



La lettre de l'Observatoire Territorial

Lettre d'information de l'Agence d'Urbanisme Catalane,
à destination des élus et des acteurs du territoire.

N°6 Novembre 2013

Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) nouvelle vision pour l'urbanisme



éditorial

En 2010, la loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) avait institué le PLU intercommunal comme la règle, le PLU devenant, en droit, l'exception. Les débats sur le PLUi avaient donné lieu à de vives oppositions mais aussi à une prise de conscience progressive de la logique d'aménagement urbain au niveau intercommunal qui est aussi l'échelle actuelle du cadre de vie, des déplacements, de l'emploi des citoyens.

En 2013, les discussions sont toujours passionnées. Le projet de loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové (ALUR) dans sa version initiale prévoyait le transfert sans condition de la compétence aux ECPI. L'examen du projet de loi au Sénat a permis de faire entendre les inquiétudes des élus locaux, soucieux de garder la main sur l'élaboration de leur document d'urbanisme. Un amendement prévoit donc que le transfert ne sera plus systématique mais soumis à une minorité de blocage.

Actuellement dans la navette parlementaire, la loi ALUR devrait être promulguée au plus tard en mars 2014, avant les élections municipales. Cette lettre est pour l'AURCA l'occasion d'apporter un éclairage aux élus sur les enjeux, les opportunités et les initiatives dont ils pourront être porteurs dans le cadre de la mise en œuvre de la loi.

*Céline FONTERAY,
Chargée de mission habitat
et observatoires
Agence d'Urbanisme Catalane*

Ce que dit le projet de loi ALUR...

Les communautés de communes et d'agglomération deviennent compétentes de plein droit en matière de plan local d'urbanisme ou carte communale.

Elles peuvent engager la procédure d'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité de leur territoire lorsqu'elles le décident ou lorsqu'elles doivent réviser un des PLU applicables dans leur périmètre. **Le transfert de la compétence s'effectue au plus tard dans un délai de 3 ans suivant la publication de la loi.** Si une commune membre de l'ECPI a engagé une procédure d'élaboration ou de révision de son PLU ou de sa carte communale avant ce délai, elle peut continuer d'exercer sa compétence mais la procédure devra être terminée dans le délai de trois ans suivant la publication de la loi.

Un amendement adopté le 23 octobre 2013 prévoit qu'une minorité de blocage composée d'un quart des communes de l'ECPI représentant 10% de sa population peut suspendre le transfert de la

compétence à l'ECPI (au plus tard, trois mois avant le terme du délai des trois ans). Dans ce cas, une « clause de revoyure » est prévue et la communauté est tenue de délibérer de nouveau sur le transfert de compétences après chaque renouvellement du conseil communautaire.

Un PLUi, qu'est-ce-que c'est?

Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal a pour objectif de proposer un cadre juridique à un projet de territoire intercommunal pour les années futures. Il exprime une vision stratégique d'aménagement, définit et réglemente l'occupation des sols sur l'ensemble du territoire de l'ECPI. Il permet notamment de déterminer les droits à construire de chaque parcelle, publique ou privée.



De l'incitation à la normalisation : une démarche historique progressive

Alors que les lois Deferre de 1983 attribuaient l'essentiel des compétences d'urbanisme aux communes, une série de lois encourage, depuis le début des années 2000, le transfert de la compétence urbanisme des

communes vers les communautés. En 2012, on compte 194 communautés compétentes en matière de PLU. Dans les Pyrénées-Orientales, aucune communauté n'a à ce jour acquis la compétence.

