

Questions – réponses

Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)

Ce document en 5 volets formalise les réponses apportées par l'administration aux questions posées par les praticiens dans le cadre des travaux du Club PLUi.

Il a vocation à s'enrichir régulièrement et à être actualisé notamment en fonction des évolutions législatives à venir.

Les réponses produites s'appuient sur le travail collégial et les différents échanges entre certains EPCI, des experts juridiques (GRIDAUH) et le réseau scientifique et technique du ministère (CERTU ; CETE-Ouest).



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

Sommaire (détaillé en page 4)

I. Questions relatives aux compétences et aux périmètres des EPCI

- A. Compétences
- B. Périmètres

II. Questions relatives à la procédure d'élaboration des PLUi

- A. Gouvernance, association, consultation
- B. Hiérarchie des documents d'urbanisme
- C. Evaluation des documents d'urbanisme

III. Contenu d'un PLUi

- A. Ventilation du PDH et du PDU dans le PLUi
- B. Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)
- C. PLUi ayant les mêmes effets qu'un SCOT (article L 123-1 du code de l'urbanisme)
- D. PLUi et plans de secteurs (article L 123-1-1-1 du code de l'urbanisme)

IV. Dispositions transitoires

V. Prévention du contentieux

SOMMAIRE DÉTAILLÉ

I. Questions relatives aux compétences et aux périmètres des EPCI	8
A. Compétences	8
Q1 : L'article 19 de la loi ENE portant sur les dispositions transitoires fait référence à la notion d'EPCI "compétent". De quelle compétence s'agit-il? En quoi? Urbanisme? Aménagement? PLU?	8
Q2 : Faut-il prendre en compte le critère de seuil de population des communautés de communes défini par l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat pour l'élaboration d'un PLUi?	8
Q3 : Existe-t-il une obligation d'élaborer un PLUi pour une Communauté d'Agglomération ou Communauté de communes?	8
Q4 : Faut-il prendre en compte le critère de population mentionné à l'article L 1214-3 du code des transports pour élaborer un PLUi?	8
Q5 : Selon l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme : peuvent être consultés à leur demande... « les présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents ». Quelle différence existe-il entre le terme « voisin » et le terme « limitrophe »?	9
Q6 : Un EPCI ayant élaboré un PLUi tenant lieu de PLH peut-il conclure une convention de délégation des aides à la pierre en application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation?	9
Q7 : Le PLUi élaboré par les syndicats de communes (SIVU, SIVOM) doit-il tenir lieu de PLH?	9
B. Périmètres	10
Q8 : Quelle est la conséquence d'une modification d'une limite d'une intercommunalité entraînant l'entrée d'une ou plusieurs communes éventuellement dotée(s) d'un document d'urbanisme?	10
Q9 : En cas de dissolution de deux EPCI pour en créer un nouveau, que deviennent les deux PLUi antérieurs? Qu'en est-il en cas d'intégration d'une ou plusieurs communes dans un EPCI doté d'un PLUi?	10
Q10 : Que se passe-t-il pendant la période entre la création d'un nouvel EPCI et l'adoption du nouveau PLUi? Existe-t-il des dispositions législatives prévoyant que les PLUi antérieurs restent en vigueur?	11
Q11 : En cas d'évolution du périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU dont le PLUi est en cours d'élaboration ou de révision, par l'intégration d'une commune disposant d'un PLU approuvé, la procédure d'élaboration ou de révision du PLUi peut-elle être achevée dans le périmètre initial de l'EPCI compétent? Comment faut-il intégrer le PLU approuvé dans le PLUi en cours d'élaboration ou de révision?	11
II. Questions relatives à la procédure d'élaboration des PLUi	12
A. Gouvernance, association, consultation	12
Q1 : Le rôle des acteurs doit-il être le même selon qu'on élabore un PLUi ou séparément un PLU, un PLH, et un PDU? Le degré de participation est-il identique? Par exemple pour les associations de personnes handicapées?	12
Q2 : Dans le cadre du PLH, le CRH rend un avis que le préfet de département décide ou non de relayer à la collectivité. Quel serait l'impact d'un avis défavorable du CRH sur l'enquête publique dans le cadre du PLUi? Les associations pourraient-elles s'appuyer sur cet avis pour faire un recours? Le commissaire enquêteur pourrait-il être tenté de suivre très strictement cet avis par précaution vis-à-vis de cette procédure récente, faute de retour jurisprudentiel?	12
Q3 : A quel moment de la procédure intervient la consultation du CRH? Quels extraits du projet de PLUi lui sont soumis?	13
B. Hiérarchie des documents d'urbanisme	14
Q4 : Quelle est la hiérarchie des normes respecter avec les documents de portée « supérieure » lorsqu'il s'agit d'un PLUi/PLH ou d'un PLUi/PLH/PDU?	14
C. Evaluation des documents d'urbanisme	15
Q5 : Selon l'article L. 302-3 du CCH, l'EPCI « délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique » et communique pour avis au préfet et au CRH un « bilan de réalisation » tous les trois ans ainsi qu'à l'issue des six ans. De même, selon l'article L. 1214-8 du CT « Le plan de déplacements urbains fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé ». Comment ces évaluations s'articulent-elles avec la procédure de PLUi? Ce bilan devra-t-il être réalisé dans le cadre du PLUi? Quelles conséquences tirer de ces évaluations et le cas échéant, quelles procédures d'évolution adopter?	15
Q6 : Existe-t-il une différence dans le suivi de la convention de délégation des aides à la pierre, selon que l'EPCI ait un PLH ou un PLUi tenant lieu de PLH.	15

