

>> LE PLU INTERCOMMUNAL

Jean-Pierre Lebreton

Fiche 3

L'« INTÉGRATION » DU PLH ET, LE CAS ÉCHÉANT, DU PDU DANS LE PLU INTERCOMMUNAL

Comme cela a été rappelé dans l'introduction générale (fiche 1), l'article 30 de la loi MOLLE a prescrit que « *les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat définis aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation* » (c. urb., art. L. 123-1, 5^e al. dans sa rédaction antérieure à la loi Grenelle 2). L'article 19 de la loi Grenelle 2 remplace ces dispositions ; il retient l'intégration non seulement pour les programmes locaux de l'habitat mais également pour les plans de déplacements urbains dans le cas où l'EPCI gestionnaire du PLU est aussi autorité pour l'organisation des transports urbains (AOTU) ; pour cette intégration, l'article 19 de la loi Grenelle 2 recourt à une autre solution que l'article 30 de la loi MOLLE : il ne renvoie pas aux dispositions des codes où figurent les statuts du PLH et du PDU mais il procède à la duplication de ces dispositions en les faisant figurer dans le code de l'urbanisme (c. urb., art. L. 123-1-4, 2^e et 3^e). C'est ainsi que :

- le 2^e de l'article L. 123-1-4 2^e du code de l'urbanisme importe la formule figurant au 3^e alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation : [les orientations d'aménagement et de programmation] « *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* » ;
- en ce qui concerne les déplacements, l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme importe la formule de l'article L. 121-4-1 du code des transports et pose : [les orientations d'aménagement et de programmation] « *définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement* ».

Il est, dans les deux cas, précisé que les orientations d'aménagement et de programmation en question « *tiennent lieu* » respectivement « *du programme local de l'habitat défini par les articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation* » et du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (sur le sens de la notion de « tenir lieu », voir plus loin).

De leur côté, les dispositions réglementaires, telles qu'elles figurent dans le projet de décret, soit importent dans le code de l'urbanisme des dispositions figurant dans le code de la construction et de l'habitation et des transports pour le PLH et dans le code des transports pour le PDU, soit renvoient à ces codes, et

elles procèdent à une ventilation des dispositions intéressées entre les pièces du PLU.

1. La procédure

La procédure du PLU intercommunal n'est pas fondamentalement différente de celle des PDU et PLH ; la compétence appartient à un EPCI dont sont membres les communes du territoire considéré, la procédure comporte une élaboration associée. Sur certains points, la procédure du PLU peut paraître plus avantageuse : elle comporte une meilleure participation du public, avec la concertation qui n'est prévue ni pour le PLH, ni pour le PDU, avec l'enquête publique prévue dans le cas du PDU mais pas du PLH. La procédure du PLU permet également au département et à la région de demander d'être associés, ce qui est prévu dans le cas du PDU, « *au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transport ou de gestionnaires d'un réseau routier* » (c. transports, art. L. 1214-14) mais pas dans celui du PLH.

La soumission à la procédure du PLU a pour effet que s'applique l'exigence d'un vote de l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers des membres pour surmonter un avis défavorable d'une commune sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement (article L. 123-9 dernier alinéa). Une telle protection des intérêts communaux n'existe pas dans le régime du PLH et du PDU.

En revanche, la soumission à la procédure du PLU ne comprend pas un des éléments qui paraissent revêtir une réelle importance dans la procédure du PLH, la consultation du comité régional de l'habitat ; institué en remplacement du comité départemental par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, présidé par le préfet de région, ce comité régional comporte trois collèges : le 1^{er} collège composé d'élus, le 2^e collège, de professionnels du logement, de la construction et de l'immobilier, le 3^e comprenant notamment des représentants des bailleurs privés et des représentants des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction ; il est « *chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales* » ; signe de l'importance reconnue à cette instance, le comité régional intervient en toute fin de procédure pour donner son avis qui peut justifier le préfet, sous certaines conditions, d'exiger des modifications devant être prises en compte pour que le PLH soit exécutoire (CCH, art. L. 302-2).

