

Certu

CETE
Ouest

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU

Éléments de cadrage juridique et technique



Sommaire

Préambule.....	1
1.Les enjeux de la loi Grenelle.....	1
2.Le périmètre d'élaboration du PLUi couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI compétent et peut comporter des plans de secteur.....	2
3.Le PLUi en cas d'évolution du périmètre de la communauté.....	3
4.L'élaboration d'un PLUi : concertation, association et arrêt du projet.....	4
4.1.Concertation.....	4
4.2.Association.....	4
4.3.Arrêt du projet.....	4
5.Le PLUi comporte des orientations d'aménagement et de programmation qui lui donnent tous les effets et la valeur juridique d'un programme local de l'habitat (PLH) et, le cas échéant, d'un plan de déplacements urbains (PDU).....	5
6.La ventilation des dispositions en matière d'habitat et de transports / déplacements dans les documents du PLUi	6
6.1.Le rapport de présentation.....	6
6.2.Le PADD.....	6
6.3.Les OAP.....	6
6.4.Le règlement.....	7
7.Le PLUi peut aussi avoir les effets d'un Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT).....	8
8.Le PLUi et l'évaluation environnementale.....	8
9.Les mesures transitoires d'application.....	8
En savoir plus	9
Annexes.....	10

Préambule

Le présent document a vocation à restituer une synthèse des éléments de cadrage juridique et technique relatifs à l'élaboration de Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) à partir du décret du 29 Février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de Juillet 2010¹ et de l'ordonnance du 5 Janvier 2012 portant clarification et simplification d'élaboration, de modification, et de révision des documents d'urbanisme².

Il s'appuie aussi sur les travaux d'un groupe restreint de réflexion mis en place en 2011 par la DGALN, en partenariat avec l'AdCF, le Certu et le Cete Ouest.

Cette initiative a permis d'associer cinq communautés engagées dans la démarche PLUi³, ainsi que l'ACUF, la FNAU, la DGITM, le GART⁴.

L'AdCF, recense, en ce début 2012, 178 communautés de communes, d'agglomération, urbaines statutairement compétentes en matière d'urbanisme (147 CC, 15 CA, 16 CU) et confirme en ce sens le recensement opéré par les services du MEEDDM au cours de l'été 2010

1. Les enjeux de la loi Grenelle

Lors des travaux préparatoires au Grenelle, l'objectif de renforcer l'approche intercommunale de l'urbanisme a fait l'objet d'un large consensus parmi les participants des comités opérationnels. Cependant, la loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 Juillet 2010 ne fait qu'encourager, en son article 19, l'élaboration intercommu-

1 De fait, pour l'application des articles 17 et 19 de la loi n° 2010-788 du 12 Juillet 2010 et des articles 51 et 64 de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

2 N° 2012-11 du 5 Janvier 2012, portant clarification et simplification d'élaboration, de modification, et de révision des documents d'urbanisme : entrée en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2013 sauf certaines dispositions.

3 CU de Bordeaux, de Brest, de Lyon ; communautés d'agglomération d'Angers et de Poitiers

4 DGALN : Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature ; AdCF : association des Communautés de France ; ACUF : association des communautés Urbaines de France ; FNAU : fédération des agences d'urbanisme ; DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer ; GART : Groupement des Autorités responsables des Transports ; Certu : Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme. MEEDDM : Ministère de l'énergie, de l'écologie, du développement durable et de la mer.

nale du PLU. Elle n'impose pas aux communes de transférer aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération la compétence d'élaboration des PLUi (seules les communautés urbaines et les métropoles détiennent de plein droit la compétence). C'est de fait le choix de l'incitation plus que de l'obligation qui a prévalu.

Par ailleurs, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux doivent comporter des dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat, et le cas échéant, de plan de déplacements urbains, si l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour le PLU est également autorité organisatrice des transports urbains.

