier,

### À NOTER

**Intégrer les politiques sectorielles en matière d'habitat et de déplacement dans le PLUI permet de traduire leurs objectifs en règles opposables.**

à l'instar d'un PLU communal, de comporter des règles applicables dans le domaine de l'habitat et des déplacements.

Ainsi, en matière de logement, le règlement peut, entre autres, fixer des emplacements réservés en vue de la réalisation des programmes de logements définis ou

délimiter des secteurs où les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale (C. urb., art. R.123-12). En matière de déplacement, le règlement détermine notamment les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement et délimite des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer ces obligations (C. urb. R.123-9 et R.123-4).

### • L'opposabilité du PLH et, le cas échéant, du PDU, aux autorisations d'urbanisme

Le règlement et ses documents graphiques sont les seules composantes du PLUI opposables aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de conformité. Les OAP - qui doivent par ailleurs respecter les orientations définies dans le PADD (C. urb. L.123-1-4) - ne le sont quant à elles que dans un rapport de compatibilité (1). Toutefois, le règlement du PLUI doit lui-même être compatible avec les OAP et leurs documents graphiques (C. urb. art. L.123-5) et doit fixer « en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols » (C. urb., art. L.123-1-5). En conséquence, le respect, par les autorisations d'urbanisme, des dispositions « habitat » et « déplacement », contenues notamment dans les OAP, est donc assuré du fait de l'obligation de cohérence globale qui s'impose aux différentes composantes du PLUI.

### L'évolution des dispositions « habitat » et « déplacement » du PLUI

Le PLH et, le cas échéant, le PDU, sont soumis au régime juridique applicable au PLUI en ce qui concerne son évolution et sa révision. Ainsi, à la différence des PLH, les dispositions « habitat » des OAP ne deviennent pas caduques au bout de six ans (CCH, art. L.300-2). Par ailleurs, alors que les PDU doivent faire l'objet d'une évaluation tous les (•••)

### RÉFÉRENCES

- Code des transports (C. transp.), art. L.1214-8.
- Code de l'urbanisme (C. urb.) art. L.122-3, L.123-1, L.123-1-1, L.123-1-4, L.123-1-5, L.123-5, L.123-6, L.123-7, L.123-9, L.123-12-2, L.211-2, L.331-2, R.123-2-2, R.123-3-1, R.123-4, R.123-9, R.123-12.
- Code de la construction et de l'habitation (CCH), art. L.300-2, L.302-1.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.1214-3.

### À SUIVRE

Les règles exposées par le présent article sont susceptibles d'évoluer. En effet, le projet de loi Accès au logement et urbanisme rénové (Alur), en discussion à la date de la rédaction du présent article, prévoit de modifier certains articles du Code de l'urbanisme et du Code général des collectivités territoriales relatifs au PLUI, notamment certaines règles de procédure (cf. art. 63 et 64 du projet de loi et amendements adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale entre le 17 et le 25 juillet 2013).

(...) cinq ans (C. transport, art. L.1214-8), la fréquence de ces évaluations pour les PLUI est fixée à six ans (C. urb., art. L.123-12-2). L'application d'un régime juridique identique permet d'assurer une évolution cohérente des dispositions «aménagement», «logement» et «déplacement» du PLUI et participe d'une intégration intelligente de ces dispositions au sein d'un document unique, outil central et transversal de planification du développement du territoire.

### Cas du PLUI valant Scot

Au-delà des politiques sectorielles relatives à l'habitat et aux déplacements, le PLUI peut également comprendre des dispositions d'urbanisme qui relèvent en principe de la seule compétence des schémas de cohérence territoriale (Scot) lorsqu'il est élaboré par un EPCI qui n'est pas situé dans le périmètre d'un Scot.

Le PLUI a alors les effets du Scot, sous réserve, toutefois, de la validation de son périmètre par le préfet qui contrôle s'il «permet la cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement» (C. urb., art. L.123-7 et L.122-3).

## Impacts du transfert PLUI sur les autres compétences communales

### Compétence en matière d'autorisation d'urbanisme

Le transfert de la compétence en matière de PLU à l'échelle intercommunale n'emporte en aucun cas transfert de la compétence en matière d'autorisation d'urbanisme: dans tous les cas la commune demeure compétente pour instruire et délivrer les autorisations d'urbanisme. Il n'existe, en effet, aucun lien juridique entre la compétence en matière de PLU et celle en matière d'autorisation d'urbanisme.

Ainsi, s'il peut y avoir fusion des services instructeurs, celle-ci ne peut résulter que de la volonté des communes membres, et non intervenir par voie de conséquence du transfert de compétence en matière de PLU. Le transfert de la compétence PLU à l'échelle intercommunale aura toutefois des répercussions sur d'autres compétences généralement communales.

### Droit de préemption urbain

La compétence en matière de droit de préemption urbain (DPU) est transférée de plein droit à l'EPCI lorsque celui-ci est compétent, de par la loi ou ses statuts, tout à la fois en matière de PLU et de ZAC (C. urb., art. L.211-2). Ainsi, en procédant au transfert à cet EPCI de la compétence PLU, ses communes membres transféreront également celle du DPU, dès lors que l'EPCI est par ailleurs compétent en matière de ZAC. Si les communautés urbaines et les métropoles ne sont pas concernées, puisqu'elles sont en tout état de cause compétentes de par la loi, tant en matière de PLU que de ZAC, pour les autres EPCI, ce sont les statuts, et donc les communes membres, qui détermineront ces champs de compétence.

### Part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement

Le transfert de la compétence PLU peut avoir une incidence sur les recettes communales, l'institution de la taxe d'aménagement (TA) relevant de l'organe délibérant des EPCI lorsqu'ils sont compétents en matière de PLU (les communautés urbaines étant pour leurs parts compétentes de plein droit de par la loi) (C. urb., L.331-2). Ainsi, le transfert de la compétence PLU à l'EPCI emportera transfert de la compétence en matière de taxe d'aménagement, c'est-à-dire de la compétence pour instituer et percevoir la part intercommunale de la taxe, pour fixer son taux (entre 1% et 5%) et, le cas échéant, pour décider d'exonérations partielles ou totales. Ce transfert de compétence doit cependant être relatif,

### À NOTER

**Le transfert de compétence en matière de PLU n'emporte pas de facto la fusion des services instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme.**

puisque l'EPCI ne peut instituer la part intercommunale de la TA qu'avec l'accord des conseils municipaux exprimé selon une règle de double majorité (2) (hors le cas de la communauté urbaine).

En outre, les communes membres ne sont pour autant pas privées de ces recettes puisque, lorsque

l'EPCI institue la part intercommunale de la TA, dans les conditions pré-exposées, il doit également fixer, par délibération, les conditions du reversement du produit de la taxe par l'EPCI aux communes membres «compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences» (C. urb., art. L.331-2).

(1) CE 26 mai 2010 M. MDS c/ Cne Saint-Avé, req. n°320780.

(2) Deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

### À RETENIR

➤ **Outil transversal.** Le PLUI est conçu pour être un outil central et transversal de planification regroupant les politiques sectorielles d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat et de déplacement afin d'assurer le développement cohérent du territoire.

➤ **Transfert.** Le transfert de compétence PLU à l'échelle intercommunale n'emporte pas transfert de compétence en matière d'autorisation d'urbanisme.