Dans le cas du PDU, la procédure prévoit la consultation, à leur demande, des représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ; cette consultation n'est pas prévues dans le cas du PLU.

2. La méthode retenue pour l'intégration des dispositions relatives au contenu des plans

Comme il a été observé plus haut, le législateur et, à sa suite, l'auteur du projet de décret se sont attachés à reprendre dans le statut du PLU intercommunal les

dispositions telles qu'elles figurent respectivement dans le code de la construction et de l'habitation pour le PLH, dans le code des transports pour le PDU.

La loi range les dispositions qu'elle définit, tenant lieu de PLH et de PDU, dans les « orientations d'aménagement et de programmation », opposables au titre d'une obligation de compatibilité.

Les « orientations d'aménagement et de programmation » remplacent les orientations d'aménagement qu'avait instituées la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat ; elles comprennent un 1° relatif à l'aménagement où figurent les orientations de la loi Urbanisme et habitat, un 2° pour les dispositions intéressant l'habitat et un 3° pour les dispositions intéressant le transport et les déplacements.

La solution est adéquate avec le choix, déjà retenu pour les deux plans sectoriels intercommunaux, de planification d'orientation dont la portée est dotée d'une certaine souplesse ; la différence entre PLH et PDU d'un côté, dispositions d'orientation en matière d'habitat et de transport du PLU intercommunal de l'autre tient à ce que les destinataires de l'obligation sont différents (point sur lequel on reviendra plus loin).

La méthode retenue par l'autorité décrétole, pour définir le contenu des dispositions réglementaires, n'a pas varié entre le décret n°2010-304 du 22 mars 2010 pour l'application de la loi MOLLE et le projet de décret d'application de la loi du 12 juillet 2010 relatif aux SCOT et aux PLU.

Le projet de décret définit le contenu des dispositions réglementaires par emprunts directs aux codes dont relèvent le PLH et le PDU et procède à une ventilation des dispositions empruntées entre orientations d'aménagement et de programmation, projet d'aménagement et de développement durable et rapport de présentation, en fonction de leur objet.

La ventilation entre PADD et orientations d'aménagement et de programmation était susceptible de poser problème dans la mesure où cette distinction est ignorée par les PLH et PDU. Il importait d'extraire des dispositions relatives au contenu de ces documents celles qui n'ont pas vocation à être directement opposables et qui pourront figurer dans le PADD ; le PADD intéressant la politique de l'habitat est composé de quatre rubriques de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation, à savoir :

- 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.

Dans le cas des dispositions tenant lieu de PDU, les prescriptions de l'article L. 1214-1 du code des transports selon lesquelles le document « *détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains* » sont

reprises pour fixer l'objet du PADD ; les dispositions de l'article L. 1214-2, et les onze rubriques (1° à 11°) énonçant des missions assignées au PDU alimentent le contenu des OAP.

Pour le rapport de présentation, en ce qui concerne les dispositions tenant lieu de PLH, il a suffi de reprendre les dispositions de l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation détaillant les éléments de diagnostic figurant dans le plan. En ce qui concerne le PDU, compte tenu de l'absence de disposition dans le code des transports, le projet de décret a dû introduire l'exigence de justification des choix retenus.

3. L'opposabilité des dispositions intégrées

Deux questions se posent au sujet de l'opposabilité des OAP, selon que leurs destinataires sont ou non visés par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

- **Orientations d'aménagement et de programmation et destinataires autres que ceux prévus par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme**

La question intéresse principalement les OAP en matière de déplacements et de transports ; la plupart d'entre elles se rapportent à l'organisation d'une politique d'accès dans la ville par les différents modes de transports, personnels et collectifs ; elles visent donc à encadrer des mesures qui pour certaines sont étrangères à l'occupation du sol ; leur mise en œuvre passe notamment par une organisation du service et l'exercice du pouvoir de police générale. Pour les PDU, le code des transports prévoit que « *les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le plan de déplacements urbains, dans les délais qu'il fixe* » (art. L. 121-4-5) et que « *Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains sont compatibles ou rendues compatibles avec le plan de déplacements urbains* » (art. L. 121-4-6).