L'élaboration du plan local d'urbanisme dans un cadre communautaire est encouragée considérant qu'elle permet de :

- mieux intégrer dans la planification le fonctionnement actuel des territoires qui dépasse de fait les limites communales : phénomènes d'extension des agglomérations, d'élargissement des déplacements liés tant à l'emploi qu'aux loisirs, aux services ou aux zones de chalandises, etc. et donc de construire un véritable projet intercommunal ;
- mieux appréhender, à cette échelle, les enjeux environnementaux (lutte contre l'étalement urbain, préservation des paysages, sauvegarde de l'agriculture périurbaine, préservation de la biodiversité et remise en bon état des continuités écologiques, réduction des gaz à effet de serre, maîtrise de l'énergie et de la production énergétique à partir des sources renouvelables, etc.) ;
- faciliter la cohérence et la traduction des orientations communautaires (déclinaison dans les PLU de l'ensemble des objectifs des documents sectoriels de la communauté) ;
- s'assurer, au sein de ce document opposable aux tiers, de la cohérence des politiques publiques urbaines, de l'habitat, des déplacements, de l'aménagement et de l'environnement ;
- faciliter, par la mutualisation des moyens et le renforcement de l'ingénierie territoriale, la couverture du territoire par des documents à visée intercommunale.

De nombreux articles du code de l'urbanisme sont adaptés à cette primauté donnée au PLU intercommunal par la loi Grenelle II. La « commune » ou le « maire » ou « le conseil municipal » sont systématiquement remplacés par « l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune », « le président de l'EPCI compétent ou, dans le cas

prévu à l'article L123-6, le maire » ou « l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal ».

L'élaboration intercommunale du PLU est désormais affichée comme le principe général et l'élaboration communale comme l'alternative. Cependant, la loi Grenelle II ne contient aucun caractère contraignant au transfert de la compétence d'élaboration du PLU aux communautés. Elle n'emporte donc pas sur ce point modification du code général des collectivités territoriales (CGCT). Seul le code de l'urbanisme est modifié.

2. Le périmètre d'élaboration du PLUi couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI compétent et peut comporter des plans de secteur

La loi portant ENE précise les contours d'un PLU à maîtrise d'ouvrage intercommunale : « lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire⁵ » ; c'est une nouveauté ! Le législateur retire ainsi la souplesse jusqu'alors offerte aux communautés compétentes en matière de PLU d'élaborer sous leur maîtrise d'ouvrage un « PLU communautaire », plusieurs « PLU intercommunaux » ou « des PLU à l'échelle de chaque commune membre ».

Désormais, la compétence communautaire se traduit obligatoirement par l'élaboration d'un seul et unique PLU à l'échelle de la communauté et par la conduite d'une seule procédure. Comme pour les PLU communaux, le principe supporte deux exceptions :

- les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ;
- la possibilité d'un PLU partiel dans le cas particulier des stations touristiques de montagne.

En outre, il « peut comporter des plans de secteur⁶ qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur ».

La détermination de plans de secteur est une faculté donnée à la communauté et non une obligation. Elle procède à la définition de leur périmètre (les

⁵ L 123-1 du code de l'urbanisme

⁶ L 123-1-1-1 du code de l'urbanisme

plans de secteur doivent couvrir l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes) et elle détermine les règles applicables à chaque secteur dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du PLUi.

Le rapport de présentation et le PADD ne peuvent être « sectorisés » et demeurent des pièces communes à l'ensemble du PLUi. Cette mesure 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. Le législateur ne prône aucunement une multiplication de plans de secteur susceptible de porter préjudice à la mise en œuvre du PLU intercommunal.

3. Le PLUi en cas d'évolution du périmètre de la communauté

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. Cette disposition régie par l'article L 123-1 du code de l'urbanisme s'applique aux procédures d'élaboration, de révision et de modification des documents d'urbanisme en cours. Elle est d'application immédiate. Cf. *tableau joint en annexe*.

Une communauté compétente en matière de PLU dont le périmètre aurait été élargi à une commune disposant d'un PLU, reçoit la compétence de cette dernière mais ne sera contrainte d'adapter son PLUi à son nouveau périmètre qu'à l'occasion d'une révision ultérieure abrogeant de fait le PLU communal. La compétence est transférée à la communauté mais le PLU de la commune reste exécutoire.

Si le périmètre d'une communauté est élargi par intégration d'une commune ou d'une intercommunalité qui a initié l'élaboration ou la révision d'un PLU, seule cette communauté est compétente pour mener à terme la procédure si :

- le débat sur le PADD a été tenu avant l'élargissement du périmètre de la communauté;
- l'approbation ou la révision a lieu dans un délai maximal de deux ans suivant l'élargissement du périmètre.