III. Contenu d'un PLUi	16
A. Ventilation du PLH et du PDU dans le PLUi	16
Q1. Le PLUi doit-il intégrer toutes les dispositions législatives et réglementaires du PDU et du PLH, ou seulement celles visées dans le code de l'urbanisme ?	16
Q2 : Quelles sont les ventilations des PLH et des PDU en termes de contenu dans les documents du PLUi ?	16
Q3 : Le PLH et le PDU étant ventilés entre les différentes composantes du PLUi tenant lieu de PLH et de PDU, comment présenter le projet « habitat » et le projet « déplacements » du PLUi afin qu'ils soient les plus lisibles possibles ?	17
Q4 : Des dispositions de l'article 28 de la LOTI toujours en vigueur sont en cours de codification dans la partie réglementaire du code des transports. Même si cette codification se réalise à droit constant, quel lien juridique avec le code de l'urbanisme ?	17
Q5 : Le PLUi tenant lieu de PDU doit-il comporter une annexe traitant de l'accessibilité et le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE), qui font partie du PDU ?	17
Q6 : Comment les dispositions de l'article L. 1214-4 du code des transports concernant en particulier l'obligation de réalisation d'aires de stationnement, s'articulent ou s'intègrent-elles dans le PLUi tenant lieu de PLH et de PDU ?	17
Q7 : L'article L. 1214-8-1 du code des transports dispose qu'il est procédé, lors de l'élaboration ou de la révision d'un PDU, à l'évaluation des émissions évitées de dioxyde de carbone attendues de la mise en œuvre du plan. Une telle évaluation est-elle prévue dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi tenant lieu de PLH et de PDU ?	18
B. Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	19
Q8 : Faut-il une OAP par politique ?	19
Q9 : Les dispositions habitat et transport et déplacement des OAP tiennent lieu de PLH et de PDU. Que signifient les termes « tiennent lieu » ? Quelles sont les conséquences en termes d'effets juridiques ?	19
Q10 : Quelles sont les distinctions entre les dispositions normatives et non normatives (modalités financières, dispositifs d'accompagnement, les mesures sociales...) notamment en termes d'opposabilité ?	19
Q11 : Le compte déplacements et le conseil en mobilité figurent-ils dans les OAP ?	19
Q12 : L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat prévoit que le PLH définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat. Ce dispositif est-il inscrit dans le PLUi ?	20
Q13 : Une commune ne peut se fonder sur les orientations générales du PLH pour refuser la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (décision de la cour adm. d'appel de Douai du 25 septembre 2003, commune d'Hallennes-lez-Haubourdin, req. N+00DA01443). Qu'en est-il avec le PLUi tenant lieu de PLH ?	20
Q14 : Les dispositions habitat des OAP doivent-elles également intégrer les volets sociaux d'accompagnement liées aux politiques du logement (politiques de peuplement des quartiers, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), lutte contre l'habitat insalubre des propriétaires occupants...) ?	20
Q15 : Quelle est l'articulation entre le PADD et les OAP du PLUi ? Quelle est la marge de manœuvre pour rédiger les OAP sur un élément qui ne figure pas dans le PADD ?	20
Q16 : Dans quelle mesure le fait que les OAP soient opposables constitue pour l'Etat un engagement en termes financiers, correspondant aux objectifs en logements qui sont inscrits dans le volet habitat ?	20
Q17 : Le PLUi doit-il répondre à l'ensemble des objectifs d'un PDU tels que les articles L. 1214-1 et suivants du code des transports et certaines dispositions des articles 28, 28-1 et 28-2 de la LOTI qui sont encore en vigueur le prévoient ?	21
Q18 : Les articles L. 1214-5 et L. 1214-6 du code des transports prévoient l'opposabilité (compatibilité) des dispositions du PDU à certains actes pris au titre du pouvoir de police de stationnement et de la circulation ou relatifs à la gestion du domaine public routier. Cette opposabilité est-elle identique lorsque le PLUi tient lieu de PDU ?	21
Q19 : Peut-on prévoir de définir dans les OAP du PLUi des objectifs / pilotes / moyens / indicateurs par commune sur le modèle des fiches actions qui existent dans le PLH ? Les dispositions des OAP portant sur les déplacements et l'habitat pourront-elles être par commune ?	21
Q20 : Le PLUi peut-il fixer dans une OAP une politique foncière et urbaine en faveur de l'habitat ?	22
Q21 : Quelles sont les dispositions d'urbanisme ressortissant à la seule compétence des SCoT que peut comprendre le PLUi ?	23
Q22 : Dans le cas d'un PLUi ayant les mêmes effets qu'un SCoT, l'article L 122-2 (relatif à la règle de constructibilité limitée) s'applique-t-il ?	23
Q23 : Comment le découpage en plans de secteurs s'accorde-t-il avec des OAP tenant lieu de PLH et/ou PDU ? Un plan de secteur n'est-il pas contraire à une approche communautaire ?	24

Q24 : La possibilité de créer des plans de secteur aura-t-elle une incidence sur les modalités de mise en œuvre des processus de modification ou révision ? La création d'un plan de secteur pourrait-elle justifier de limiter les procédures de révision et modification qui ne concernent que ce secteur, aux seules communes de ce secteur ? _____ 24

IV. Dispositions transitoires _____ 25

Q1 : L' article 19 de la loi portant engagement national pour l'environnement, prévoit qu'à partir du 13 juillet 2013, toute évolution d'un PLU communal, d'un PLH ou d'un PDU remettant en cause son économie générale ne peut se faire que dans le cadre d'un PLUi. Comment apprécier la notion d'économie générale ? Existe-t-il une jurisprudence ? _____ 25

Q2 : Périmètre de l'EPCI : le PLUi en cours d'élaboration ne couvrant pas la totalité du territoire de l'EPCI et n'étant pas arrêté à la date d'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement doit-il être approuvé sur la totalité du territoire? _____ 25

Q3 : Même questionnement que Q2 pour le PLH et le PDU _____ 25

Q4 : Les dispositions transitoires de la loi portant engagement national pour l'environnement concernent-elles aussi les POS des communes membres d'un EPCI ? _____ 25

Q5 : Que se passe-t-il quand un PLH arrive à échéance avant que la collectivité n'approuve le PLUi qu'elle a initié ? Des dispositions transitoires sont-elles prévues pour assurer la continuité des politiques locales de l'habitat ? _____ 26

V. Prévention du contentieux _____ 27

Q1 : Quels sont les points à ne pas omettre dans le cadre de la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLUi et définissant les modalités de la concertation (L. 300-2 du code de l'urbanisme) afin de ne pas fragiliser juridiquement le document ? _____ 27

Q2 : Quelles sont les conséquences de l'annulation contentieuse d'un PLUi ? En ce qui concerne le volet habitat par exemple, quelles conséquences notamment sur la poursuite de la délégation des aides à la pierre, l'affectation du prélèvement versé au titre de l'article 55 de la loi SRU ? _____ 27

Q3 : Les pouvoirs de contrôle du Préfet sont plus forts dans le PLH classique que dans le cas de l'intégration du volet Habitat dans le PLUi. Quels sont les contrôles dans le PLUi ? _____ 28

I. Questions relatives aux compétences et aux périmètres des EPCI

A. Compétences

Q1 : L'article 19 de la loi ENE portant sur les dispositions transitoires fait référence à la notion d'EPCI "compétent". De quelle compétence s'agit-il? En quoi? Urbanisme ? Aménagement ? PLU ?

L'utilisation du terme « compétent » dans le code de l'urbanisme signifie l'EPCI - est compétent- pour élaborer un PLU (L.123-1-

Comme tous les établissements publics, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut donc intervenir que dans le champ des compétences qu'il détient (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Il ne peut donc intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ de compétences que les communes ont conservées.

Q2 : Faut-il prendre en compte le critère de seuil de population des communautés de communes défini par l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat pour l'élaboration d'un PLUi ?

Non, tout EPCI, quel que soit le seuil de sa population et indépendamment des compétences inscrites dans ses statuts¹, est compétent pour élaborer un PLUi dont les OAP « habitat » tiennent lieu de PLH (articles L 123-1-4, R 123-2-2, R 123-3 et R 123-3-1 du code de l'urbanisme modifiés par le décret n°2012-290 du 29 février 2012²). Les OAP « habitat » de tout PLUi doivent être adaptées aux enjeux du territoire.