Le contenu du PLUi

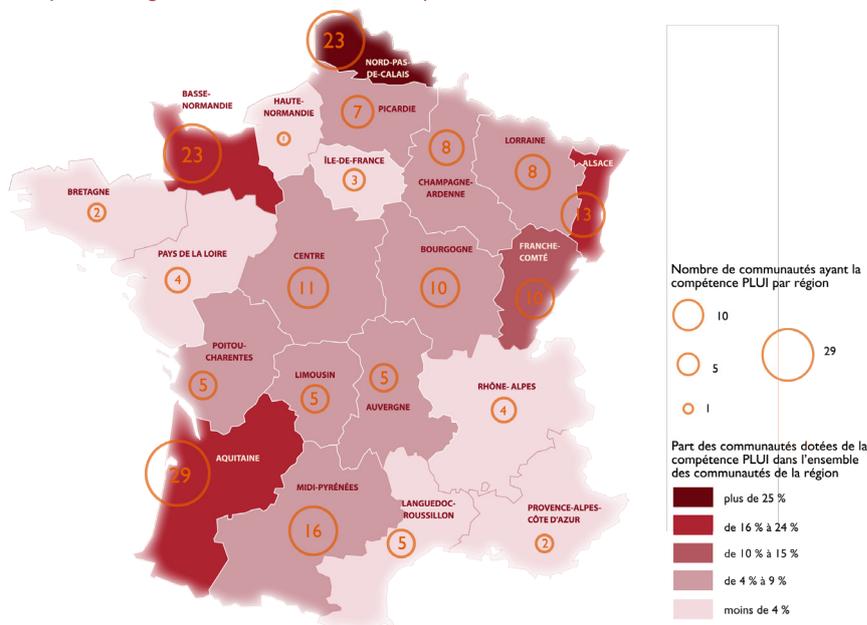
Rapport de présentation (diagnostic)
PADD (objectifs politiques du projet intercommunal)
Programme d'Orientations et d'Actions nouveau et facultatif (seulement si PLU Habitat/Déplacements)
Orientations d'Aménagement et de Programmation - cadrent les opérations de type traitement des paysages, entrées de villes, insalubrité... - organisent le développement de la commune : ouverture des zones AU, réalisation d'équipements... - se font à différentes échelles quartiers, communes, groupe de communes...
Plan de zonage délimite les zones et précise leur vocation (habitat, act. éco, zones agricoles, esp nat...) Règlement (règles de densité, implantation bâti...).
Plan de secteur (facultatif) Précise les OAP, règlement, zonage, relatifs à chaque commune ou à un groupe de communes.

Vers une meilleure sécurisation juridique du PLU

Le projet de loi reconnaît la divisibilité du PLUi. De ce fait, il élargit les possibilités offertes au juge de prononcer **des annulations partielles dans les cas où une illégalité entacherait une partie du PLU sans en modifier l'économie générale.**

Textes	Contenu
31 décembre 1966: loi relative aux communautés urbaines	Loi créant les communautés urbaines et les dotant obligatoirement de la compétence en matière de « plan de modernisation et d'équipements, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux , ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés
Novembre 1976 : rapport Guichard «Vivre ensemble», commission de développement des responsabilités locales	Préfigurant les lois de décentralisation de 1982- 1983, le rapport Guichard envisageait, entre autres, la création de 3 600 communautés de communes et de 750 communautés urbaines à qui étaient confiés l'urbanisme et la délivrance des autorisations d'urbanisme
7 janvier 1983 : loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Deferre	Lois qui s'inscrivent dans le processus de décentralisation des compétences et qui posent la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités en matière d'urbanisme . « Le plan d'occupation des sols est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. » (Article 50, loi du 7/01/1983)
13 décembre 2000 : loi SRU	Loi reconnaissant la possibilité d'élaborer des PLU à l'échelle de plusieurs communes (PLUi)
25 mars 2009 : loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Boutin ou Molle	Loi qui pointe pour la première fois la pertinence de l'intégration des dispositions du PLH dans le PLUi
12 juillet 2010 : loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II	Le PLU intercommunal est affiché comme la règle générale, le PLU communal comme l'exception. La loi emporte modification du Code de l'urbanisme mais non du Code général des collectivités territoriales. Elle incite donc les communes à transférer la compétence PLU à la communauté de communes ou d'agglomération mais ne les y oblige en rien.