Si une modification du PLU communal ou intercommunal était en cours au moment de l'intégration, la

communauté prend le relais. La communauté nouvellement compétente peut achever ces procédures de modification, sans opérer dans l'immédiat la « fusion » PLU PLH-PDU.

Article 3 (L 123-1 du code de l'urbanisme)

« En cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, les dispositions du ou des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés par cette modification restent applicables. Chaque établissement public de coopération intercommunale ou commune intéressé révisé ou modifie ces plans pour adopter un plan couvrant l'intégralité du périmètre de l'établissement compétent ou du territoire de la commune au plus tard lors de la prochaine révision. ».

« Lorsque le périmètre d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, ce plan ne peut être approuvé ou révisé que par l'établissement public nouvellement compétent et, ce, dans son périmètre initial si le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables a été tenu avant cette intégration et si l'approbation ou la révision a lieu dans le délai de deux ans suivant l'intégration.

« Lorsque le périmètre d'un plan local d'urbanisme en cours de modification est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la modification du plan local d'urbanisme ne peut être adoptée que par l'établissement public nouvellement compétent, et ce dans son périmètre initial.

« Si un plan approuvé, révisé ou modifié dans les conditions prévues par les onzième et douzième alinéas ne couvre le territoire que d'une commune, il ne comprend pas les dispositions des orientations d'aménagement et de programmation prévues aux 2° et 3° de l'article L. 123-1-4. »

4. L'élaboration d'un PLUi : concertation, association et arrêt du projet

4.1. Concertation

➤ *la concertation avec les communes membres*

L'étroite concertation avec les communes et leurs équipes municipales lors de l'élaboration d'un PLU communautaire est naturellement indispensable. La logique de co-construction doit présider à ce partage de la planification urbaine dans un cadre intercommunal.

Dans cet esprit, la loi portant Engagement national pour l'environnement apporte quelques précisions sur la relation communes / communauté :

- elle rappelle que « **le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en concertation avec les communes membres** » ;
- elle apporte par ailleurs une nouveauté **en systématisant la concertation avec l'EPCI lors de l'élaboration du PLU d'une commune membre** si celle-ci reste compétente en la matière et en prend l'initiative. « Dans les autres cas, le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en concertation avec l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre ».

➤ *la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées*⁷

Pendant toute la phase d'élaboration du projet intercommunal, le PLUi a permis d'ouvrir à la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées par les volets PLH et PDU. Par ailleurs, il permet aussi de soumettre à enquête publique le volet PLH qui n'était nullement concerné avant la publication de la loi ENE. La délibération qui prescrit l'élaboration du PLUi précise les modalités de concertation et les objectifs poursuivis⁸.

⁷ L 300-2 du code de l'urbanisme

⁸ Le terme « objectifs poursuivis » a été inséré par l'ordonnance du 5 janvier 2012 qui modifie l'article L 123-6 du code de l'urbanisme : disposition entrant en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard au 1^{er} janvier 2013

4.2. Association

Les personnes publiques associées sont celles identifiées dans le cadre de l'élaboration d'un PLU communal⁹. L'ordonnance du 5 janvier 2012¹⁰ donne la possibilité au président de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme de recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'habitat et de déplacements.

En matière de déplacements, il est à noter que le code des transports prévoit pour le PDU, de façon plus précise, que « Les services de l'État, de même que les Régions et les Départements au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transport ou de gestionnaires d'un réseau routier et, le cas échéant, le président de l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme sont associés à son élaboration (i.e : le PDU). »¹¹ C'est également le cas de la procédure du PLU : Région et Département sont associés à l'élaboration du PLU.

4.3. Arrêt du projet

Dans le cadre de l'élaboration du PLUi, le législateur a souhaité conférer aux communes membres un rôle significatif non seulement en matière de concertation comme mentionné précédemment pour construire un projet commun de territoire, mais aussi au moment de l'avis à formuler sur le PLUi arrêté. En effet, **la loi Engagement national pour l'environnement renforce surtout la portée de l'avis défavorable qu'une commune pourrait exprimer sur les dispositions du PLUi** (orientations d'aménagement et de programmation, règlement) qui la concernent directement. Dans un tel cas, le conseil communautaire « délibère à nouveau et arrête le projet de PLUi à la majorité des deux tiers de ses membres¹² ». Jusqu'alors, le projet de PLU intercommunal était soumis pour avis aux communes. La nature de cet avis n'était pas précisée et il devait être entendu comme un avis « simple ». Dorénavant, la municipalité a l'assurance que son avis sera entendu et qu'il pourra faire l'objet d'un nouveau débat au sein du conseil communautaire. Ce dernier, par le biais d'une majorité renforcée, devra souligner l'importance du projet à l'aune des enjeux et objectifs arrêtés à l'échelle du territoire communautaire.