Q3 : Existe-t-il une obligation d'élaborer un PLUi pour une Communauté d'Agglomération ou Communauté de communes ?

Toute communauté de communes ou communauté d'agglomération qui a fait l'objet d'un transfert de compétence en matière de PLU de la part des communes membres, sur le fondement de l'article L.5211-17 du code général des collectivités territoriales, devra élaborer un PLUi. En effet, l'article L.123-1 du code de l'urbanisme prévoit que le PLU intercommunal doit couvrir l'intégralité du périmètre de l'EPCI. Cette obligation est applicable sous réserve des dispositions transitoires prévues par l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010.

Q4 : Faut-il prendre en compte le critère de population mentionné à l'article L 1214-3 du code des transports³ pour élaborer un PLUi ?

¹ La compétence « habitat » ou « PLH » ne nécessite pas d'être intégrée dans les statuts de l'EPCI.

² Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

³ Article L1214-3 du code des transports : l'établissement d'un plan d'un PDU est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (au sens INSEE) ou recoupant celles-ci

Non, le volet « transports et déplacements » des OAP est obligatoire si l'EPCI est une autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (L 123-1-4 du code de l'urbanisme), indépendamment du seuil de 100 000 habitants mentionné à l'article L 1214-3 du code des transports.

Q5 : Selon l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme : peuvent être consultés à leur demande... « les présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents ». Quelle différence existe-il entre le terme « voisin » et le terme « limitrophe » ?

Le qualificatif « limitrophe » s'applique à des entités comportant une limite commune. Les communes limitrophes sont celles dont le territoire a une frontière partagée avec l'EPCI ou la commune considérée.

On peut estimer que le qualificatif « voisin » se rapporte non seulement aux entités limitrophes mais aussi à celles remplissant les conditions suivantes :

- leurs territoires sont proches géographiquement sans être nécessairement contigus ;
- les choix retenus ou envisagés sur le territoire de l'une sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur le développement ou la protection des espaces de l'autre.

Dans le cas de l'élaboration d'un PLUi, les EPCI voisins sont ceux qui sont immédiatement concernés par le projet de plan au sens où les orientations de ce projet auront un impact déterminant sur leur développement ou la protection de leurs espaces.

Q6 : Un EPCI ayant élaboré un PLUi tenant lieu de PLH peut-il conclure une convention de délégation des aides à la pierre en application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation ?

Les conditions fixées par l'article L. 301-5 du code de la construction et de l'habitation pour pouvoir conclure une convention de délégation des aides à la pierre sont les suivantes :

- disposer d'un PLH ;
- être un EPCI à fiscalité propre.

Le PLUi tenant lieu de PLH, la première condition est remplie ; la seconde condition est également remplie pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes mais pas pour les syndicats de communes.

Q7 : Le PLUi élaboré par les syndicats de communes (SIVU, SIVOM) doit-il tenir lieu de PLH ?

Oui, les dispositions du code de l'urbanisme, notamment l'article L. 123-1-4 ne font pas de distinction entre les EPCI compétents en matière de PLU. Dès lors qu'un PLU est élaboré par un EPCI, il a le statut de PLUi et doit comporter les OAP relatives à l'habitat et, le cas échéant, au transport si l'EPCI est autorité organisatrice des transports urbains (AOTU).

A noter : le syndicat mixte n'étant pas un EPCI, il ne peut élaborer un PLUi.

B. Périmètres

Q8 : Quelle est la conséquence d'une modification d'une limite d'une intercommunalité entraînant l'entrée d'une ou plusieurs communes éventuellement dotée(s) d'un document d'urbanisme ?

L'article L.123-1 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification, et de révision des documents d'urbanisme introduit une disposition concernant l'évolution du PLU intercommunal en cas d'évolution du périmètre de la communauté.

- Le PLU d'une communauté compétente en matière de PLU dont le périmètre est élargi d'une ou plusieurs communes disposant d'un PLU devra être adapté au nouveau périmètre au plus tard lors de la première révision qui abrogera de fait le PLU communal. Les PLU communaux demeurent applicables jusqu'à l'approbation du PLUi couvrant le nouveau périmètre.
- Si le périmètre d'un PLU communal ou intercommunal en cours d'élaboration ou de révision est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU, l'EPCI nouvellement compétent est seul habilité à approuver le PLU considéré dans son périmètre initial si :
 - le débat sur le PADD a été tenu avant l'élargissement du périmètre de l'EPCI ;
 - l'approbation ou la révision a lieu dans un délai maximal de deux ans suivant l'élargissement du périmètre.

Si le PLU couvre le territoire d'une seule commune, il n'a pas à comprendre les orientations d'aménagement et de programmation concernant l'habitat et les transports et déplacements.

Si ces délais ne sont pas respectés, le PLU ne peut être approuvé dans son périmètre initialement prévu.

A la première révision, le PLUi doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.

- Si le périmètre d'un PLU communal ou intercommunal en cours de modification est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU, le PLU communal ou intercommunal considéré ne peut être modifié dans son périmètre initialement prévu, que par l'EPCI nouvellement compétent.

A la première révision d'un des PLU applicables sur le territoire de l'EPCI, le PLUi doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.

Q9 : En cas de dissolution de deux EPCI pour en créer un nouveau, que deviennent les deux PLUi antérieurs ? Qu'en est-il en cas d'intégration d'une ou plusieurs communes dans un EPCI doté d'un PLUi ?

En cas de modification du périmètre d'un EPCI (fusion de deux EPCI, intégration d'une ou plusieurs commune dans un EPCI), les PLU existants restent applicables sur le territoire concerné. L'EPCI doit adopter un plan couvrant l'intégralité de son territoire au plus tard lors de la prochaine révision d'un des PLU (L. 123-1 aliéna 10).

Q10 : Que se passe-t-il pendant la période entre la création d'un nouvel EPCI et l'adoption du nouveau PLUi ? Existe-t-il des dispositions législatives prévoyant que les PLUi antérieurs restent en vigueur ?

Les PLU existant sur le territoire de l'EPCI restent applicables.

Q11 : En cas d'évolution du périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU dont le PLUi est en cours d'élaboration ou de révision, par l'intégration d'une commune disposant d'un PLU approuvé, la procédure d'élaboration ou de révision du PLUi peut-elle être achevée dans le périmètre initial de l'EPCI compétent ? Comment faut-il intégrer le PLU approuvé dans le PLUi en cours d'élaboration ou de révision ?

S'il souhaite mener sa procédure à terme, l'EPCI doit l'étendre au territoire de la commune nouvellement intégrée. Mais, si cette procédure est trop avancée pour qu'il puisse intégrer le nouveau territoire, et/ou si ce nouveau territoire est d'une importance telle qu'il change fondamentalement la portée des études déjà engagées, cela contraint l'EPCI à abandonner sa procédure en cours et à engager une nouvelle procédure d'élaboration. En effet, l'article L.123-1 l'oblige à couvrir l'intégralité de son territoire lors de l'élaboration d'un PLU. Une réflexion est actuellement menée pour permettre à l'EPCI d'achever sa procédure sur son périmètre initial.

