

>> LE PLU INTERCOMMUNAL

Jean-Pierre Lebreton

Fiche 2

LES PARTICULARITÉS DU TERRITOIRE DU PLU INTERCOMMUNAL

Le PLU intercommunal comporte deux particularités au regard du territoire qu'il couvre : le PLU couvre la totalité du territoire de l'EPCI ; il peut comporter des plans de secteur.

1. La couverture de la totalité du territoire de l'EPCI

La loi SRU a posé l'exigence suivant laquelle un PLU doit couvrir tout le territoire de la commune afin qu'il exprime bien le projet d'une collectivité. La loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et aménagement s'est bien intéressée au cas des PLU élaborés par un EPCI, mais c'est simplement, dans le prolongement de la loi SRU, pour exiger qu'ils couvrent la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes.

La loi Grenelle 2 transpose aux intercommunalités la solution retenue par la loi SRU et impose au PLU d'un EPCI de couvrir « *l'intégralité de son territoire* » (art. L. 123-1, 2^e al.). Comme pour les PLU communaux, le principe supporte deux exceptions :

- Les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé ne sont pas inclus dans le PLU.
- Il est réservé la possibilité de PLU partiel dans un cas très particulier intéressant en pratique des stations touristiques de montagne¹.

2. Les plans de secteur

La sectorisation n'est pas nouvelle dans la législation applicable à la planification urbaine : depuis la loi d'orientation foncière de 1967, elle a été prévue pour les schémas directeurs et conservée pour les SCOT, mais la pratique en a fait un usage très limité². Elle était ignorée par le statut des POS puis des PLU mais n'était pas inconnue de la pratique. Dès 1972, le POS de la communauté urbaine de Lille distingue entre quatre catégories de communes, les communes rurales

¹ Dans les communes couvertes par un schéma de cohérence territoriale qui identifie les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, un plan local d'urbanisme partiel couvrant ces secteurs peut être élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, sous réserve que chaque commune concernée couvre sans délai le reste de son territoire par un plan local d'urbanisme et recueille l'avis de l'établissement public de coopération intercommunale compétent sur la compatibilité de son projet d'aménagement et de développement durables avec celui de l'établissement public.

² Jean-Pierre Lebreton, Vers un nouvel âge des schémas de secteurs, *Mélanges Jacqueline Morand-Deviller*, éditions Montchrestien 2007, p. 603 et s.

(au nombre de 26), les centres ruraux (23), les communes suburbaines (26), les principales villes (Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières) : chaque catégorie est dotée d'un règlement propre pour ses zones urbaines (les règles applicables aux zones naturelles étant les mêmes pour toute la communauté). Le PLU approuvé en 2004 conserve cette distinction entre catégories de communes (avec une catégorie supplémentaire dans la mesure où le cas de Lille est disjoint de ceux de Roubaix, Tourcoing et Armentières) ; il ajoute un autre découpage entre huit « territoires » pour le PADD. La communauté urbaine de Lyon retient elle-même un découpage du POS communautaire en secteurs géographiques dotés d'un règlement propre, avant de l'abandonner pour l'actuel PLU (si ce n'est que la distinction de deux règlements, l'un applicable à Lyon et Villeurbanne, l'autre aux zones périphériques).

Mais cette sectorisation a un caractère essentiellement fonctionnel ; dans le cas de Lille, il s'agit pour le règlement de procéder à une différenciation technique de catégories de communes et de faciliter la lecture du PADD couvrant des dizaines de communes. Il ne s'agit pas d'une territorialisation comme l'envisage la loi Grenelle 2. En consacrant la possibilité de délimiter des plans de secteur, la loi Grenelle 2 vise principalement, comme le révèlent très clairement les travaux préparatoires, à préserver les identités locales à l'intérieur de l'ensemble intercommunal ; la disposition a été introduite dès l'examen du projet de loi en première lecture au Sénat en même temps qu'une autre selon laquelle, en cas d'avis défavorable d'une commune sur le projet de PLU arrêté, ce dernier ne peut être adopté par l'organe délibérant de l'EPCI qu'à la majorité des deux tiers. Le rapporteur au Sénat, Dominique Braye est très clair sur l'objectif poursuivi au travers de la délimitation de plans de secteur : « *Les communes pourraient donc garder, en quelque sorte, un œil attentif sur la définition d'un droit des sols auquel elles sont si attachées* » (rapport n°552 (2008-2009) de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009, 2^e partie examen des articles).