Les effets prévus par les articles L. 121-4-5 et L. 121-4-6 du code des transports sont-ils applicables au PLU intercommunal alors même qu'ils ne sont pas repris par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme ? La réponse à cette question dépend du sens et de la portée de la formule suivant laquelle le PLU intercommunal « *tient lieu* » de PDU et de PLH.

En l'absence d'indications fournies par les travaux préparatoires de la loi Grenelle 2 et faute d'avoir trouvé des prises de position de la jurisprudence sur le sens donné à la locution, deux interprétations paraissent envisageables :

- la première s'en tient strictement au sens courant ; selon les dictionnaires usuels, la locution signifie remplacer, suppléer, se substituer (voir *Le Trésor de la langue française*, tome 10, 1983, CNRS, V° lieu, p. 1202, *Le dictionnaire de l'Académie française* 1935, éd. Hachette, V° lieu). S'il en est ainsi au sens de la loi :

Le PLU remplace le PDU et le PLH ; chaque fois qu'un texte fait référence à l'existence d'un PDU ou d'un PLH et en tire des conséquences juridiques, cette référence vaut pour le PLU intercommunal ; ainsi l'article 1407 bis du code général des impôts permettant aux EPCI dotés d'un PLH de soumettre à

la taxe d'habitation les logements vacants est applicable aux EPCI dotés d'un PLU intercommunal ; de même l'association des EPCI dotés de PLH à l'élaboration d'un SCOT bénéficie également aux EPCI dotés d'un PLU intercommunal (c. urb., art. L. 121-4).

En revanche, remplacer ou se substituer ne signifie pas s'appropriier tout ou partie des éléments propres au statut de ce qui est remplacé. Dès lors l'opposabilité du PLU demeure déterminée par le seul article L. 123-5 du code de l'urbanisme ; elle ne s'étend pas aux dispositions du statut du PDU, tel qu'il figure au code des transports, imposant le respect de ce document par les autorités chargées de la voirie et de la police du stationnement.

Si elle devait être retenue, cette interprétation aurait cette importance conséquence – et cet inconvénient – de priver de véritable portée juridique une partie des choix du PDU se rapportant à l'organisation d'une politique d'accès dans la ville par les différents modes de transports, personnels et collectifs.

- La seconde interprétation, constructive, consiste à donner une pleine portée aux choix du PLU et à estimer, selon l'économie générale de la réforme, que le législateur a entendu que le PLU non seulement prenne la place des documents de planification sectorielle mais bénéficie également des effets particuliers attachés à ceux-ci. Dès lors, les actes des autorités de voirie et de la police du stationnement ou de la circulation dans les cas prévus aux articles L. 121-4-5 et L. 121-4-6 du code des transports doivent être en compatibilité avec les dispositions du PLU tenant lieu de PDU.

Entre ces deux interprétations, l'auteur de ces lignes a fait part de ses hésitations au séminaire du 22 juin 2011 où il présenta le présent rapport ; mais au cours de la discussion, une majorité de participants penchèrent en faveur de la seconde interprétation.

■ **Orientations d'aménagement et de programmation et opérations envisagées par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme**

Le problème vient de ce que, dans les législations d'où elles ont été importées, les orientations ont été conçues pour définir des politiques destinées à guider et encadrer l'action des collectivités publiques plutôt que pour s'imposer à des opérations individuelles. Intégrées dans le PLU, les orientations sont opposables à ces opérations individuelles. Il n'est pas impossible que cela soulève des difficultés ; par exemple « *la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain* » (e de l'article R. 302-1-3 du code de la construction et de l'habitation auquel renvoie le V de l'article 3 du projet de décret) et « *la description des opérations de rénovation urbaine et des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés en précisant, pour les opérations de rénovation urbaine, les modalités de reconstitution de l'offre de logement social* » (d de l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation auquel renvoie le V du projet de décret). Dans quelle mesure l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire serait-elle fondée à s'opposer à une opération qui ne contribuerait pas à la reconstitution de l'offre de logement social et dans l'éventualité d'une réponse positive, à compter de quelle taille d'opération ? Des travaux ayant pour effet de consolider un immeuble d'habitat indigne et renchérir leur démolition ultérieure peuvent-ils être refusés ? L'indication prévue par le dernier alinéa que, pour chaque type d'actions, soit précisée à quelle catégorie d'interven-