II. Questions relatives à la procédure d'élaboration des PLUi

A. Gouvernance, association, consultation

Q1 : Le rôle des acteurs doit-il être le même selon qu'on élabore un PLUi ou séparément un PLU, un PLH, et un PDU ? Le degré de participation est-il identique ? Par exemple pour les associations de personnes handicapées ?

Chacun des régimes d'élaboration des documents définit une procédure faisant intervenir des acteurs. La liste des acteurs, leurs modalités d'intervention, la portée de leur intervention varient d'un régime à l'autre. Toutefois, le rôle d'un acteur doit être apprécié au regard des dispositions procédurales du document dans lequel cet acteur s'inscrit.

En tout état de cause, une seule procédure d'association et/ou de consultation est applicable pour le PLUi, celle du plan local d'urbanisme prévue aux articles L.123-6 à L.123-9.

L'article L 123-8 al. 4 offre la possibilité au président de l'EPCI compétent en matière de PLU « de recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements ». La rédaction de cette disposition est suffisamment souple pour permettre de consulter les acteurs essentiels (dont les associations de personnes handicapées) ; ces acteurs peuvent être consultés séparément mais ils peuvent également l'être par exemple dans le cadre de groupes de réflexion thématiques, par exemple sur le logement ou les déplacements.

Enfin, l'article L. 123-8 al. 5 permet aux organismes HLM à s'exprimer tout au long de l'élaboration du PLUi, et notamment au moment de l'arrêt : si le représentant de l'ensemble des organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du CCH propriétaires ou gestionnaires de logements situés sur le territoire de la commune en fait la demande, le président de l'EPCI lui notifie le projet de PLUi afin de recueillir son avis. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

Ces acteurs peuvent également se prononcer dans le cadre de l'enquête publique portant sur le projet de PLUiH(D). Il n'existe en effet qu'une seule enquête publique puisqu'il n'y a un qu'un seul document : le PLUi tenant lieu de PLH, et éventuellement de PDU.

Q2 : Dans le cadre du PLH, le CRH rend un avis que le préfet de département décide ou non de relayer à la collectivité. Quel serait l'impact d'un avis défavorable du CRH sur l'enquête publique dans le cadre du PLUi ? Les associations pourraient-elles s'appuyer sur cet avis pour faire un recours ? Le commissaire enquêteur pourrait-il être tenté de suivre très strictement cet avis par précaution vis-à-vis de cette procédure récente, faute de retour jurisprudentiel

La portée de l'avis du CRH est la même que pour ceux donnés par d'autres personnes consultées. L'avis est simple c'est-à-dire qu'il ne lie pas la collectivité gestionnaire du PLU.

Elle peut le prendre en compte ou non. Mais :

- d'une manière générale, il se peut que l'avis soulève un problème de légalité ; toute autre personne ayant intérêt pour agir pourra s'emparer du grief et saisir le juge pour qu'il constate l'illégalité du plan ; cette personne pourra invoquer la qualité de l'auteur de l'avis pour donner plus de poids à leur recours ;
- dans le cas particulier d'un PLU intéressant un territoire non couvert par un SCOT, l'article L. 123-12 reconnaît au préfet le pouvoir d'exiger des modifications, notamment si le plan comporte « des dispositions (qui) ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, en application des dispositions de l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation » ; l'avis du CRH ne lie pas le préfet mais est de nature à l'éclairer sur la nécessité ou non d'user de ses pouvoirs ;
- il convient toutefois d'observer que, contrairement à ce qu'envisage la question, le commissaire enquêteur n'a pas es qualité, d'intérêt justifiant qu'il puisse s'adresser au juge pour faire annuler la ou les dispositions illégales. De la même façon, il est envisagé que le commissaire enquêteur suive « strictement » l'avis du CRH ; il convient toutefois d'indiquer qu'il n'appartient pas au commissaire enquêteur de s'approprier un avis mais de porter une appréciation personnelle sur le projet, ce qui n'exclut évidemment pas qu'il soit sensible aux arguments du CRH.

Il est à noter que les pouvoirs du préfet sont moins importants en cas de PLUi qu'en cas de PLH pour obtenir des modifications de la part de la collectivité sur le volet Habitat.

Q3 : A quel moment de la procédure intervient la consultation du CRH ? Quels extraits du projet de PLUi lui sont soumis ?

L'article L. 123-9 prévoit la consultation du CRH sur le projet de PLUi arrêté. La totalité du plan lui est soumise, mais le CRH statue dans la limite de ses attributions :

- il ne se prononce que pour ce qui se rapporte à la mission définie par le CCH, à savoir « mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales » (article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation)
- mais pour l'accomplissement de la mission du CRH, toutes les parties du PLU sont susceptibles d'être concernées (RP, PADD, OAP habitat et le cas échéant, OAP aménagement pour des zones de projet concernées par la problématique habitat, règlement, annexes)

Son avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique (L. 123-10).

B. Hiérarchie des documents d'urbanisme

Q4 : Quelle est la hiérarchie des normes respecter avec les documents de portée « supérieure » lorsqu'il s'agit d'un PLUi/PLH ou d'un PLUi/PLH/PDU ?

Le PLU communal doit être compatible avec le PDU et le PLH. Le PLUi d'un EPCI n'ayant pas la qualité d'AOTU doit être compatible avec le PDU. Sous ces réserves, il n'y a pas de différence entre le PLU et le PLUi au regard de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

Le PLU doit être compatible- ou prendre en compte les différentes normes ou documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 123-1-9 et L. 123-1-10. Par exemple, en application de l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme, le PLU doit être compatible avec le SCOT document "intégrateur" de toutes les politiques publiques portées par les documents de portée supérieure, donc en particulier des dispositions des lois Montagne et Littoral. En l'absence de SCOT, le PLU doit être compatible directement, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral.

Conformément à l'article L 123-1-9 du même code, le PLU doit être mis en compatibilité dans un délai de 3 ans lorsque le SCOT, par exemple, est approuvé après l'approbation du PLU. A l'issue du délai de 3 ans, si le PLU n'a pas été rendu compatible avec les orientations du SCOT, le préfet peut engager sa mise en compatibilité et l'approuver selon les dispositions mentionnées au L 123-14-1.

C. Evaluation des documents d'urbanisme

Q5 : Selon l'article L. 302-3 du CCH, l'EPCI « délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique » et communique pour avis au préfet et au CRH un « bilan de réalisation » tous les trois ans ainsi qu'à l'issue des six ans. De même, selon l'article L. 1214-8 du CT « Le plan de déplacements urbains fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé ». Comment ces évaluations s'articulent-elles avec la procédure de PLUi ? Ce bilan devra-t-il être réalisé dans le cadre du PLUi ? Quelles conséquences tirer de ces évaluations et le cas échéant, quelles procédures d'évolution adopter ?