Répartition régionale des communautés compétentes en matière de PLU



Source des données : Observatoire de l'AdCF, 2012. Création pour l'AdCF : Maps Designers

Parmi les communautés compétentes, 16 sont des communautés urbaines et métropoles compétentes de plein droit, 16 sont des communautés d'agglomération (soit 8% de la totalité des CA), 160 sont des communautés de communes (CC). En valeur absolue, ces dernières apparaissent les premières concernées, en valeur relative, elles représentent 7% des CC (source ADCF 2012). On observe des phénomènes de concentration régionale qui s'expliquent soit par une tradition historique de travail en regroupements comme dans le Nord-Pas de Calais; soit par un fort encouragement local des services déconcentrés de l'Etat comme en Alsace, ou encore par la concentration de communautés de petite taille comme en Basse Normandie. Cette pratique reste faible en Languedoc-Roussillon avec seulement cinq prises de compétences à ce jour.

Ce que l'on peut gagner en changeant d'échelle :

Améliorer la qualité du développement urbain et traiter plus efficacement la question de la transition écologique du territoire. Le PLUi permet notamment de maîtriser la consommation de surface constructible et d'harmoniser les règles encadrant l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs, mais aussi de traiter la cohérence paysagère, environnementale et patrimoniale des projets d'urbanisation. A titre d'exemple, la CA du Grand Poitiers a créé une Orientation d'Aménagement Thématique «paysage et biodiversité» et cartographié une Trame Verte et Bleue (TVB). L'ensemble des projets de développement urbains des communes sont soumis à des règles communes de respect de la TVB (part dédiée aux espaces verts plantés en fonction de la proximité du projet avec la TVB...).

D'autre part, il est intéressant de noter que le PLUi va développer la capacité des «petites» communes à se doter d'un premier document d'urbanisme, quittant ainsi le domaine d'application du RNU pour un urbanisme de projet. En 2013, le RNU s'applique dans 48 communes du département soit plus de 20% de la superficie du territoire (2% de la population).

Renforcer la compétence politique des élus communaux sur les projets supra communaux. Le PLUi est tout d'abord l'outil incontournable pour réaliser les ambitions du territoire telles qu'elles seront définies



© Angers Loire Métropole CA

Le PLUi va-t-il déposséder les Maires de leur maîtrise de la destination future des sols ?

L'**esprit de «co-construction»** communes/communauté du projet est affirmé dans le processus d'élaboration. **Les modalités de concertation entre l'EPCI et les communes membres sont définies par un débat au sein du conseil communautaire.** Étant donnée la diversité des situations locales, l'organisation du copilotage pourra donc prendre des formes variées : conférence des maires et des vice-présidents, conférence des exécutifs des commissions, commission urbanisme, commission spécifique....

Le processus décisionnel permet quant à lui à une commune d'exprimer son désaccord sur le projet car elle peut émettre un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concerne directement. Dans ce cas, l'avis fait l'objet d'un nouveau débat en Conseil communautaire. Ce dernier, par le biais d'une majorité renforcée (2/3 des votants) devra souligner

l'importance du projet au regard des enjeux et objectifs arrêtés à l'échelle du territoire communautaire. Enfin, en ce qui concerne le dispositif de suivi, le texte précise que le Conseil d'une communauté compétente devra tenir, au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme : un Maire obtient ainsi la garantie d'exprimer ses préoccupations en la matière. Au final, les élus communaux devraient gagner en sérénité. En effet, ce sont eux qui connaissent sans doute le mieux leur territoire mais qui sont aussi les plus exposés à la «pression» des citoyens. Le PLUi permet de créer un équilibre : **les élus communaux appuient ce qui leur paraît pertinent et parallèlement, le portage intercommunal leur permet de gérer plus facilement les tensions liées à l'ouverture à l'urbanisation de certains terrains.**

Assurer une gestion plus économe des finances publiques. Le PLUi est un moyen de déployer une ingénierie adaptée aux enjeux juridiques et techniques du projet en engageant une démarche de qualité économiquement maîtrisée. Il permet également de mieux appréhender les enjeux de partage des compétences entre communes et EPCI. Ainsi, l'élaboration d'un PLUi peut atténuer les risques de tension entre la commune qui mènerait une politique isolément, par exemple de développement résidentiel, et la communauté qui serait sollicitée à posteriori pour délivrer un ensemble de services (réseaux d'eaux, de transports...).