L'article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme, tel qu'il résulte de la loi, dispose : « *Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur* » ; l'article R. 123-1 tel qu'il résulte du projet de décret d'application précise : « *le plan local d'urbanisme comprend : 5° le cas échéant, le ou les plans de secteur prévus par l'article L. 123-1-1-1* ».

Ces dispositions font apparaître l'encadrement de la sectorisation :

- La détermination de plans de secteur est une faculté pour l'EPCI qui peut opter ou non pour cette solution et, dans le cas où il la retient, c'est lui qui procède au découpage et détermine les règles applicables à chaque secteur dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du PLU.
- Elle n'oblige pas à découper l'ensemble du territoire en plans de secteur ; le partitif « *des* » appliqué par la loi aux plans de secteur en est une attestation, le projet de décret le confirme en précisant que le PLU comporte « *le ou les plans de secteurs* ».
- En cohérence avec l'exclusion du découpage du territoire d'une commune entre deux plans ou de plans couvrant seulement une partie du territoire de

ladite commune, le plan de secteur doit couvrir l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes.

- Les plans de secteur peuvent être de composition différente à l'intérieur du PLU, un plan pouvant être appliqué à une seule commune pendant que d'autres regroupent plusieurs communes,
- L'objet du plan de secteur est de « préciser » les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur ; il en résulte *a contrario* que le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable ne peuvent être « sectorisés » et demeurent des pièces communes à l'ensemble du PLU.

Au regard de ce dispositif, deux questions se posent :

- L'EPCI est-il entièrement libre dans le choix de la délimitation des plans de secteur ? Il convient à cet égard d'observer que le *projet de décret* exige que figure dans le rapport de présentation du PLU le motif de la délimitation (4^e alinéa de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme). Une telle exigence ne doit pas être prise à la légère, l'absence de motivation ou son insuffisance constituant un vice de forme entachant le plan. Néanmoins deux tempéraments peuvent être apportés ; d'une part, le juge de l'excès de pouvoir ne devrait pas être d'une rigueur excessive dans le contrôle de plans de secteur chaque fois qu'ils sont réclamés par les communes, compte tenu des objectifs visés par le législateur et de la clarté sur ce point des travaux préparatoires ; d'autre part, il est apparu, au cours des échanges du séminaire du 22 juin 2011, que cette disposition du projet de décret pourrait ne pas figurer dans le texte définitif.
- La partie commune du PLU intercommunal peut-elle ne comporter que le rapport de présentation et le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement relevant des plans de secteurs dans le cas d'un découpage de tout le territoire en plans de secteur ?

Cela ne semble pas faire de doute ; toutefois, dans la pratique, on peut penser que les prescriptions réglementaires des zones naturelles protégées seront mises en facteur commun ; de la même façon, les orientations d'aménagement et de programmation en matière d'habitat et de déplacements (2^e et 3^e de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme) pourront comporter, compte tenu de leur objet, des dispositions applicables à l'ensemble du territoire.

Toutefois, le PLU intercommunal s'expose au risque de la dénaturation s'il se réduit à une collection de plans de secteur. Le sens de la réforme est de donner une réalité au projet de territoire intercommunal ; à cette fin, il y a un garant, l'EPCI porteur du plan, et une expression du projet, au travers du PADD. On peut penser que le juge de l'excès de pouvoir exercera sur le PADD un contrôle vigilant de son contenu et de la réalité du projet intercommunal : il ne fait pas de doute que les PLU communautaires comportant un PADD « de façade », masquant les « autonomies communales », seront exposés à la censure.