Seules les dispositions figurant dans le code de l'urbanisme s'appliquent au PLUi. Par conséquent, les procédures particulières d'évaluation du PLH et du PDU ne s'appliquent pas au PLU.

Néanmoins le PLU est soumis à plusieurs évaluations :

- l'évaluation environnementale pour tous les PLUi tenant lieu de PDU et pour certains PLU après examen au cas par cas
- une analyse des résultats de l'application de ce plan, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces (pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale)
- un débat sur les résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logement et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Q6 : Existe-t-il une différence dans le suivi de la convention de délégation des aides à la pierre, selon que l'EPCI ait un PLH ou un PLUi tenant lieu de PLH.

Il n'y a pas de différence entre l'EPCI disposant d'un PLH et l'EPCI disposant d'un PLUi.

III. Contenu d'un PLUi

A. Ventilation du PLH et du PDU dans le PLUi

Q1. Le PLUi doit-il intégrer toutes les dispositions législatives et réglementaires du PDU et du PLH, ou seulement celles visées dans le code de l'urbanisme ?

Seuls les articles du code des transports et du code de la construction et de l'habitation mentionnés dans le code de l'urbanisme doivent être pris en compte dans le PLUi. Cela implique donc que des dispositions prévues par exemple pour le PDU dans le code des transports ne sont pas applicables juridiquement au PLUi tenant lieu de PDU (elles le sont dès l'instant que les textes les prévoient).

Q2 : Quelles sont les ventilations des PLH et des PDU en termes de contenu dans les documents du PLUi ?

Les articles R 123-2-2, R 123-3 et R 123-3-1 du code de l'urbanisme, modifiés par le décret n°2012-290 du 29 février 2012, déclinent le volet PLH du PLUi selon les modalités suivantes :

- Le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat (R 302-1-1 du CCH) est intégré dans le rapport de présentation : R 123-2-2 du code de l'urbanisme ;
- Le document d'orientation du PLH comprenant l'énoncé des principes et objectifs du programme (R 302-1-2 du CCH) est intégré pour partie (a)+b)+c)+f) du R 302-1-2 du CCH) dans le PADD et pour partie (d)+e)+g) du R 302-1-2 du CCH) dans les OAP : R 123-3 et R 123-3-1 du code de l'urbanisme ;
- Le programme d'actions opérationnel décliné par commune (R 302-1-3 du CCH) est intégré dans les OAP : R 123-3-1 du code de l'urbanisme. A titre d'exemple, ce programme d'actions doit viser les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune et, le cas échéant, secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH.

Les articles R 123-2-2, R 123-3 et R 123-3-1 du code de l'urbanisme modifiés par le décret n°2012-290 du 29 février 2012 déclinent le volet PDU du PLUi – ce volet est obligatoire lorsque l'EPCI est AOTU - selon les modalités suivantes :

- Le rapport de présentation « expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le PADD et dans les OAP » : R 123-2-2 du code de l'urbanisme ;
- Le PADD détermine, en outre, les principes mentionnés à l'article L 1214-1 du code des transports : R 123-3 du code de l'urbanisme ;
- Les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L 1214-2 du code des transports sont déterminées par les OAP : R 123-3-1 du code de l'urbanisme.

Q3 : Le PLH et le PDU étant ventilés entre les différentes composantes du PLUi tenant lieu de PLH et de PDU, comment présenter le projet « habitat » et le projet « déplacements » du PLUi afin qu'ils soient les plus lisibles possibles ?

Les différentes dispositions du PLH et du PDU sont ventilées entre le rapport de présentation, le PADD et les orientations d'aménagement et de programmation du PLUiH(D). Il est possible de présenter les projets « habitat » et « déplacements » dans un chapitre du PADD. Le rapport de présentation quant à lui peut comporter une « grille de lecture » permettant à la fois de situer dans les différentes parties du PLUi les développements relatifs soit à l'habitat, soit aux déplacements et de justifier leur ventilation au regard de la nature de ces développements (objectifs, prescriptions, informations...).

Q4 : Des dispositions de l'article 28 de la LOTI toujours en vigueur sont en cours de codification dans la partie réglementaire du code des transports. Même si cette codification se réalise à droit constant, quel lien juridique avec le code de l'urbanisme ?

Les dispositions en question définissent l'objet et le contenu du PDU. Elles prévoient l'articulation avec un certain nombre de documents, dont des documents d'urbanisme : SCOT, DTA.

Il n'existe pas de lien juridique avec le code de l'urbanisme. Seules les dispositions prévues par ce code sont applicables au PLUi tenant lieu de PDU.

Q5 : Le PLUi tenant lieu de PDU doit-il comporter une annexe traitant de l'accessibilité et le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE), qui font partie du PDU ?

L'annexe traitant de l'accessibilité du PDU est prévue par l'article 28 de la loi LOTI non codifié dans le code des transports (en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires du code des transports), et le PAVE est mentionné à l'article 45 de la loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005. Le code de l'urbanisme ne renvoie pas expressément à ces dispositions. Elles ne s'appliquent donc pas au PLUi tenant lieu de PDU. Néanmoins, une réflexion est en cours afin éventuellement d'y remédier.

A noter : si l'EPCI le souhaite, il peut dans la rubrique informative des OAP faire figurer ces éléments.

Q6 : Comment les dispositions de l'article L. 1214-4 du code des transports concernant en particulier l'obligation de réalisation d'aires de stationnement, s'articulent ou s'intègrent-elles dans le PLUi tenant lieu de PLH et de PDU ?

L'article L. 1214-4 du CT ne s'applique pas aux PLUi.

En revanche, conformément à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, lorsque le PLU est élaboré par un EPCI qui est AOTU, le règlement délimite des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement,

notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux.

Q7: L'article L. 1214-8-1 du code des transports dispose qu'il est procédé, lors de l'élaboration ou de la révision d'un PDU, à l'évaluation des émissions évitées de dioxyde de carbone attendues de la mise en œuvre du plan. Une telle évaluation est-elle prévue dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi tenant lieu de PLH et de PDU ?

La réponse est négative car les dispositions de l'article L. 1214-8-1 du CT ne sont pas applicables au PLUi et ne concernent que les PDU.

Pour autant, le PLUi doit contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre conformément aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement. En effet, selon l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme⁴, les PLU déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : (...) 3° *La réduction des émissions de gaz à effet de serre.*

Ainsi, les rédacteurs d'un PLUi doivent mener une réflexion sur ce sujet. S'il y a lieu, cette réflexion apparaîtra dans le rapport de présentation et sera traduite en objectif dans le PADD et, si possible, en contrainte juridique dans le règlement ou les OAP.