En sus des consultations obligatoires prévues sur le projet arrêté d'un PLU communal et pour tenir compte de certaines caractéristiques d'un PLUi/PLH, l'ordonnance du 5 janvier 2012 indique

⁹ L 121-4, L 123-7, L 123-8 du code de l'urbanisme

¹⁰ art.3 modifiant l'article L 123-8 du code de l'urbanisme : disposition entrant en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard au 1^{er} janvier 2013

¹¹ Article L1214-14 - alinéa 2 du code des transports

¹² L 123-9 du code de l'urbanisme

que le PLUi est également soumis pour avis au comité régional de l'habitat¹³ prévu à l'article L 364-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce comité donne un avis dans les limites de ses compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan : à défaut cet avis est réputé favorable.

Par ailleurs, le président de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme peut 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. A ce titre et dans le cadre du volet « déplacements » du PLUi, les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite peuvent émettre un avis sur le plan local d'urbanisme¹⁴.

5. Le PLUi comporte des orientations d'aménagement et de programmation qui lui donnent tous les effets et la valeur juridique d'un programme local de l'habitat (PLH) et, le cas échéant, d'un plan de déplacements urbains (PDU)

La loi ENE fait du nouveau PLUi un outil central de la planification intercommunale en organisant, en son sein, une réflexion plus approfondie sur l'intégration et la cohérence des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements. À ce titre, **les PLU intercommunaux comportent désormais «des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui :**

- en ce qui concerne l'habitat, 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 (...) une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Elles tiennent lieu de programme local de l'habitat tel que défini au code de la construction et de l'habitation (CCH) ;
- en ce qui concerne les transports et les déplacements, définissent l'organisation des

transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiennent lieu de Plan de Déplacements Urbains tel que défini par la loi de 1982 d'orientation des transports intérieurs¹⁵».

Le terme « tenant lieu de » signifie que le PLUi doit suivre la procédure du code de l'urbanisme (c'est un PLU), mais aussi qu'il a tous les effets particuliers et la valeur juridiques d'un PLH et, le cas échéant, d'un PDU.

Il en résulte, par exemple, que les dispositions « habitat » des OAP ne deviennent plus caduques au bout de six ans à la différence du PLH et que l'évaluation des PDU initialement fixée à cinq ans a alors lieu tous les six ans pour les dispositions déplacements-transports des OAP. Ces dispositions sont également le support préalable à la prise de délégation des aides à la pierre ou au renouvellement de celle-ci, ainsi qu'à l'affectation du prélèvement lié à l'article 55 de la loi SRU¹⁶.

En ce qui concerne les seuils de population, lorsque l'EPCI compétent pour le PLUi est autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), le PLU comprend obligatoirement un volet « déplacements » indépendamment du seuil de 100 000 habitants mentionné à l'article L 1214-3 du code des transports¹⁷. De même, pour le volet habitat du PLUi, la loi n'a pas prévu que l'obligation de valoir programme local de l'habitat ne s'applique qu'aux EPCI de plus de 30 000 habitants¹⁸. Le volet habitat ou le volet déplacements d'un PLUi tenant lieu de PLH et/ou le cas échéant de PDU pourront toutefois être adaptés aux enjeux parfois moins complexes dans ces cas là (sous les seuils précités).

Le PLUi intègre les objectifs et les dispositions des PLH et PDU, qui sont donc ventilées entre le rapport de présentation, le PADD et les orientations d'amé-

15 La LOTI ayant été en grande partie abrogée par l'ordonnance du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports., les dispositions du PDU sont désormais définies par les articles L1214-1 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 et restent à codifier dans la partie réglementaire du code des transports

16 Loi solidarité et renouvellement urbains : prélèvement sur les ressources fiscales des communes en cas de nombre insuffisant de logements sociaux

17 Article L1214-3 : l'établissement 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

18 cf. article L 302-1 du CCH qui stipule qu'un « PLH est élaboré dans les « communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants »

13 article 3 modifiant l'article L 123-9 du code de l'urbanisme : disposition entrant en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard au 1^{er} janvier 2013

14 Article L123-8 du code de l'urbanisme

nagement et de programmation. Les dispositions ainsi importées deviennent des dispositions du PLU relevant uniquement du régime juridique de celui-ci au regard de sa procédure d'élaboration ou d'évolution ultérieure.

