

Orientations d'aménagement et loi Alur: retour aux sources ?

C'est seulement dans l'hypothèse où le PLUI «tient lieu de» PDH et de PDU que des OAP en matière d'habitat et de déplacements doivent être édictées.

RÉFÉRENCES

● Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (JO du 26 mars 2014 p. 5808)

À RETENIR

Le législateur a voulu introduire une dose de souplesse à un dispositif pas loin d'être inapplicable dans sa version issue de la loi Grenelle 2. A jouer la carte de la souplesse, toutefois, on est en droit de s'interroger sur l'utilité qu'un EPCI aurait aujourd'hui à assurer l'intégration du PLH ou du PDU dans un document unique si ce n'est à fragiliser le PLUI dans son entier. A moins que le législateur, en offrant la possibilité au juge administratif de limiter «notamment» l'annulation du PLUI au POA ou aux dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des OAP (C. urb., art. L.600-9), ait entendu rassurer les plus récalcitrants... Ou comment trancher les têtes de l'Hydre sans faire mourir la bête!

À LIRE

« Les orientations d'aménagement et de programmation: entre évolutions et questionnements », par A. Massaguer, Le Courrier des maires, n° 279, mai 2014.

1. Les difficultés induites par la réforme de 2010

Issu de la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010, le nouvel article L.123-1-4 du Code de l'urbanisme a profondément redessiné le visage des orientations d'aménagement.

Soucieux de l'intégration des politiques sectorielles liées à l'habitation et aux déplacements dans les documents locaux d'urbanisme, le législateur avait imaginé un système complexe où, pour les seuls plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) «tenaient lieu» de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (DPU). De nombreuses critiques se sont alors élevées, dont l'auteur de ces lignes s'est fait l'écho dans ces mêmes colonnes, contre une nouveauté susceptible de constituer, paradoxe étonnant, un énième frein à la généralisation des PLUI sur le territoire.

Les difficultés nées de la réforme des OAP pouvaient s'analyser sous un double prisme. D'une part, l'intégration des politiques sectorielles dans le PLUI aurait conduit les intercommunalités nouvellement compétentes en matière de PLU à se voir imposer l'intégration d'un PLH ou d'un PDU alors que certaines d'entre elles s'en trouvent exclues par les législations relatives à l'habitation ou aux transports. D'autre part, les OAP étant opposables aux travaux et opérations figurant à l'article L.123-5 du Code de l'urbanisme dans un rapport de compatibilité, l'intégration du PLH et du PDU au PLUI avait pour conséquence d'imposer aux constructeurs des normes qui n'ont pas vocation à réglementer l'utilisation ou l'occupation des sols.

2. La révision du dispositif

Le législateur rectifie le dispositif dans le sens d'une clarification du régime des OAP à l'occasion du vote de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

Première innovation, ce ne sont plus les OAP qui «tiennent lieu» de PLH ou de PDU mais bien le PLUI. La nouvelle rédaction de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme paraît ainsi mieux refléter les missions assignées aux PLH et aux PDU les-

quelles sont susceptibles de s'incarner dans d'autres documents du PLU, à commencer par le règlement. Le «recentrage» des OAP sur les dispositions ayant trait à l'urbanisme et l'aménagement passe ainsi par une nouvelle rédaction de l'article L.123-1-4 du Code de l'urbanisme qui ne fait désormais référence qu'à des actions et opérations d'aménagement, y compris dans les cas de PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU. Aux côtés des OAP se trouve un nouvel instrument nommé «programme d'orientation et d'actions» (POA) qui, aux termes de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme, comprend «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 plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains».

Ainsi qu'il résulte des débats parlementaires de la loi Alur, le POA a vocation à accueillir les contenus non réglementaires du PLU, comme les éléments de programmation du PLH. Dans cette logique, il ne sera pas opposable aux autorisations d'urbanisme mais vraisemblablement, comme le précise l'article L.123-5 précité, aux «actes pris au titre de la police du stationnement et de la circulation, ainsi que les actes et décisions relatifs à la voirie et à la gestion du domaine public routier».

En présence d'un PLUI «tenant lieu de», le POA est complété d'OAP en matière d'habitat et de transports à vocation stricte d'aménagement afin d'assurer leur opposabilité aux travaux et opérations visés à l'article L.123-5 précité (C. urb., art. L.123-1-4).

Seconde innovation, introduite par les députés au cours de la discussion parlementaire, l'intégration du PLH et du PDU dans le PLUI devient facultative. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où le PLUI «tient lieu de» que des OAP en matière d'habitat et de déplacements doivent obligatoirement être édictées.

Une exception est toutefois à signaler pour ce qui concerne les communautés de communes de moins de 30 000 habitants et pour les EPCI non soumis à l'obligation d'élaborer un PDU mais s'engageant à élaborer un PLUI «tenant lieu de» qui feront figurer «si nécessaire» des dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements dans les orientations d'aménagement et de programmation (C. urb., art. L.123-1).

Aurélien Massaguer, avocat à la cour, AdDen Avocats