



Planification : mesures PLUi

1. Exercice de la compétence PLU par les EPCI issus d'une fusion « mixte »

En application combinée de la loi ALUR, qui a inscrit la compétence « plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale » dans le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération **et du code général des collectivités territoriales** (article L.5211-41-3 III), qui précise qu'en cas de fusion les compétences obligatoires existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement sur l'ensemble de son périmètre, **un établissement public de coopération intercommunal qui résulte de la fusion¹ de plusieurs EPCI dont l'un au moins détenant cette compétence, exerce cette compétence au jour de sa création, sur l'ensemble de son territoire.**

Ce sont environ 150 communautés nouvelles qui sont dans ce cas de figure au 1^{er} janvier 2017. La loi Égalité et Citoyenneté a permis d'introduire une disposition particulière, codifiée à l'article L153-3 du code de l'urbanisme, permettant à ces communautés de communes ou d'agglomération de pouvoir, pendant une période de 5 ans maximum à partir de leur création, prescrire la révision générale d'un PLU (ou PLUi) existant sans être obligées de ce fait d'engager l'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité de leur périmètre.

Cette mesure est destinée à laisser du temps à ces communautés pour s'organiser et à l'ensemble des communes concernées pour s'accoutumer à la situation, nouvelle pour certaines, de l'exercice de la compétence au niveau intercommunal, avant de lancer l'élaboration du PLUi. Ainsi, les communautés pourront faire le choix, pendant 5 ans **si elles le souhaitent**, de gérer les documents d'urbanisme à l'échelle où ils 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.

¹ Les autres cas de fusions d'EPCI ne font pas l'objet de mesure dans la loi EC car ils ne génèrent pas de difficultés particulières. Soit il s'agit de fusions d'EPCI ayant tous la compétence PLU et la nouvelle communauté est de droit compétente au 1^{er} janvier 2017, ce qui s'inscrit donc dans la continuité de la situation précédente.

Soit il s'agit de fusions d'EPCI ne détenant pas la compétence PLU et la nouvelle communauté n'est pas compétente au 1^{er} janvier 2017 mais le devient au 27 mars 2017 sauf si dans les 3 mois qui précèdent cette échéance, 25 % des communes représentant 20 % de la population ont délibéré pour s'opposer à ce transfert (minorité de blocage prévu par l'article 136 de la loi ALUR)

2. Mesures spécifiques EPCI XXL

Pour faciliter l'exercice de la compétence PLU dans les communautés de communes, d'agglomération ou les communautés urbaines de très grande taille, la loi Égalité et Citoyenneté introduit un chapitre spécifique dans le titre du code de l'urbanisme consacré aux plans locaux d'urbanisme, intitulé « Dispositions particulières aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de grande taille ».

Ce chapitre crée un régime particulier facultatif pour l'exercice de la compétence « plan local d'urbanisme ». Ce régime déroge au droit commun permet à ces communautés, sous réserve de remplir certains critères et après accord du préfet, de pouvoir réaliser, de manière échelonnée dans le temps ou concomitamment, plusieurs PLU infra communautaires assurant la couverture de la totalité de leur territoire.

S'agissant d'une faculté et non d'une obligation, les services déconcentrés de l'État ont un rôle important de conseil à jouer pour éclairer les communautés concernées sur les avantages et inconvénients des différentes options qui s'ouvrent à elles. C'est en effet en fonction des contextes locaux que peut s'apprécier la pertinence de mettre en œuvre la dérogation et, si ce choix est retenu, d'en définir les conditions géographiques et calendaires de réalisation. Il convient à cet égard de bien préciser à ces communautés que les PLU infra communautaires ne peuvent tenir lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacement urbain.

2.1. EPCI concernés

Cette possibilité n'est ouverte qu'aux EPCI à fiscalité propre comptant au moins 100 communes et qui ont le statut de communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaine. Les métropoles en sont donc exclues. Les communautés éligibles doivent également être couvertes par un schéma de cohérence territoriale ou être incluse dans le périmètre d'un, projet de SCOT.