En outre, selon l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, le PLU doit « *prendre en compte* » les plans climat-énergie territoriaux (PCET). Ces plans sont adoptés par les régions, les départements, les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants. Leur objet est de définir des objectifs stratégiques et opérationnels afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et d'établir un programme d'actions, notamment pour réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre (v. article 7 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009).

Enfin, si le PLUi est soumis à une évaluation environnementale (c'est le cas du PLUi dont les dispositions tiennent lieu de PDU), rien ne s'oppose à ce que celle-ci porte notamment sur les émissions de dioxyde de carbone attendues de la mise en oeuvre du plan, et que l'analyse tous les 6 ans des résultats de l'application de ce PLU, notamment du point de vue de l'environnement, prenne en compte cette question. (L. 123-12-2)

⁴ Mais aussi l'article L. 110 C. urb.

B. Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Q8 : Faut-il une OAP par politique?

L'article L 123-1-4 du code de l'urbanisme indique que les OAP comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Il faut des dispositions spécifiques en matière d'habitat et le cas échéant en matière de déplacements, mais formellement les OAP forment un tout (1er alinéa du L123-1-4). L'organisation des dispositions à l'intérieur des OAP reste souple et à la libre appréciation de l'EPCI en fonction du contexte et des besoins locaux.

Q9 : Les dispositions habitat et transport et déplacement des OAP tiennent lieu de PLH et de PDU. Que signifient les termes « tiennent lieu » ? Quelles sont les conséquences en termes d'effets juridiques ?

L'expression « tenant lieu » signifie que les OAP « habitat » et « transports et déplacements » emportent les effets du PLH et PDU. Ainsi, à titre d'exemple, un EPCI ayant élaboré un PLUi tenant lieu de PLH pourra bénéficier d'une convention de délégation des aides à la pierre. De même, l'autorité de police de la circulation et du stationnement devra rendre compatibles avec le PLUi tenant lieu de PDU ses actes de police relatifs à la circulation, au stationnement et la gestion du domaine public routier.

Q10 : Quelles sont les distinctions entre les dispositions normatives et non normatives (modalités financières, dispositifs d'accompagnement, les mesures sociales...) notamment en termes d'opposabilité ?

Le dernier alinéa de l'article R 123-3-1 du code de l'urbanisme modifié par le décret n°2012-290 du 29 février 2012 dispose que « les orientations d'aménagement et de programmation peuvent, en outre, comprendre tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre des politiques du logement et de transports et de déplacements ». Cet alinéa offre la possibilité de créer une rubrique « information » dans les OAP qui permet d'y insérer des dispositions financières, de gouvernance, de partenariat.

Cette rubrique, tout comme l'ensemble des OAP, est opposable dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme, en tant qu'elles précisent, en cohérence avec le règlement, les conditions de réalisation des projets de travaux ou opérations.

Q11 : Le compte déplacements et le conseil en mobilité figurent-ils dans les OAP ?

L'établissement d'un « compte relatif aux déplacements » et la mise en place d'un « service de conseil en mobilité » sont rendus obligatoires pour les AOTU dont le périmètre de transports urbains est inclus dans les agglomérations de plus 100 000 habitants ou recoupant celles-ci.

Cette disposition, prévue à l'article L.1231-8 du code des transports, est indépendante de l'élaboration d'un PDU.

Q12 : L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat prévoit que le PLH définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat. Ce dispositif est-il inscrit dans le PLUi ?

Il appartient à l'EPCI de mettre en place cet observatoire en application de l'article R.123-14-1 du code de l'urbanisme, indépendamment du contenu du PLUi. Il peut le présenter dans la rubrique « Information » des OAP.

Q13 : Une commune ne peut se fonder sur les orientations générales du PLH pour refuser la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (décision de la cour adm. d'appel de Douai du 25 septembre 2003, commune d'Hallennes-lez-Haubourdin, req. N+00DA01443). Qu'en est-il avec le PLUi tenant lieu de PLH?

L'autorité compétente instruira les autorisations d'urbanisme au regard d'une part des OAP dans un rapport de compatibilité, et d'autre part, du règlement dans un rapport de conformité.

Q14 : Les dispositions habitat des OAP doivent-elles également intégrer les volets sociaux d'accompagnement liées aux politiques du logement (politiques de peuplement des quartiers, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), lutte contre l'habitat insalubre des propriétaires occupants...)?

Les dispositions habitat des OAP peuvent comprendre, s'il y a lieu, les objectifs mentionnés au d), e) et g) de l'article R. 302-1-2 du CCH, ainsi que le programme d'actions du PLH. L'article R*123-3-1 prévoit qu'elles peuvent comprendre tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre des politiques du logement. Ces éléments, tout comme l'ensemble des OAP, sont opposables, dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme, en tant qu'elles précisent, en cohérence avec le règlement, les conditions de réalisation des projets de travaux ou opérations. Les volets sociaux d'accompagnement liés aux politiques du logement peuvent figurer parmi ces éléments d'information.

Q15 : Quelle est l'articulation entre le PADD et les OAP du PLUi ? Quelle est la marge de manœuvre pour rédiger les OAP sur un élément qui ne figure pas dans le PADD ?

L'article L.123-1-4 indique que les OAP comprennent des dispositions portant sur l'habitat, dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables. Le PADD fixe le cadre : il n'est pas nécessaire que tous les objectifs et principes déclinés dans l'OAP habitat soient présents dans le PADD, il faut simplement veiller à la cohérence de l'ensemble.

Q16 : Dans quelle mesure le fait que les OAP soient opposables constitue pour l'Etat un engagement en termes financiers, correspondant aux objectifs en logements qui sont inscrits dans le volet habitat ?

Les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme en tant qu'elles précisent, en cohérence avec le règlement, les conditions de réalisation des projets de travaux et opérations. Cela est sans relation avec la portée des engagements financiers de l'Etat.

Q17 : Le PLUi doit-il répondre à l'ensemble des objectifs d'un PDU tels que les articles L. 1214-1 et suivants du code des transports et certaines dispositions des articles 28, 28-1 et 28-2 de la LOTI qui sont encore en vigueur le prévoient ?

Les objectifs assignés au PLUi sont uniquement ceux définies par les articles L. 123-1 et suivant et R 123-1 et suivants du code de l'urbanisme. Suivant le principe d'indépendance des législations, c'est donc au regard de ces **seules** dispositions que s'apprécient les missions du PLUi, avec sur ce point deux précisions :

- l'énoncé des missions en question est toutefois inspiré de celles du PDU telles qu'elles figurent dans le code des transports et dans les articles non codifiés de la LOTI ;
- l'énoncé des missions par le code de l'urbanisme peut faire expressément référence aux dispositions de la législation sur les transports. Il en est ainsi des articles L. 1214-1 et L. 1214- 2 CT (articles R. 123-3 et R 123-3-1 C. urb). Dans ce cas, ces dispositions sont applicables.