Le point de vue de la FNAU*

« Dans ses contributions au projet de loi ALUR, la FNAU s'est positionnée en faveur d'un passage clair au PLU Intercommunal (...). Elle constate qu'on ne peut plus bâtir un territoire communal isolément: les politiques territoriales qui l'organisent, qu'elles concernent l'habitat, les mobilités, le développement économique et l'attractivité, l'environnement sont aujourd'hui, et plus encore demain, des politiques communautaires. (...) Le PLUi donne une dimension nouvelle à l'action des élus par la réflexion commune à cette échelle large, par une meilleure intégration de l'urbanisme avec les politiques de l'habitat et les déplacements, mais aussi par la possibilité de mieux préparer l'action opérationnelle. Les maires sont et resteront toujours les porteurs des projets et des autorisations d'urbanisme, les garants de l'urbanisme, des politiques publiques et de la qualité de vie offerte à leurs habitants. (...) ».

*Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

Le positionnement des agences d'urbanisme

Le dernier club planification de la FNAU qui s'est tenu à Nancy au mois d'octobre a été l'occasion de faire un bilan sur le positionnement des agences d'urbanisme en matière de PLU. Il faut d'abord rappeler que 69 % des agences sont impliquées historiquement dans l'élaboration des PLU (sur les 45 des 53 agences ayant répondu au questionnaire de la FNAU) et que 16 agences sont déjà engagées dans l'élaboration de 25 PLUi (13 sur des communautés urbaines ou d'agglomération et 12 sur des communautés de communes). 91 % des agences se déclarent intéressées par l'élaboration des PLUi et 71 % d'entre elles envisagent d'en faire un élément de leur programme de travail prochainement. Parmi les amendements déposés par la FNAU, l'un d'entre eux vise à inscrire spécifiquement le PLUi dans les missions des agences d'urbanisme (L.121-3 du code de l'urbanisme).

... et L'AMF ?

«Le transfert de compétence de plein droit concernerait toutes les communautés, quelle que soit leur taille. Si l'échelle intercommunale constitue, la plupart du temps, l'échelle pertinente pour élaborer un PLU, l'AMF considère cependant que la décision d'élaborer un PLUi doit relever des élus concernés. Il est nécessaire en tout état de cause de prévoir les modalités précises de co-élaboration du PLU permettant d'intégrer toutes les communes parties prenantes. Cette co-construction du PLUi par la communauté et les communes membres ou l'approbation du PLUi à une majorité qualifiée (déjà prévue dans un cas précis par la loi Grenelle 2), devrait relèver d'une modification du code de l'urbanisme, à insérer dans la future loi annoncée pour 2013 sur l'urbanisme et le logement.»

L'opportunité d'intégrer le PLH et le PDU

Le PLUi peut intégrer un volet habitat et/ou déplacements valant Programme Local de l'Habitat (PLH) ou Plan de Déplacements Urbains (PDU).

Cette disposition poursuit un double objectif : simplifier la pyramide des documents d'urbanisme et viser une plus grande efficacité dans l'articulation et la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles. En matière d'habitat, le Programme d'Orientations et d'Actions doit définir les objectifs et principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et hébergements dans le cadre d'une répartition spatiale et diversifiée de l'offre de logements. En matière de déplacements, il définit l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

Cette possibilité de traiter les volets habitat et déplacements laissée par le législateur pose un certain nombre de contraintes méthodologiques auxquelles les édiles devront trouver des solutions. Tout d'abord, des questions concernant l'association des acteurs et représentants techniques de l'habitat et/ou des déplacements, différents pour la plupart de ceux habituellement associés à l'élaboration du PLU. D'autre part, les maîtres d'ouvrage auront à gérer des temps de projet différents : quelle concordance des délais et calendrier respectifs des différents documents ?

Précisions en matière de déplacements

Le projet de loi précise que le rapport de présentation du PLUi doit comprendre l'inventaire des capacités de stationnement des différents modes de transport. Lorsqu'il vaut PDU, son règlement doit déterminer des secteurs à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement. A l'intérieur de ces secteurs, il fixe un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et un nombre minimal pour les véhicules non motorisés, lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que résidentiel.