L'exercice de cette faculté n'est pas conditionné par un délai et elle peut être mise en œuvre au moment choisi par la communauté. Elle est ouverte aux communautés respectant au 1^{er} janvier les conditions prévues par la loi mais également à celles qui les rempliront éventuellement à l'avenir.

2.2. Octroi de la dérogation

La dérogation est accordée par le préfet de département, au vu de la délibération transmise par la communauté et qui précise :

- la sectorisation prévue pour chaque PLU infra communautaire, chacun d'entre eux devant regrouper plusieurs communes ou une commune nouvelle.
- le calendrier prévisionnel de l'engagement des différentes procédures
- si la communauté n'est pas déjà couverte par un SCOT opposable, le calendrier prévisionnel d'élaboration du SCOT

La dérogation est accordée par le préfet dès lors que le projet qui lui est soumis répond aux conditions fixées par la loi et permet le respect des principes généraux posés par l'article 101-2 code de l'urbanisme pour le développement équilibré des territoires et prend en compte des projets d'intérêt général ainsi que les opérations d'intérêt national.

2.3. Mise en œuvre

La communauté met en œuvre les procédures d'élaboration des PLU infra communautaires conformément à sa délibération.

Parallèlement à ces élaborations, elle assure la gestion des documents d'urbanisme existants. S'agissant des PLU, elle peut à ce titre les modifier, les mettre en compatibilité avec un projet d'intérêt général et les réviser selon la procédure de révision allégée. Elle peut également procéder à leur révision générale si celle-ci est nécessaire pour une mise en compatibilité ou pour la prise en compte d'un document supérieur. Les seules procédures d'évolution que la communauté ne pourra pas engager pour ces documents d'urbanisme existants sont donc les révisions générales qui ne sont pas rendues nécessaires par le respect des normes supérieures.

La dérogation une fois obtenue est pérenne dès lors que la communauté est couverte par un SCOT, à son échelle ou plus large, au plus tard dans le délai de 6 ans. Cette condition permet de garantir la cohérence d'ensemble des différents PLUI infra communautaires qui participent ainsi d'un même projet stratégique. La dérogation cesse donc de s'appliquer si cette condition n'est pas remplie. La communauté peut également y mettre fin lorsqu'elle le décide et s'engage dans un PLU intercommunal couvrant l'intégralité de son territoire.

3. Clarification des dispositions relatives à la poursuite des procédures par l'EPCI nouvellement compétent

L'article 117 modifie l'article L153-9 du code de l'urbanisme pour clarifier les possibilités données à l'EPCI nouvellement compétent en matière de PLU, document en tenant lieu et carte communale, de poursuivre les procédures d'élaboration ou d'évolution des documents d'urbanisme engagées avant sa création ou sa prise de compétence.

Dans ce cas de figure, les communes ayant perdu leur compétence au profit de l'EPCI, c'est lui seul qui détient la capacité de poursuivre les procédures engagées. La décision de le faire ou non lui appartient. Toutefois, s'il décide d'achever une procédure engagée précédemment par une commune, l'accord de la commune concernée est requis. La poursuite d'une procédure lancée par un ancien EPCI est également possible et ne requiert pas d'obtenir au préalable l'accord des communes concernées.

4. Exigence de la compétence « habitat » pour les communautés dotées d'un PLUIH ou engagées dans sa réalisation

L'article 117 modifie l'article L151-44 du code de l'urbanisme pour introduire l'obligation, pour une communauté - élaborant un PLUI tenant lieu de PLH, de détenir la compétence habitat. Cette compétence n'étant jusque-là pas exigée par la loi, l'article 117 prévoit que les EPCI concernés disposent d'un délai de 12 mois après la publication de la loi pour se mettre en conformité avec cette obligation.

Même mécanisme pour les communautés non compétentes qui ont déjà adopté un PLUIH : ce PLUI ne tiendra plus lieu de PLH si elles n'ont pas inscrit la compétence habitat dans leurs statuts dans les 12 mois suivant la publication de la loi.

