

>> LE PLU INTERCOMMUNAL

Jean-Pierre Lebreton

Fiche 1

GÉNÉRALITÉS

NB. Le texte qui suit prend en compte l'état de la législation à la date du 1^{er} septembre 2011 et les dispositions du projet de décret pris pour l'application des articles de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement relatifs à la planification urbaine, telles qu'elles avaient été retenues en janvier 2011 et qui demeurent susceptibles d'évoluer d'ici la publication du décret.

Le POS ou le PLU intercommunal¹ a longtemps fait figure d'exception, pour ne pas dire de curiosité ou d'anomalie :

- parce que son existence était subordonnée au transfert à un EPCI d'une compétence à laquelle les communes sont fortement attachées ; les transferts volontaires étaient rares, les transferts par la volonté du législateur étaient anciens et concernaient peu d'intercommunalités, à savoir les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle ;
- parce que la compétence de l'EPCI ne signifie pas qu'il élabore un plan intercommunal ; encore aujourd'hui plusieurs communautés urbaines élaborent des plans communaux.

Un tournant s'amorce avec la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MOLLE) qui, dans le but de réduire la complexité des documents d'urbanisme et de leur donner plus d'efficacité, prévoit la fusion du PLH et du PLU lorsque ce dernier couvre tout le territoire d'un EPCI. Cette réforme a été introduite par la voie d'un amendement du député Michel Piron, faisant l'objet d'un avis très favorable de la ministre, Christine Boutin ; l'auteur de l'amendement y voit un début : « *le changement que nous vous proposons ici en appelle d'autres dans le cadre du Grenelle 2, pour aller beaucoup plus loin. Si l'on pouvait aller au-delà de la fusion PLH-PLU et y intégrer le plan de déplacements urbains, voire aller encore plus loin dans la démarche avec un document unique, on aboutirait certainement à une meilleure gouvernance en matière d'urbanisme* » (Assemblée nationale, 1^{re} séance du mercredi 4 février 2009).

Comme le souhaitait Michel Piron, le mouvement engagé par la loi MOLLE s'est bien poursuivi avec la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Le caractère intercommunal du PLU est présenté comme un principe mais le transfert de la compétence PLU à certains EPCI (les communautés d'agglomération et certaines communautés de communes), soumis par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, a été rejeté par les députés. Un

¹ Sur les plans intercommunaux, voir Jean-Pierre Lebreton, PLU et intercommunalité, et Pascal Planchet, Le contenu et l'exercice de la compétence PLU des communautés, *DAUH* 2008, p. 39 et s.

statut du PLU intercommunal est institué qui s'applique aux EPCI qui ont déjà cette compétence et à ceux auxquels la compétence pourra être transférée par les communes aux conditions de majorité prévues par le CGCT (deux tiers).

Ce statut comporte quelques particularités de procédure, pour protéger les intérêts communaux :

- l'EPCI doit établir le plan en concertation avec les communes ;
- lorsqu'une commune émet un avis défavorable sur « *les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement* », l'organe délibérant de l'EPCI ne peut passer outre qu'en arrêtant le projet du PLU à la majorité des deux tiers de ses membres.

Le plan intercommunal, tel qu'il est façonné par la loi Grenelle 2, est marqué par des traits intéressants sa consistance et son contenu qui lui donnent une identité le distinguant substantiellement du PLU communal : si la réglementation applicable au contenu du plan communal est également applicable au plan intercommunal de sorte que les éléments du contenu d'un plan communal peuvent également figurer dans le plan intercommunal, ce dernier comporte, en plus, des éléments originaux : il est doté d'une géographie particulière en ce qu'il couvre la totalité du territoire de l'EPCI et en ce qu'il peut comporter des plans de secteur (fiche 2), il intègre des documents de planification sectorielle, dans tous les cas le programme local de l'habitat et, lorsque l'EPCI compétent a la qualité d'autorité d'organisation des transports urbains, le plan de déplacements urbains (fiche 3), lorsqu'il n'est pas couvert par un SCOT, il peut enfin comporter des éléments relevant normalement du SCOT (fiche 4).

Pour l'entrée en application du régime du PLU intercommunal, tel qu'il résulte de la loi du 12 juillet 2010 ENE, il convient de prendre en compte des mesures transitoires prévues par le V de l'article 19 de cette loi, refondues par l'article 20 de la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne. Les dispositions de cette loi relatives aux PLU entrent en vigueur le 13 janvier 2011 ; toutefois :

- les PLU intercommunaux approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi ENE « *intègrent les dispositions de cette loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1^{er} janvier 2016* » ;
- les PLU en cours de révision ou d'élaboration peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures à la loi ENE si le projet de plan est arrêté avant le 1^{er} janvier 2012 ; dans le cas où il est opté pour l'application des dispositions antérieures à la loi ENE, le PLU doit intégrer les dispositions de cette loi au plus tard le 1^{er} janvier 2013 ;
- les PLU intercommunaux qui sont en cours d'élaboration à l'entrée en vigueur de la loi ENE mais qui ne remplissent pas les conditions figurant au tiret ci-dessus sont soumis aux dispositions de la loi ENE ; toutefois ils peuvent ne pas comprendre toutes les communes membres de l'EPCI ; ils doivent être approuvés au plus tard le 13 juillet 2013 ;
- les PLU des communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU demeurent applicables jusqu'à l'approbation du PLU intercommunal et peuvent évoluer jusqu'au 13 juillet 2013 sans restriction ; après cette date, il peut toujours être apporté des changements mais à la condition qu'ils ne portent pas atteinte à l'économie générale du PLU.