Q18 : Les articles L. 1214-5 et L. 1214-6 du code des transports prévoient l'opposabilité (compatibilité) des dispositions du PDU à certains actes pris au titre du pouvoir de police de stationnement et de la circulation ou relatifs à la gestion du domaine public routier. Cette opposabilité est-elle identique lorsque le PLUi tient lieu de PDU ?

Les dispositions transports et déplacements des OAP tiennent lieu de PDU (L. 123-1-4). L'expression « tenant lieu » signifie que ces OAP emportent les effets du PDU. Par conséquent, l'autorité de police de la circulation et du stationnement devra rendre compatibles avec le PLUi tenant lieu de PDU ses actes de police relatifs à la circulation, au stationnement et la gestion du domaine public routier.

Q19 : Peut-on prévoir de définir dans les OAP du PLUi des objectifs / pilotes / moyens / indicateurs par commune sur le modèle des fiches actions qui existent dans le PLH ? Les dispositions des OAP portant sur les déplacements et l'habitat pourront-elles être par commune ?

Selon le 2 de l'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme, les dispositions habitat des 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 »

A ce titre, elles peuvent préciser, dans différents espaces donnés (par exemple, communes, îlots, quartiers, secteurs), les objectifs, actions et moyens à mettre en œuvre pour répondre à ces objectifs ou principes. A titre d'exemple, une OAP pourra définir les orientations de la politique de lutte contre l'habitat indigne sur le périmètre d'une commune et préciser les projets ou actions à mettre en œuvre dans ce périmètre.

Autre exemple : une OAP en faveur du développement du logement étudiant qui concerne

l'ensemble du territoire de l'intercommunalité, pourra se traduire par la définition, par exemple par secteurs ou par communes, d'objectifs de production de logements étudiant dans ces secteurs ou communes.

Q20 : Le PLUi peut-il fixer dans une OAP une politique foncière et urbaine en faveur de l'habitat ?

L'OAP contribue à mettre en place une politique foncière, mais la composante la plus pertinente (si tant est qu'il est pertinent de détailler dans le PLU la stratégie foncière) est le rapport de présentation ou le PADD.

C. PLUi ayant les mêmes effets qu'un SCOT (article L 123-1 du code de l'urbanisme)

Q21 : Quelles sont les dispositions d'urbanisme ressortissant à la seule compétence des SCOT que peut comprendre le PLUi ?

Un PLU intercommunal qui n'est pas situé dans le périmètre d'un SCoT peut, en application de l'article L.123-1-7 du code de l'urbanisme, comprendre les dispositions d'un SCoT après accord du préfet qui devra s'assurer que le périmètre retenu « permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement » (IV de l'article L.122-3). Le PLUi a alors les effets d'un SCoT.

Le contenu d'un SCOT est défini essentiellement à l'article L. 121-5 et suivants du code de l'urbanisme. On peut relever notamment :

- la fixation d'objectifs chiffrés en matière de consommation économe de l'espace (obligation au titre de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme) ;
- le document d'aménagement commercial défini par le code du commerce (obligation au titre de l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme) ;
- le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (faculté au titre de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme).

Q22 : Dans le cas d'un PLUi ayant les mêmes effets qu'un SCoT, l'article L 122-2 (relatif à la règle de constructibilité limitée) s'applique-t-il ?

Les communes comprises dans un EPCI ayant élaboré un PLUi valant SCoT ne sont pas concernées par l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme qui ne vise que les communes non couvertes par un SCoT.

Il est à noter qu'il est opposable aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique.

D. PLUi et plans de secteurs (article L 123-1-1-1 du code de l'urbanisme)

Q23 : Comment le découpage en plans de secteurs s'accorde-t-il avec des OAP tenant lieu de PLH et/ou PDU? Un plan de secteur n'est-il pas contraire à une approche communautaire?

Les OAP doivent être en cohérence avec le PADD qui demeure une pièce commune à l'ensemble du PLU, tout comme le rapport de présentation. Cette nécessaire cohérence vise à maintenir la visibilité de la démarche communautaire à l'échelle communale et à faciliter l'implication de chaque équipe municipale. Elle témoigne de la volonté du législateur de promouvoir la construction d'un projet commun de territoire concerté entre les communes et la communauté. Chaque plan de secteur précise les OAP ainsi que le règlement spécifique à ce secteur. Il n'y a pas d'obstacle à ce que ces OAP soient présentées par thématique.

Q24 : La possibilité de créer des plans de secteur aura-t-elle une incidence sur les modalités de mise en œuvre des processus de modification ou révision ? La création d'un plan de secteur pourrait-elle justifier de limiter les procédures de révision et modification qui ne concernent que ce secteur, aux seules communes de ce secteur ?

L'EPCI peut engager une procédure d'évolution sur ces seuls plans de secteur. Les procédures applicables sont identiques. Toutefois, l'ordonnance du 5 janvier 2012 apporte une évolution : l'enquête publique dans le cas de la procédure de modification (article L 123-13 du code de l'urbanisme) et la mise à disposition dans le cas de la procédure de modification simplifiée (article L 123-13-3 du code de l'urbanisme) d'un PLUi pourront n'être organisées que sur le territoire des communes concernées.

IV. Dispositions transitoires

Q1 : L' article 19 de la loi portant engagement national pour l'environnement, prévoit qu'à partir du 13 juillet 2013, toute évolution d'un PLU communal, d'un PLH ou d'un PDU remettant en cause son économie générale ne peut se faire que dans le cadre d'un PLUi. Comment apprécier la notion d'économie générale ? Existe-t-il une jurisprudence ?

On peut utilement se reporter à la jurisprudence sur l'économie générale abordée par le rapport du GRIDAUH sur les modes d'évolution des PLU des grandes villes (rapport de 2009 en ligne sur le site du GRIDAUH).

Q2 : Périmètre de l'EPCI : le PLUi en cours d'élaboration ne couvrant pas la totalité du territoire de l'EPCI et n'étant pas arrêté à la date d'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement doit-il être approuvé sur la totalité du territoire?

La loi du 12 juillet 2010, modifiée par la loi du 5 janvier 2011, a prévu des dispositions transitoires afin de permettre aux communes de répondre plus aisément à l'obligation posée par la loi Grenelle II selon laquelle le PLU intercommunal doit couvrir l'intégralité du périmètre de l'EPCI (article L.123-1 du code de l'urbanisme). Cette obligation conduira à la disparition des cartes communales et des POS sur le territoire de l'intercommunalité ayant élaboré un PLUi.

Jusqu'au 13 juillet 2013, il est possible d'approuver un PLU sur un périmètre inférieur à celui de l'EPCI, tout en veillant, s'agissant du contenu du document, à respecter les dispositions de la loi du 12 juillet 2010.

A compter du 13 juillet 2013, toute évolution d'un PLU d'une commune membre d'un EPCI compétent remettant en cause son économie générale devra obligatoirement s'effectuer dans le cadre de l'approbation d'un PLU intercommunal.