L'ordonnance du 5 Janvier 2012 procède à une clarification des dispositions relatives au caractère exécutoire du PLU¹⁹ et précise l'obligation de publication du PLU et de sa transmission au préfet pour déterminer son caractère exécutoire. Si l'essentiel est à droit constant, il est toutefois prévu, afin de tenir compte de ce que les plans locaux d'urbanisme intercommunaux doivent comporter des dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat, de donner également au préfet la possibilité de suspendre le caractère exécutoire du PLUi (uniquement pour les communes non couvertes par un SCoT) dans le mois suivant sa transmission²⁰ lorsque les dispositions de ces plans locaux d'urbanisme 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.

6. La ventilation des dispositions en matière d'habitat et de transports / déplacements dans les documents du PLUi

La ventilation des dispositions en matière d'habitat et de déplacements, entre rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et orientations d'aménagement et de programmation (OAP), est définie par le décret du 29 février 2012 pré-cité en fonction de leur objet.

6.1. Le rapport de présentation

Le décret²¹ reprend en ce qui concerne l'habitat les dispositions du CCH décrivant les éléments de diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat du PLH²². En ce qui concerne le volet « déplacements » et lorsque le PLUi est élaboré par l'EPCI qui est autorité organisatrice des transports, le rapport de présentation expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le PADD et dans les OAP²¹.

6.2. Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

19 cf. article L. 123-12 du code de l'urbanisme: dispositions entrant en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard au 1^{er} janvier 2013
20 cf. article L. 123-12 du code de l'urbanisme : voir note 19
21 R 123-2-2 du code de l'urbanisme
22 en référence à article R 302-1-1 du CCH

– **pour ce qui concerne l'habitat, en référence au CCH²³**, il comprend quatre rubriques :

« a) *Les principes retenus pour permettre, dans les objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logement sur le territoire couvert par le programme local de l'habitat,*

b) *Les principes retenus pour répondre aux besoins et, notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières,*

c) *Les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux,*

d) *Les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées. »*

– **pour ce qui concerne les déplacements, en référence au code des transports²⁴,**

il «détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains »

6.3. Les Opérations d'aménagement et de programmation (OAP)

Rappelons que « dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. »

Il est à noter que **les OAP « aménagement » sont facultatives**. En effet, « les OAP mentionnées au 1^o de l'article L 123-1-4 du code de l'urbanisme²⁵ peuvent, le cas échéant par quartier ou par secteur, prévoir des actions et opérations d'aménagements prévues par ces dispositions ».

En ce qui concerne l'habitat, selon le décret²⁶, les OAP comprennent notamment :

- **le programme d'actions** définis à l'article R 302-1-3 du CCH (*dont les modalités de suivi et d'évaluation du programme local de l'habitat, les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune, la liste des principales actions envisagées pour l'amélio-*

23 R302-1-2 du CCH, R 123-3 du code de l'urbanisme

24 L1214-1 du code des transports

25 R 123-3-1 du code de l'urbanisme

26 1^o du R 123-3-1 du code de l'urbanisme

ration et la réhabilitation du parc de logements publics, etc.) ;

- certains **objectifs**²⁷ comme **l'indication des communes** et, le cas échéant, **des secteurs géographiques et des catégories de logements** sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires, l'indication de la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, les actions de requalification des quartiers anciens dégradés, indication des réponses apportées aux besoins particuliers de logement des jeunes, et notamment des étudiants.

En ce qui concerne les transports et les déplacements²⁸, les OAP :

- définissent l'organisation des transports de personnes et des marchandises, de la circulation et le stationnement ;
- déterminent les mesures arrêtées pour permettent d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L 1214-2 du code des transports (ex : l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la diminution du trafic automobile, etc.)

Comme le souligne le Gridauh et les membres du groupe de travail de 2011, le problème est que ces OAP contiennent des dispositions non normatives (ne relevant pas de l'occupation du sol) qui sont difficilement opposables, en termes de compatibilité, à des autorisations d'urbanisme.