nants incombe sa réalisation peut-elle fonder un refus de permis pour une opération envisagée par un autre intervenant ?

4. **L'articulation des orientations d'aménagement et de programmation et du règlement**

Deux questions :

■ **Les domaines respectifs des dispositions réglementaires et des orientations d'aménagement et de programmation**

Le règlement a des instruments pour intervenir dans les domaines couverts par la politique du logement et celle des déplacements. Dans le cas du logement, on peut citer, outre le zonage, les emplacements réservés pour des programmes de logements, la délimitation des secteurs dans lesquels un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale, la délimitation des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe.

On peut, semble-t-il, estimer qu'il n'appartient pas aux orientations d'aménagement et de programmation de comporter des choix qui les conduiraient à empiéter sur le domaine du règlement, par exemple en localisant des projets de programmes d'opérations qui pourraient dispenser de la délimitation d'emplacements réservés ; deux raisons à cela :

- D'une part, il est dans la nature d'orientations d'aménagement et de programmation, de surcroît opposables par une seule obligation de compatibilité, de conserver un caractère général, applicables avec une certaine souplesse, à la différence de prescriptions réglementaires opposables par une obligation de conformité,
- D'autre part, le Conseil d'État a appliqué dans le cas de la protection des espaces verts une solution, transposable à la matière du logement, qui paraît bien exclure que les OAP aient les effets que la loi attache aux dispositions réglementaires intéressées : « *la délimitation, dans les documents graphiques d'un plan local d'urbanisme, au titre des orientations d'aménagement, d'une zone verte au sein d'une zone à urbaniser, qui ne peut être assimilée ni à la définition, en application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, d'une zone naturelle à protéger, ni à la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts en application du 8° du même article de ce code, ni au classement en espace boisé, au sens de l'article L. 130-1 précité du même code, ne suffit pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible* » (CE 26 mai 2010 M. Manuel dos Santos c. Commune de Saint-Avé¹).

■ **La question de la cohérence entre règlement et orientations d'aménagement et de programmation**

Quels rapports entretiennent le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation ? La loi n'en a pas prévu, si ce n'est de manière indirecte au

¹ BJDU 3/2010, p. 193, concl. E. Geffray ; RD imm. juill.-août 2010, note Pierre Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. sept. 2010, n°113, note Gilles Godfrin ; DAUH 2010, n°458.

travers des exigences qui sont appliquées au premier et aux secondes au regard du PADD : le règlement doit être en « cohérence » avec le PADD (c. urb., art. L. 123-1-5) et les orientations d'aménagement et de programmation sont tenues au « *respect des orientations définies par le PADD* » (c. urb., art. L. 123-1-4): autrement dit, la cohérence d'ensemble est assurée par le truchement du PADD. Est-ce suffisant, compte tenu du caractère souvent assez général des orientations du PADD ? On peut se demander si certaines orientations d'aménagement et de programmation n'ont pas besoin d'être prolongées par des dispositions réglementaires : par exemple, les orientations en matière de création de logements pourront avoir pour prolongement des emplacements réservés, l'ouverture de zones constructibles ou des secteurs de logement social, définis par le règlement. Comment s'assurer de la cohérence entre orientations et règlement ? Dans le cadre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, la jurisprudence s'attache bien à vérifier la cohérence des pièces du PLU. Ne conviendrait-il pas d'aller plus loin et poser expressément, au moins pour les orientations des 2° et 3° de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, une exigence de cohérence ? La question mérite, semble-t-il, d'être posée.