Q3 : Même questionnement que Q2 pour le PLH et le PDU

Jusqu'au 12 juillet 2013, le PLUi d'un EPCI n'est pas tenu de comporter les dispositions tenant lieu de PLH et le cas échéant, de PDU. Le PLH et le PDU demeurent applicables jusqu'à l'approbation du PLU intercommunal et peuvent évoluer jusqu'à cette date suivant les procédures d'évolution prévues par les dispositions du code de la construction et de l'habitation et du code des transports. A compter du 13 juillet 2013, toute évolution remettant en cause l'économie générale de l'un de ces documents ne peut s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLU intercommunal comportant des OAP tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU.

Q4 : Les dispositions transitoires de la loi portant engagement national pour l'environnement concernent-elles aussi les POS des communes membres d'un EPCI ?

En application de l'article L.123-19 du code de l'urbanisme, les POS approuvés avant le 1^{er} avril 2001 ont les mêmes effets que les PLU et sont soumis au régime juridique des PLU. Leur contenu continue toutefois d'être soumis aux dispositions antérieures à la loi SRU, l'article L.123-1 dans sa rédaction en vigueur avant cette loi leur demeurant applicable.

L'article L.123-19 prévoit que les POS faisant l'objet d'une révision sont transformés en PLU ; ils sont alors soumis aux dispositions de la loi Grenelle II. Les POS ne faisant pas l'objet d'une révision sont exclus du champ d'application de ces dispositions. Lorsqu'un POS est sur le territoire d'un EPCI et que celui-ci élabore un PLUi, le POS disparaît.

Q5 : Que se passe-t-il quand un PLH arrive à échéance avant que la collectivité n'approuve le PLUi qu'elle a initié ? Des dispositions transitoires sont-elles prévues pour assurer la continuité des politiques locales de l'habitat ?

Le PLH cesse de s'appliquer. Des réflexions sont actuellement en cours pour introduire dans le code de l'urbanisme des dispositions transitoires permettant la prorogation de la durée de validité du PLH dans ce cas.

V. Prévention du contentieux

Q1 : Quels sont les points à ne pas omettre dans le cadre de la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLUi et définissant les modalités de la concertation (L. 300-2 du code de l'urbanisme) afin de ne pas fragiliser juridiquement le document ?

Les points de vigilance sont les mêmes que ceux qui prévalent dans le PLU.

L'ordonnance du 5 janvier 2012, en vigueur depuis le 1er janvier 2013, prévoit que la délibération qui prescrit l'élaboration du PLU précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, ainsi que les objectifs poursuivis (prise en compte de la jurisprudence (Conseil d'Etat, 10/02/2010, 327149, Commune de Saint-Lunaire)

Cette ordonnance prévoit que les modalités de la concertation « doivent, pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet, permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ». Selon l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance, ces principes s'appliquent aux modalités de concertation arrêtés par le président de l'EPCI ou le maire lorsqu'une ZAC ou certaines opérations d'aménagement sont créées ou lorsque la concertation est organisée alors n'est pas obligatoire (alinéas 8 et 9). Toutefois, dans un souci de cohérence et d'efficacité de la procédure de concertation, il est recommandé que les conseils municipaux et communautaires s'en inspirent lorsqu'ils délibèrent sur les modalités de concertation pour l'élaboration ou la révision d'un PLU.

Q2 : Quelles sont les conséquences de l'annulation contentieuse d'un PLUi ? En ce qui concerne le volet habitat par exemple, quelles conséquences notamment sur la poursuite de la délégation des aides à la pierre, l'affectation du prélèvement versé au titre de l'article 55 de la loi SRU ?

L'annulation d'un PLUi vaut annulation de son contenu notamment des OAP tenant lieu de PLH. Il n'est plus exécutoire. Il convient de signaler que les juridictions peuvent procéder à des annulations partielles, voire à des annulations à effets différés.

S'agissant des délégations de compétence, un EPCI souhaitant obtenir cette délégation doit disposer d'un PLH exécutoire, donc d'un PLUi tenant lieu de PLH exécutoire, au moment de la signature de la convention de délégation. Si son PLH arrive à échéance avant la fin de la convention (d'une durée de 6 ans), la convention n'est pas remise en question avant son terme et c'est au moment du renouvellement que l'EPCI devra disposer d'un nouveau document exécutoire (PLH ou PLUi tenant lieu de PLH). La question du devenir de la convention reste posée en cas d'annulation du PLUiH au cours des 6 ans.

S'agissant du reversement du prélèvement de l'article 55 SRU, c'est au moment de la signature de l'arrêté annuel de prélèvement que la question du bénéficiaire de ce prélèvement se pose. Si l'EPCI ne dispose pas d'un PLH ou PLUiH exécutoire à ce moment, l'EPCI ne peut percevoir les sommes correspondantes (du prélèvement).

Q3 : Les pouvoirs de contrôle du Préfet sont plus forts dans le PLH classique que dans le cas de l'intégration du volet Habitat dans le PLUi. Quels sont les contrôles dans le PLUi ?

Les pouvoirs du préfet dans le cadre d'un PLUi :

Lorsque le PLUi n'est pas couvert par un SCoT, le préfet peut exercer le pouvoir de veto prévu à l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme et exiger des modifications du PLUi, notamment si le plan comporte des dispositions qui ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, en application des dispositions de l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation. Le PLUi est en outre soumis au contrôle de légalité.

Les pouvoirs de contrôle du préfet sur le PLH :

Le PLH ne devient exécutoire qu'à compter de la prise en compte par l'EPCI ou la commune des observations que le Préfet lui aura, le cas échéant, notifiées. Le Préfet peut refuser de conclure ou de renouveler une convention de délégation d'aides à la pierre, dès lors qu'il estime que le PLH élaboré ne tient pas suffisamment compte des demandes de modifications qu'il aura formulées. Par ailleurs, le Préfet peut dénoncer la convention lorsque les résultats du bilan triennal de réalisation du PLH, qui lui sont obligatoirement transmis pour avis, sont manifestement inférieurs aux objectifs. Il exerce également un contrôle de légalité.

Liste des abréviations utilisées :

CT : code des transports

CU : code de l'urbanisme

CRH : comité régional de l'habitat

DCM : délibération du Conseil municipal

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature

ENE : Engagement national pour l'environnement (Loi ENE du 12 Juillet 2010).

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

LOTI : loi d'orientation des transports intérieurs (1982)

PCET : plan climat-énergie territorial

PDU : plan de déplacements urbains

PLH : programme local de l'habitat

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

PPA : personnes publiques associées

PTU : périmètre de transports urbains

OAP : orientations d'aménagement et de programmation

SRCE : schémas régional de cohérence écologique

SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (2000)

**Ministère de l'Égalité des territoires et du
Logement**

Direction générale de l'Aménagement, du
Logement et de la Nature
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des
Paysages
Sous-direction de la Qualité du Cadre de vie