À titre illustratif, cela peut concerner, pour l'habitat, des dispositifs spécifiques d'attribution du logement social, ou de traitement de publics en difficulté, ..., pour les déplacements, la politique tarifaire, ou ce qui touche en particulier aux actes relatifs à l'exercice du pouvoir de police générale (stationnement) ou à la gestion du domaine public routier..., qui « sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le PDU... », ou « des décisions prises par les autorités

chargées de la voirie et de la police de circulation ayant des effets sur les déplacements »²⁹.

Le décret³⁰ semble apporter un premier élément de réponse en offrant la **possibilité à l'EPCI d'intégrer à titre d'information ces dispositions non normatives**: « 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. »

6.4. Le règlement

Le règlement doit être « en cohérence avec le PADD »³¹ et les OAP sont elles mêmes tenues au « respect des orientations définies par les PADD »³². Il dispose d'outils pour intervenir dans le domaine de l'habitat et des déplacements et constitue le prolongement réglementaire de l'OAP plus générale. Il s'oppose dans un rapport de conformité aux autorisations d'urbanisme³³.

Le règlement peut par exemple définir les emplacements réservés pour des programmes de logements ; délimiter des secteurs de mixité sociale (SMS) dans lesquels des pourcentages des programmes de logements par catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale peuvent être fixés ; délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe ; imposer de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.

En matière de déplacements, le règlement peut imposer dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés une densité minimale de construction³⁴

Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction des bâtiments destinés à un autre usage que l'habitation³⁵. Il 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 bureaux³⁶.

²⁷ d,e et g de l'article R 302-1-2 du CCH

²⁸ 2° du R123-3-1 du code de l'urbanisme

²⁹ respectivement articles L121-4-5 et L121-4-6 du code des transports

³⁰ R 123-3-1 du code de l'urbanisme : dernier alinéa

³¹ Article L 123-1-5 du CU

³² Article L 123-1-4 du CU

³³ CE 26 mai 2010 M. Manuel dos Santos c. Commune de Saint-Avé : les OAP n'ont pas les mêmes effets réglementaires que le règlement

³⁴ L 123-1-5 13° bis

³⁵ L 123-1-12 du code de l'urbanisme

³⁶ R 123-9 du code de l'urbanisme

Il convient de bien veiller à la cohérence d'ensemble du document (et des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements) et notamment entre OAP et règlement.

7. Le PLUi peut aussi avoir les effets d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Un PLU intercommunal peut, en l'absence de SCoT, comprendre les dispositions d'un SCoT et avoir les effets 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 ».

Parmi les dispositions dont il s'agit, on peut citer notamment :

- la fixation d'objectifs chiffrés en matière de consommation économe de l'espace (obligation) ;
- la localisation des unités touristiques nouvelles (UTN) dans les zones de montagne dont les SCoT peuvent définir la localisation et la consistance (possibilité) ;
- le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (possibilité) ;
- le document d'aménagement commercial défini par le code du commerce (obligation).

De plus, le PLU intercommunal ayant les effets d'un SCoT permet au territoire communautaire de ne pas être soumis à la règle de l'urbanisation limitée régie par les dispositions du L122-2³⁷ du code de l'urbanisme.

8. Le PLUi et l'évaluation environnementale

Lorsqu'un PLU intercommunal doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, l'EPCI procède au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou portant révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue

³⁷ L'article L122-2 dispose que toute commune non couverte par un SCoT ne peut d'une part, modifier ou réviser son PLU en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après juillet 2002 (année de promulgation de la loi Urbanisme Habitat) ou une zone naturelle ni d'autre part, voir délivrer sur son territoire une autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce.

de l'environnement et la maîtrise de la consommation des espaces³⁸.

9. Les mesures transitoires d'application

- À compter du 13 janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la loi ENE du 12 juillet 2010, les dispositions du Grenelle sont applicables à toute élaboration ou révision de PLU. La loi du 5 janvier 2011³⁹ a cependant précisé les mesures transitoires s'appliquant aux documents d'urbanisme (*voir en annexe , tableau des « dispositions applicables aux PLU élaborés par une intercommunalité »*).

- Les PLU approuvés (tout comme les SCoT) avant le 12 janvier 2011, ont jusqu'au 1^{er} janvier 2016 pour intégrer les dispositions de la loi Grenelle II (l'approbation doit intervenir au plus tard à cette date).

