

Éclairage sur les mesures de la loi Égalité et Citoyenneté concernant les PLUi

La loi Égalité et Citoyenneté comporte différentes mesures impactant les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Ces mesures visent principalement à apporter aux EPCI de la souplesse dans la gestion de leurs documents d'urbanisme, au regard notamment du contexte de la mise en place des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale.

1. Une période transitoire de cinq ans pour les EPCI issus d'une fusion « mixte »

Un nombre important de nouveaux EPCI ont été créés par fusion au 1er janvier 2017. Certains d'entre eux sont issus d'une fusion dite « mixte » entre anciens EPCI compétents et non compétents en matière de PLU. Pour ces derniers, la compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale est de droit¹.

Dans ce contexte le législateur a souhaité faciliter la traduction progressive de la construction intercommunale dans les documents de planification.

Ainsi, la loi Égalité et Citoyenneté introduit une disposition particulière, codifiée à l'article L. 153-3 du code de l'urbanisme, permettant à une communauté de communes ou d'agglomération issue d'une telle fusion de pouvoir prescrire la révision générale d'un plan local d'urbanisme (ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal) existant **sans être obligée de ce fait d'engager l'élaboration d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de son périmètre.**

Cette mesure laissera donc du temps à la nouvelle communauté pour s'organiser et à l'ensemble des communes concernées pour s'accoutumer à la situation, nouvelle pour certaines, de l'exercice de la compétence au niveau intercommunal, avant de lancer l'élaboration du PLUi. La communauté pourra ainsi faire le choix, **pendant 5 ans à compter de sa création**, si elle le souhaite, de gérer les documents d'urbanisme à l'échelle où ils existaient au moment de sa création et de mener toutes procédures d'évolution de ces documents, y compris la révision générale si cela lui paraît pertinent.

¹ **En application combinée de la loi ALUR**, qui a inscrit la compétence « plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale » dans le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération **et du code général des collectivités territoriales** (article L. 5211-41-3 III), qui précise qu'en cas de fusion les compétences obligatoires existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement sur l'ensemble de son périmètre, un établissement public de coopération intercommunal qui résulte de la fusion de plusieurs EPCI dont l'un au moins détenant cette compétence (fusion dite « mixte »), **exerce cette compétence au jour de sa création**, sur l'ensemble de son territoire.

2. Un régime dérogatoire au principe d'unicité du PLUi pour les très grands EPCI

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

Ce chapitre crée un régime particulier facultatif pour l'exercice de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale. Ce régime dérogatoire au droit commun permet à ces communautés, de pouvoir réaliser, de manière échelonnée dans le temps ou concomitamment, **plusieurs PLU infra communautaires** assurant la couverture de la totalité de leur territoire. Ces PLU infra communautaires devront regrouper plusieurs communes ou une commune nouvelle.

Cette mesure est codifiée aux articles L. 154-1 à L. 154-4 du code de l'urbanisme.

La dérogation est ouverte aux EPCI (hors métropole) compétents en matière de PLU, de documents en tenant lieu et de carte communale sur l'ensemble de leur territoire et **regroupant au moins cent communes** (article L. 154-1).

La délibération par laquelle l'EPCI décide de faire usage de cette dérogation devra préciser :

- Le périmètre de chaque plan local d'urbanisme infra communautaire
- Le calendrier des différentes procédures
- Le calendrier prévisionnel d'élaboration du SCoT dans le périmètre duquel est inscrit l'EPCI, s'il n'est pas déjà couvert par un SCoT opposable. Le territoire devra être couvert par un SCoT dans un délai de six ans à compter de l'octroi de la dérogation (article L. 154-4)

Au regard de ces éléments et sous réserve que cette situation permette bien le respect des principes et projets mentionnés à l'article L. 132-1 du code de l'urbanisme, le préfet de département pourra accorder cette dérogation (article L. 154-2).

Il est à noter que ces PLU infra communautaires ne peuvent pas tenir lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacement urbain.

3. Extension ou fusion de procédure de PLU intercommunal après évolution du périmètre de l'EPCI

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

Cette possibilité est ouverte dès lors que la ou les procédures PLUi en cours n'ont pas encore atteint la phase de l'arrêt. L'article L. 153-9 du code de l'urbanisme précise désormais les processus à mettre en œuvre pour concrétiser cette fusion ou cette extension de PLUi.

Il faudra :

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

Il s'agit de garantir la transparence et la cohérence du projet en cours d'élaboration, malgré le contexte de réorganisation territoriale. Même si la rédaction du II de l'article L. 153-9 ne le précise pas, les études préalables relatives au diagnostic et à l'évaluation environnementale devront nécessairement être élaborées ou complétées de manière à couvrir l'ensemble du territoire du nouvel EPCI et respecter ainsi les articles L. 151-4, L. 104-4 et L. 104-5 du code de l'urbanisme.

Le degré d'avancement du ou des projets de PLUi, la capacité de la collectivité à se fédérer rapidement autour d'un projet de territoire commun, les possibilités de renégociation du ou des marchés d'études en cours, l'urgence d'approuver un document de planification sur la partie du territoire où un PLUi en cours sont autant de critères qui permettront à la communauté de choisir la voie qui lui conviendra le mieux : fusion de procédures, extension de procédures ou initialisation d'une nouvelle procédure unique sur tout le territoire.