Il s'agit de pallier ainsi une le vide juridique généré par l'absence de compétence habitat de

certaines communautés de communes, pourtant dotées d'un PLUIH, par rapport à des dispositifs qui s'articulent à la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur les territoires, notamment : contrats de ville, gestion des attributions de logements, signature des conventions d'utilité sociale des bailleurs, rattachement des OPH communaux...

5. Extensions ou fusions d'EPCI sur les PLUI tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) ou de plan de déplacement urbain (PDU)

L'article 117 de la loi Egalité et Citoyenneté complète l'article 153-6 du code de l'urbanisme pour gérer le devenir des PLUI tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUIH) ou de plan de déplacement urbain (PLUID) lorsque le périmètre initial de l'intercommunalité est modifié.

En effet, jusqu'à ce jour cette situation n'était pas prise en compte par le code de l'urbanisme. Désormais, à l'instar des dispositions existantes pour les collectivités dotées d'un PLH ou d'un PDU opposables, les PLUI-H et PLUI-D pourront continuer à produire leurs effets de PLH et de PDU pendant une période transitoire permettant au nouvel EPCI de prendre des dispositions pour doter la nouvelle communauté d'un PLUIH et/ou d'un PLUID à son échelle.

Ainsi, lorsqu'un nouvel EPCI compétent en matière de PLU est créé ou étendu et englobe le territoire d'un ou plusieurs anciens EPCI dotés d'un PLUIH, cet EPCI est considéré pendant une période de trois ans comme doté, au sens du code de la construction et de l'habitation, d'un programme local de l'habitat exécutoire. Cette mesure s'applique pour les PLUIH approuvés ou arrêtés avant la date de création de l'EPCI. Toutefois, les PLUIH arrêtés avant la création de l'EPCI devront être approuvés et exécutoires dans le délai d'un an après la création de l'EPCI pour continuer à bénéficier de la prorogation pendant les 2 années restant (II du L153-6).

Une disposition similaire est intégrée au III de l'article L153-6 pour les PLUID.

Ainsi, les communautés ou métropoles concernées pourront conserver le bénéfice de ces PLUI « 2 en 1 » ou « 3 en 1 » le temps nécessaire pour, soit réviser le PLUIH et/ou PLUID et l'étendre à l'ensemble du territoire, soit élaborer un PLH et/ou un PDU à cette même échelle. Il conviendra d'attirer leur attention sur l'intérêt de décider rapidement l'option choisie, car, selon leur taille et le contexte territorial, les procédures à mener peuvent être relativement lourdes et sont donc à engager rapidement.

Si au bout du délai de 3 ans, les communautés ou métropoles concernées ne sont pas dotées d'un PLUIH ou d'un PLH exécutoire portant sur l'ensemble de leur territoire, le PLUIH existant ne tient plus lieu de PLH. La modification du PLU pour l'expurger des dispositions relevant uniquement d'un PLH (le programme d'orientations et d'actions pour les PLUIH post ALUR) devra, pour la bonne information des citoyens, être réalisée à l'occasion de la prochaine modification mais n'est pas encadrée dans un délai. Le fait que le PLU ne tienne plus lieu de PLH n'a pas d'incidence sur les dispositions d'urbanisme du PLU opposables aux tiers, y compris en matière d'habitat.

Des dispositions symétriques s'appliquent aux communautés et métropoles qui ne se sont pas dotées d'un PLUID ou d'un PDU exécutoire à l'issue de ce délai de 3 ans.

6. Extensions ou fusions de procédures de PLU intercommunal après évolution du périmètre de l'EPCI

6.1. Rappel de la situation avant la loi Égalité et Citoyenneté

Les 4^{ème} à 6^{ème} alinéa de l'ancien article L 123-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la loi NOTRe, autorisait l'extension d'une procédure d'élaboration d'un PLUi engagée avant une extension ou une fusion d'EPCI. Ces articles précisait que l'établissement public nouvellement compétent pouvait étendre la procédure d'élaboration ou de révision d'un de ces plans à l'ensemble de son territoire, si le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables de ce plan n'était pas encore intervenu au moment de la fusion. L'EPCI disposait alors d'un délai de deux ans à compter de l'intégration ou de la fusion pour achever la procédure.