Les PLU en cours d'élaboration ou de révision au 12 janvier 2011 et approuvés avant le 1^{er} juillet 2013, dont le projet de schéma ou de plan aura été arrêté avant le 1^{er} juillet 2012, peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures à la loi ENE. Toutefois, ces PLU devront intégrer obligatoirement les dispositions de la loi ENE lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

- Jusqu'au 12 juillet 2013, les différents documents à maîtrise d'ouvrage communautaire peuvent évoluer selon les procédures antérieures à la loi ENE. Ainsi une communauté peut conduire la révision d'un PLU qu'elle aurait réalisé à l'échelle d'une commune sans que celle-ci emporte élaboration d'un seul et unique PLU à l'échelle de la communauté. Une communauté peut conduire la révision d'un PLH sans que celui-ci emporte l'élaboration d'un PLU à l'échelle de la communauté intégrant PLU / PLH / PDU.

- À compter du 13 Juillet 2013, toute évolution d'un des documents de la communauté (un PLU à l'échelle d'une ou plusieurs communes, un PLU couvrant l'ensemble du territoire, un PLH, un PDU) qui remettrait en cause l'économie générale d'un ou de ces documents, ne pourra s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLUi couvrant la totalité du territoire et comportant des OAP tenant lieu de PLH et de PDU.

Afin d'éviter que le programme local de l'habitat (PLH) arrive à échéance avant l'approbation d'un nouveau PLUi, un amendement modifiant l'article

³⁸ L 123-13-1 du code de l'urbanisme

³⁹ Loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne : art.20

L302-1 du code de la construction et de l'habitation, serait prévu pour permettre aux EPCI concernés de décider après accord du préfet de département de proroger, la durée de validité du PLH jusqu'à l'approbation du PLUi intégrant un volet habitat.

Le délai maximal de la prorogation est fixé à trois ans. (un an renouvelable deux fois, soit au maximum trois ans, sur avis du préfet). Cette disposition, dans l'hypothèse où elle aurait été introduite avec succès dans un dispositif législatif, permettrait d'assurer une mise en œuvre de la politique de l'habitat jusqu'à l'approbation du nouveau PLU intercommunal notamment en matière d'aides financières de l'État (délégation des aides à la pierre, affectation du prélèvement SRU).

En savoir plus

- *Ouvrage : Plans locaux d'urbanisme intercommunaux/ Retours d'expériences, des pistes pour demain – DGALN-Certu-Fnau-AdCF– Janvier 2011, <http://www.certu.fr/>*

- site du Gridauh : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/semaine_thematique/ecriture_des_plu/

- BJDU Avril 2011 : chroniques : « comment rédiger les plans locaux d'urbanisme après la loi Grenelle 2 - Premières réflexions »

- Les communautés et l'urbanisme – AdCF – Octobre 2008 : http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=115&num_thematique=12

- Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains , Certu – Juillet 2011

- PDU et accessibilité aux personnes handicapées , Certu - 2009

- PLU et déplacements, l'essentiel, Certu - Juin 2007

- La concertation dans les PDU, Certu 2003

Annexes

- Tableau relatif aux conséquences et obligations résultant de la modification du périmètre d'un PLU intercommunal (annexe 2 du Flash DGALN du 6 Janvier 2012),

- Tableau « Dispositions applicables aux PLU élaborés par une intercommunalité » du flash DGALN du 27 Janvier 2011