L'article 117 vient préciser que ces possibilités d'extension, de fusion de procédures sont ouvertes à partir du 1^{er} janvier 2017 (la loi n'étant pas promulguée à cette date). Il peut être considéré également que ces dispositions valent pour des situations identiques antérieures au 1^{er} janvier 2017.

Les procédures engagées avant la fusion peuvent bien sûr aussi être terminées sur leurs périmètres initiaux.

4. Garantie des reports de caducité des POS et de compatibilité ou prise en compte des normes supérieures et assouplissement des conditions

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

Le nouvel article L. 175-1 rappelle par ailleurs que le bénéfice des différents reports est conditionné à une approbation du document le 31 décembre 2019 au plus tard. **Il ne fait plus apparaître l'obligation d'un débat sur le PADD avant le 27 mars 2017.** L'article L. 174-5, dans sa nouvelle rédaction, ouvre ces reports à tous les EPCI ayant engagé une procédure d'élaboration avant le 31 décembre 2015, **y compris donc à ceux ayant prescrit un PLUi avant le 24 mars 2014.**

Le dernier alinéa du II de l'article L. 153-9 prévoit explicitement que **le bénéfice de ces différents reports demeure acquis** aux communes de l'EPCI ayant prescrit un PLUi avant le 31 décembre 2015, quand bien même ces procédures seraient fusionnées ou étendues.

5. Impacts des changements de périmètre sur les PLUi tenant lieu de PLH ou les PLUi tenant lieu de PDU

➤ La compétence Habitat

L'article 117 de la loi Égalité et Citoyenneté modifie l'article L. 151-44 du code de l'urbanisme pour préciser que les établissements publics de coopération intercommunale doivent nécessairement être dotés de la **compétence en matière d'habitat**, pour que le plan local d'urbanisme puisse tenir lieu de programme local de l'habitat. Il prévoit à ce titre une période transitoire d'une durée de douze mois à compter de la publication de la loi, afin de permettre aux EPCI en cours d'élaboration d'un PLUi-H ou ayant un PLUi-H exécutoire, et qui n'auraient pas intégré cette compétence dans leur statut, de pouvoir le faire.

➤ Prorogation des effets d'un PLUi-H ou d'un PLUi-D

A l'instar des dispositions existantes pour les collectivités dotées d'un PLH ou d'un PDU opposable, les PLUi-H et/ ou les PLUi-D devenus infra communautaires par le jeu des fusions, pourront continuer à produire leurs effets **pendant une période transitoire de trois ans à compter de la création du nouvel EPCI**.

Toutefois, les PLUi-H arrêtés avant la création de l'EPCI devront être approuvés et exécutoires **dans le délai d'un an maximum après la création de l'EPCI** (II de l'article L. 153-6). Une disposition similaire est intégrée au III de l'article L. 153-6 pour les PLUi-D.

Les communautés ou métropoles concernées pourront pendant cette période soit réviser le PLUi-H et/ou le PLUi-D et l'étendre à l'ensemble du territoire, soit élaborer un PLH et/ou un PDU à cette même échelle.

Si au bout du délai de 3 ans, les communautés ou métropoles concernées ne sont pas dotées d'un PLUi-H ou d'un PLH exécutoire portant sur l'ensemble de leur territoire, le PLUi-H existant ne tient plus lieu de PLH².

La modification du PLU pour l'expurger des dispositions relevant uniquement d'un PLH (le programme d'orientations de d'actions pour les PLUi-H post ALUR) devra, pour la bonne information des citoyens, être réalisée à l'occasion de la prochaine modification mais n'est pas encadrée par un délai.

La perte de la qualité de plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat n'a pas d'incidence sur les dispositions d'urbanisme du PLU opposables aux tiers, y compris en matière d'habitat.

Ces dispositions valent dans les mêmes conditions pour les PLUi-D.

² *En cas de délégation des aides à la pierre, la convention déléguant cette compétence de l'État à l'EPCI peut par conséquent être dénoncée (application des dispositions du III de l'article L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation).*

6. Fin du PLUi valant SCoT

L'article 131 la loi Égalité et Citoyenneté abroge l'article L. 144-2 qui ouvrait la faculté d'élaborer des PLUi ayant les effets d'un SCoT. Il prévoit toutefois que les PLUi ayant les effets d'un SCoT approuvés avant la publication de la loi continuent à produire leurs effets et à être régis par les dispositions applicables aux PLU.

Cet article prévoit également que les procédures d'élaboration en cours peuvent se poursuivre dès lors que l'accord du préfet prévu à l'article L. 144-2 a été notifié à la communauté avant la date d'entrée en vigueur de la loi.

Les parlementaires ont estimé que le recours à cette procédure de PLUi ayant les effets d'un SCoT empêchait souvent l'émergence de périmètres de SCoT plus étendus et plus pertinents.

Extranet du Club PLUi :

<http://extranet.plui.logement.gouv.fr>

Nom d'utilisateur : plui

Mot de passe : extr@plui