L'article 37 de la loi NOTRe a supprimé ces alinéas afin de « *simplifier l'achèvement, par un EPCI, des procédures d'élaboration ou d'évolution d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, engagée avant la date de sa création (y compris lorsqu'elle est issue d'une fusion), de la modification de son périmètre ou du transfert de cette compétence* » - amendement N° CL528 30 janvier 2015 – Assemblée nationale.

Dans la codification qui en découle, le code de l'urbanisme n'évoque plus les cas des procédures de PLUi déjà engagées avant extension de périmètre ou fusion d'EPCI. La possibilité d'étendre la procédure engagée à l'ensemble du territoire reste possible mais n'est plus soumise à des conditions par la loi (débat sur le PADD et délai de deux ans pour terminer les procédures). Cette possibilité n'est néanmoins pas traduite de manière explicite dans le code de l'urbanisme (article L 153-9) ce qui a suscité un certain nombre d'interrogations, malgré la doctrine diffusée à ce sujet par le club PLUI à travers notamment sa note expresse « Eclairages sur l'article 37 ».

(<http://extranet.plui.logement.gouv.fr/eclairages-juridiques-r53.html>)

identifiant : plui / mot de passe : extr@plui

6.2. Les apports de la loi Égalité et Citoyenneté

La loi Egalité & Citoyenneté vient réaffirmer qu'en cas de modification de périmètre ou encore de création d'un nouvel EPCI, y compris lorsque cette création est issue d'une fusion, le nouvel EPCI peut étendre à la totalité de son territoire une procédure d'élaboration ou de révision de son PLUi ou fusionner des procédures de PLUI engagées antérieurement.

Cette possibilité est ouverte dès lorsque la ou les procédures PLUi en cours n'ont pas encore atteint la phase de l'arrêt.

L'article 153-9 du code de l'urbanisme précise désormais les processus à mettre en œuvre pour concrétiser cette fusion ou cette extension de PLUi. Il faudra :

- délibérer pour indiquer les modifications apportées aux objectifs définis dans la ou les délibérations initiales et exposer les modalités de concertation complémentaires prévues
- notifier cette délibération aux personnes publiques associées
- débattre du PADD de ce nouveau projet de PLUI au sein du nouveau conseil communautaire avant l'arrêt du projet, quand bien même un tel débat se serait déjà tenu dans le périmètre du ou des PLUI initiaux.

Il s'agit de garantir la transparence et la cohérence du projet en cours d'élaboration, malgré le contexte de réorganisation territoriale.

Même si la rédaction du II de l'article 153-9 ne le précise pas, les études préalables relatives au

diagnostic et à l'évaluation environnementale devront nécessairement être élaborées ou complétées de manière à couvrir l'ensemble du territoire du nouvel EPCI et respecter ainsi les articles L151-4, L104-4 et L104-5 du code de l'urbanisme.

Il appartiendra dans tous les cas à la nouvelle communauté d'apprécier l'opportunité de poursuivre les procédures sur leurs périmètres initiaux, comme le permet le I de l'article L153-9, ou d'étendre ou fusionner les procédures pour se doter plus rapidement d'un unique PLUI couvrant l'intégralité de son territoire dans les conditions prévues par le II du même article. Le degré d'avancement du ou des projets de PLUI, la capacité de la collectivité à se fédérer rapidement autour d'un projet de territoire commun, les possibilités de renégociation du ou des marchés d'études en cours, l'urgence d'approuver un document de planification sur la partie du territoire où un PLUI en cours... sont autant de critères qui permettront à la communauté de choisir la voie qui lui conviendra le mieux.