**Tableau relatif aux conséquences et obligations résultant de la modification
du périmètre d'un PLU intercommunal**

Cas	Conséquences juridiques sur le ou les documents existants	Obligations juridiques ultérieures
Un EPCI doté d'un PLU intercommunal est agrandi d'une ou plusieurs communes couvertes par un PLU.	Les PLU intercommunaux et communaux existants demeurent en vigueur.	A la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI et les PLU communaux seront ainsi abrogés.
Un EPCI doté d'un PLU intercommunal est agrandi d'une ou plusieurs communes non couvertes par un PLU.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	A la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
Deux EPCI, chacun couvert par un PLU intercommunal, fusionnent au sein d'un EPCI ayant la compétence PLU.	Les PLU intercommunaux existants demeurent en vigueur.	A la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
Deux EPCI, dont l'un seulement est couvert par un PLU intercommunal, fusionnent au sein d'un EPCI ayant la compétence PLU.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	A la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
Deux EPCI, dont l'un au moins est couvert par un PLU intercommunal, fusionnent au sein d'un EPCI n'ayant pas la compétence PLU.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	Chaque commune retrouvant sa compétence en matière de PLU, elles élaborent chacune un PLU communal.
Un EPCI doté d'un PLU intercommunal voit une de ses communes membres se retirer.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	A la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
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.	<p>Le PLU peut être approuvé dans son périmètre initialement prévu, par l'EPCI nouvellement compétent, si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le débat sur le PADD a été tenu avant l'élargissement du périmètre de l'EPCI ; - l'approbation ou la révision a lieu dans le délai de deux ans suivant l'élargissement du périmètre. <p>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.</p> <p>Si ces délais ne sont pas respectés, le PLU ne peut être approuvé dans son périmètre initialement prévu.</p>	A la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
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.	<p>Le PLU peut être modifié dans son périmètre initialement prévu, par l'EPCI nouvellement compétent.</p> <p>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.</p>	A la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.

**DISPOSITIONS APPLICABLES AUX PLU
ELABORES PAR UNE INTERCOMMUNALITE**

	Situation du PLU au 13/01/1011	Dispositions applicables	Évolution ultérieure
<p align="center">Contenu</p> <p>(Il s'agit des dispositions de fond excepté celles concernant l'obligation d'intégration du PLH et, le cas échéant, du PDU)</p>	<p>PLU approuvés avant le 13/01/2011</p>	<p>Demeurent applicables</p>	<p>Intégration obligatoire des dispositions de la loi ENE lors de la prochaine révision du PLU et au plus tard le 01/01/2016 (l'approbation doit intervenir au plus tard à cette date)</p>
	<p>PLU en cours d'élaboration ou de révision - si projet arrêté <u>avant le 01/07/2012</u> - et approuvé <u>avant le 01/07/2013</u></p>	<p>Choix entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Achèvement des procédures en cours selon les dispositions antérieures à la loi ENE. Toutefois, ces PLU devront intégrer obligatoirement les dispositions de la loi ENE lors de leur prochaine révision et au plus tard le 01/01/2016 -Intégration des dispositions de la loi ENE dès l'élaboration ou la révision en cours 	
	<p>PLU en cours d'élaboration ou de révision - si projet arrêté <u>à compter du 01/07/2012</u> - et/ou approuvé <u>après le 01/07/2013</u></p>	<p>Les PLU ainsi approuvés ou révisés devront intégrer les dispositions de la loi ENE. Par ailleurs, en ce qui concerne la révision, celle-ci devra intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2016.</p>	
<p align="center">Périmètre</p>	<p>PLU ne couvrant pas l'intégralité du territoire de l'intercommunalité</p>	<p>Pas d'obligation de couvrir l'intégralité du territoire de l'EPCI jusqu'au 12/07/2013.</p>	<p>A compter du 13/07/2013, toute évolution remettant en cause l'économie générale d'un ou des documents ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un PLU couvrant l'intégralité du périmètre de l'EPCI. Cette obligation implique la disparition des cartes communales et POS sur le territoire de l'intercommunalité ayant élaboré un PLU intercommunal.</p>
<p>Obligation pour le PLU d'intégrer le PLH et, le cas échéant, le PDU</p>		<p>Pas d'obligation pour le plan local d'urbanisme de comporter les dispositions tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU jusqu'au 12/07/2013</p> <p>Les PLH et les PDU demeurent applicables et n'ont pas l'obligation d'être intégrés dans un PLU intercommunal (leurs procédures d'évolution demeurent alors régies par les dispositions respectives du code de la construction et de l'habitation et du code des transports)</p>	<p>A compter du 13/07/2013, toute évolution remettant en cause l'économie générale d'un ou des documents (PLU, PLH ou PDU) ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un PLU intercommunal comportant des orientations d'aménagement et de programmation tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU</p>

Rédaction du document

- Chahoul GAFFAR, Marc MORAIN, Certu
- Philippe SCHMIT, AdCF

Relecture

- Martine MEUNIER-CHABERT, Nicolas MERLE, Certu
- François AMIOT, Sandrine CHAMOUTON, DGALN / QV3
- Anne-Marie LE MOGNE, Sandrine CRENEAU, DGALN / PH2
- Dominique MORAU, Cete Ouest