Instruction du droit des sols : quel accompagnement technique ?

Pour ce qui concerne la mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'État en matière d'Application du Droit des Sols (ADS), le projet de loi prévoit de privilégier l'échelon intercommunal. Le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État est ainsi réduit de 20 000 habitants à 10 000 habitants auprès des EPCI compétents. De plus, les communes compétentes appartenant à un EPCI de plus de 10 000 habitants ne pourront plus en bénéficier. La date d'entrée en vigueur de ce dispositif est fixée au 1er juillet 2015.

SCOT et PLUi complémentaires

« Dans le cadre du projet ALUR, le SCOT, document pivot stratégique de cohérence et de référence à l'échelle du grand territoire (regroupement de plusieurs EPCI) sort renforcé. Le PLUi est lui aussi renforcé, notamment dans sa dimension programmatique (volets PLH-PDU). Le PLU communal reste toutefois possible. »
Pierre Miquel, DGALN

Articulation des compétences communautaires et communales dans les autres domaines de l'urbanisme

- instruction des autorisations d'urbanisme

Il ne s'agit pas d'une compétence à proprement parler; elle peut donc faire l'objet d'une simple mutualisation dans le cadre communautaire. En général, ce service est mis en place sur une base contractuelle communautaire/communes définissant les actes instruits et la nature des prestations. Il permet notamment la réalisation d'économies d'échelle, une plus grande proximité et réactivité avec les pétitionnaires, une plus forte expertise technique ou juridique... Il est facultatif.

- délivrance des autorisations d'urbanisme

La compétence en matière d'élaboration de PLUi est compatible avec le maintien de la compétence communale en matière de délivrance d'autorisation. Il n'existe pas de lien juridique entre l'instruction des dossiers et la délivrance des autorisations d'urbanisme. Aussi, la communauté peut assurer l'un sans être compétente sur l'autre.

- gestion de la politique foncière

Le droit de préemption urbain peut être exercé par la commune ou l'intercommunalité suivant les cas. La procédure de la zone d'aménagement différée intercommunale est créée.

- fiscalité de l'urbanisme

La part intercommunale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération de l'EPCI compétent en lieu et place des communes qu'il regroupe. Mais cette décision communautaire reste soumise à l'accord des conseils municipaux des communes membres, exprimé à la majorité qualifiée de création. Même compétent en matière de PLU, le pouvoir de l'organe communautaire d'instituer la taxe d'aménagement comme recette intercommunale est donc subordonné à une volonté majoritaire des communes membres. Dans ce cas, la loi prévoit un possible reversement du produit aux communes en fonction des contributions au financement des équipements collectifs sans en définir les modalités.

SCOT	PLUi
Intégrateur de lois, règles et schémas de portée nationale et régionale, il sert de cadre de référence pour les politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de déplacements, d'environnement, d'organisation de l'espace... Il en assure la cohérence. Il doit harmoniser et coordonner les projets de développement des différents EPCI.	Un PLUi présente le double avantage de préciser la stratégie territoriale et de la traduire réglementairement (gestion opérationnelle).
Emet des orientations et des objectifs généraux. S'impose aux documents d'urbanisme communaux et autres documents sectoriels. Seul le DOO est opposable.	Les décisions locales - PLUi, PLH, PDU... - doivent être compatibles avec le SCOT : leurs règles ne doivent pas être contradictoires avec les principes définis par le schéma, mais doivent concourir à leur mise en œuvre.
Le SCOT ne peut déterminer l'utilisation du sol parcelle par parcelle	Comprend, à la parcelle, des règles opposables à toute personne publique ou privée pour tous travaux, constructions, plantations, création de lotissements...

Comité de rédaction :

Directeur de la publication : Silvain Czechowski, Directeur de l'AURCA - Tél. : 04.68.87.75.52 - Mail : agence.catalane@aurca.org

Rédacteur en chef : Céline Fonteray

Conception et réalisation graphique : AURCA

Crédits photo : ©AURCA

Copyright©AURCA, Novembre 2013. Tous droits réservés.