6.2.1. Bénéfice des reports de délais de caducité des POS et de compatibilité ou prise en compte des normes supérieures en cas de fusion ou extension de procédures de PLUI

La loi Egalité et Citoyenneté permet également de garantir le maintien du bénéfice de ces reports de délais « acquis » dans le cadre de la procédure initiale de PLUI.

Les reports de délais de caducité des POS et de compatibilité ou prise en compte des normes supérieures introduits par l'article 13 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives ont été codifiées aux articles 174-5 et 175-1 du code de l'urbanisme (voir fiche dédiée).

Le dernier alinéa du II de l'article 153-9 prévoit explicitement que les PLU ou document en tenant lieu (POS, PAZ, PSMV) qui bénéficiaient de ce report en raison de l'engagement avant le 31 décembre 2015 d'une procédure d'élaboration d'un PLUI par l'EPCI auxquelles leurs communes appartenaient continuent à en bénéficier après l'extension ou la fusion de cette procédure.

6.2.2. Entrée en vigueur des mesures relatives aux extensions et fusions de procédures de PLUI

La nouvelle écriture de l'article L153-9 du code de l'urbanisme entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi. (voir fiche entrée en vigueur)

Les procédures de PLUI en cours qui ont déjà fait l'objet d'une extension peuvent être menées à leur terme.

7. Suppression de la possibilité d'élaborer des PLUI ayant les effets d'un SCOT

Le 4° du I de l'article 131 abroge l'article L144-2 du code de l'urbanisme qui ouvrait la faculté d'élaborer des PLUI ayant les effets d'un SCOT après accord du préfet. Cette faculté disparaît sans remettre en cause toutefois les documents déjà approuvés ou les procédures engagées avant la publication de la loi et ayant fait avant cette date l'objet d'un accord express du préfet de département.

Le législateur a motivé cette suppression par le fait que cette disposition avait été votée dans le cadre de la loi Grenelle II pour un usage très circonstancié alors qu'on constate aujourd'hui que « *le recours à cette procédure tend, de manière peu opportune, à se multiplier sur certains*

territoires, souvent dans un objectif « défensif », en réaction à l'objectif légal fixé par la loi de « couverture intégrale du territoire national par des SCoT » .

Ainsi les démarches de PLUi valant SCoT empêchent souvent l'émergence de périmètres de SCoT plus étendus et plus pertinents. »

Le Gouvernement s'est montré favorable à cette abrogation car la distinction entre le PLU intercommunal et le SCOT doit être affirmée, dans un contexte nouveau où le périmètre du SCOT a vocation à s'élargir pour jouer son rôle, entre les métropoles et des communautés qui vont élaborer un PLU intercommunal, et les nouvelles régions, qui vont élaborer leur SRADDET.

Le PLUi ayant les effets d'un SCOT, nécessairement à l'échelle d'un seul EPCI, s'avère en effet contraire à l'esprit de clarification et d'indispensable complémentarité entre les rôles et les échelles respectives des PLUi et des SCOT.

8. Suppression de la possibilité d'élaborer des PLUi partiels « touristiques »

La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 avait introduit, dans l'ancien article L123-1 du code de l'urbanisme, devenu l'article L153-3 dans la nouvelle codification, une disposition visant à autoriser la réalisation de PLU intercommunaux partiels sur des secteurs d'aménagement et de développement touristique identifiés par le SCOT et sous conditions que les communes se dotent d'un PLU sur le reste de leur territoire.

Cette disposition, introduite par voie d'amendement parlementaire, n'a au final pas trouvé à s'appliquer. Elle était devenue anachronique depuis l'évolution de l'exercice de la compétence PLU par les intercommunalités, introduite par les lois Grenelle II et ALUR. Cette disposition a donc été supprimée et l'article 153-3 est devenu l'article permettant de gérer la période transitoire de 5 ans après la création par fusion « mixte » d'un EPCI.

Contact

DGALN / DHUP

Sous-direction de la qualité du cadre de vie [QV]

Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie [QV3]

Courriel : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr