

## LE PLAN LOCAL D'URBANISME DANS LE PROJET DE LOI « GRENELLE 2 »

Figurent ci après, encadrées et surlignées en jaune, les modifications du texte apportées par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat (document n°553 enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2009).

### 1. Rapport introductif de Jean-Pierre Lebreton

La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a été l'objet d'un premier texte phare, le « projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle », dit « Grenelle 1 », qui a été adopté en première lecture par les deux assemblées. Le deuxième texte phare, dit « Grenelle 2 », s'est d'abord intitulé « projet de loi de transition environnementale » avant d'être appelé « projet de loi portant Engagement national pour l'environnement » ; il a été déposé sur le bureau du Sénat le 9 janvier 2009. Ce projet de loi comporte un ensemble assez impressionnant de mesures, 104 articles groupés en six titres : Bâtiment et urbanisme - transports, énergie et climat – biodiversité – risques, santé et déchets – gouvernance.

8 des 104 articles du projet « Grenelle 2 » se rapportent à la planification urbaine. Toutefois, la modestie du nombre ne doit pas faire illusion : au travers de ces 8 articles, c'est une soixantaine d'articles du code de l'urbanisme qui sont créés, modifiés ou refondus. Toutes les principales composantes de la planification sont touchées – directives territoriales d'aménagement, schémas régionaux, SCOT et PLU – ; elle le sont dans le but d'ajuster ces instruments aux besoins du développement durable, mais pas seulement ; l'ampleur des changements est telle que l'on peut parler d'un véritable infléchissement du système de planification :

- il en va des directives territoriales d'aménagement qui cessent d'être directement opposables aux documents d'urbanisme locaux,
- il en va également du SCOT dont la position dans la hiérarchie des normes est singulièrement renforcée, notamment parce qu'il pourra contenir des dispositions qui ne sont pas de simples orientations avec lesquelles les décisions subordonnées doivent seulement être compatibles ; elles se présentent comme de véritables commandements auxquels il faut se conformer<sup>1</sup>,
- il en va enfin du PLU qui non seulement est « grenellisé » mais qui, en outre, au titre en partie de cette Grenellisation, se voit doté d'une vocation intercommunale au risque d'ébranler le système général de planification ;

<sup>1</sup> Sur le sujet, voir Jean-Pierre Lebreton, *Les commandements de la planification stratégique du code de l'urbanisme*, in *Terres du droit* (mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo), pp. 639-649.

## I- La « grenellisation » du PLU

Afin que le PLU réponde aux attentes du développement durable, telles qu'elles ont été exprimées dans le cadre des travaux du « Grenelle de l'environnement », les missions dévolues au plan sont une nouvelle fois élargies, des instruments supplémentaires de réglementation de l'occupation du sol sont créés, la subordination du plan est renforcée et le mode d'expression des choix du plan évolue.

### A . Le nouvel élargissement des missions du PLU

L'imprégnation du document de base de la planification urbaine par des considérations environnementales a commencé avec une loi du 31 décembre 1976, elle s'est poursuivie notamment avec la loi SRU et l'ordonnance du 4 juin 2004 relative à l'évaluation environnementale. Le projet de loi Grenelle 2 marque une nouvelle et spectaculaire avancée ; c'est ainsi qu'est remanié l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui définit les missions des documents de planification urbaine :

- de nouvelles missions sont assignées à ces documents : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation et la restauration des continuités écologiques,
- des missions qui figurent dans l'actuelle rédaction de l'article L. 121-1 sont renforcées : l'amélioration des performances énergétiques n'est plus l'objet de simples recommandations mais de prescriptions ; il ne s'agit plus seulement de « maîtrise des besoins de déplacements », il faut viser la « diminution des obligations de déplacements ».

Est également remarquable l'obligation faite au PLU, comme au SCOT, de justifier l'accomplissement d'une mission qui n'est pas nouvelle, la gestion économique du sol. Selon le projet de loi, le plan doit rendre des comptes et établir qu'il ne se contente pas d'être compatible avec l'objectif de gestion économe ; il doit démontrer qu'il met en œuvre, en la matière, une politique active : les « orientations d'aménagement et de programmation » fixent des « objectifs de modération de la consommation de l'espace au regard des dynamiques économiques et démographiques »<sup>2</sup> et le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de la consommation de l'espace au regard des dynamiques économiques et démographiques ».

---

<sup>2</sup> Le texte de la commission, qui sera soumis à la discussion en séance publique, prévoit que les objectifs de modération figurent non pas dans les « orientations d'aménagement et de programmation » mais dans le PADD du PLU ; cette solution doit être approuvée ; la définition d'un objectif général du PLU paraît bien avoir sa place dans le PADD qui a précisément pour fonction de définir les orientations générales d'urbanisme avec lesquelles les règles du PLU doivent être en cohérence plutôt que dans les « orientations d'aménagement et de programmation » directement opposables aux tiers.

## B. Ajout d'instruments d'intervention et de réglementation

L'objectif de modération de la consommation de l'espace qui devient, comme on vient de le voir, une des missions majeures assignées au PLU a pour corollaire celui de satisfaire les besoins d'urbanisation autant que possible dans les taches urbaines existantes, soit en tirant parti du foncier disponible, notamment celui des friches urbaines, soit en augmentant les possibilités de construire attachées aux terrains urbains. La loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés et celle du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ont entendu favoriser la densification par des ajustements des procédures d'évolution du plan. Le projet de loi Grenelle 2 permet, de son côté, au PLU d'imposer la densification, sous certaines conditions ; il s'agit là d'une solution tout à fait remarquable qui s'inscrit en sens inverse du « cours normal » de la police administrative de l'urbanisme qui, depuis l'origine, s'emploie à limiter les possibilités d'urbanisation ; cette obligation de densifier s'appliquerait « dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés » (nouveau 13° bis de l'article L. 123-1).

Le projet de loi ouvre également la faculté, pour le PLU, d'imposer aux constructions :

- de respecter des critères de qualité renforcée en matière d'infrastructures et de réseaux de communication électronique,
- de satisfaire des performances énergétiques et environnementales renforcées « notamment dans les secteurs que (le PLU) ouvre à l'urbanisation.

Là encore, il convient de relever une évolution remarquable affectant la police administrative de l'urbanisme laquelle tend à étendre son empire à des objets qui paraissaient, jusqu'alors, relever non pas de la législation de l'urbanisme mais de celle de la construction.

Le PLU pourra encore limiter le nombre d'aires de stationnement réalisées dans des constructions nouvelles affectées à un autre usage que l'habitation « *lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent* » (disposition figurant dans un nouvel article L. 123-1-10) ; jusqu'alors cette limitation ne pouvait être retenue que sur la base des choix d'un plan de déplacements urbains.

Le projet de loi réforme enfin l'article L. 128-1 du code de l'urbanisme qui, actuellement, autorise le conseil municipal à instituer un dépassement du COS, dans la limite de 20%, au bénéfice des constructions qui remplissent des critères de performance énergétique ou comportent des équipements de production d'énergie renouvelable. Le projet élargit le mécanisme afin d'encourager les opérations qui répondent aux critères des labels de haute performance énergétique.

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, les constructions performantes bénéficieraient d'une majoration des règles du PLU, du POS ou du PSMV relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols, dans la limite de 30%. La décision

*appartiendrait à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement en charge du PLU qui, après concertation avec le public pendant un mois, devrait délibérer dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi. A défaut, la majoration de 30% serait applicable sur l'ensemble du territoire de la commune. La commune ou l'établissement pourrait opter pour un taux plus bas sur l'ensemble de son territoire ou choisir de moduler le pourcentage sur certains périmètres (une délibération en ce sens ne pourrait pas être modifiée avant l'expiration d'un délai de deux ans). Seules des considérations tenant à la protection du patrimoine urbain et la préservation des paysages pourraient justifier de rendre inapplicable la majoration à certains secteurs, la loi excluant par ailleurs tout dépassement dans les secteurs protégés (secteurs sauvegardés, ZPPAUP, périmètres de protection au titre des monuments historiques, sites classés et inscrits, cœurs d'un parc national) et à l'occasion des travaux réalisés sur les biens protégés (immeubles classés ou inscrits, immeubles adossés à un immeuble classé, éléments protégés par le PLU) »<sup>3</sup>.*

### C. Elargissement des fonctions du PLU, de la réglementation à la programmation

Déjà la loi du 13 juillet 2006 avait introduit dans le PLU des éléments de dimension temporelle en prévoyant que le rapport de présentation puisse « *comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants* » (alinéa ajouté après le 14° de l'article L. 123-1).

La réforme Grenelle 2 entend poursuivre résolument dans ce sens ; c'est ainsi que les orientations d'aménagement, instituées par la loi UH, deviennent les « *orientations d'aménagement et de programmation* ». C'est dans ces orientations d'aménagement et de programmation (OAP) que devrait figurer « *l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation* » ; en outre devraient apparaître parmi les éléments de programmation certaines des orientations de la politique du logement, par lesquelles le PLU tient lieu de PLH, également certaines des orientations de politique de déplacements par lesquelles le PLU tient lieu de PDU.

Il convient de relever que, dans la mesure où ils figurent dans les OAP, les éléments de programmation ont une portée normative, sauf si le texte en dispose autrement (ce qui paraît être le cas de l'échéancier de l'ouverture à l'urbanisation qui conserve un caractère « prévisionnel »).

### D. La subordination du PLU

La subordination du PLU est doublement renforcée, par le surplomb du SCOT et par le contrôle préfectoral.

---

<sup>3</sup> Extrait du rapport du GRIDAUH, *Les modes d'évolution des PLU des grandes villes*, sous la direction d'Etienne Fatôme, Yves Jégouzo et Jean-Pierre Lebreton, à paraître sur le site internet du GRIDAUH.

- **Le surplomb du SCOT**

Le projet Grenelle 2 apporte un certain nombre d'aménagements au système normatif de l'urbanisme :

- l'autorité des directives territoriales d'aménagement est diminuée ; si les DTA approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2 demeurent opposables aux documents d'urbanisme inférieurs au titre de la compatibilité limitée, en revanche les futures directives territoriales d'aménagement et développement durable approuvées après l'entrée en vigueur de la loi ne seront pas directement opposables ; elles le seront au travers des projets d'intérêt général que le préfet notifiera aux collectivités concernées,
- de nouveaux documents sont créés qui répondent aux attentes du Grenelle 2, les schémas de cohérence écologique et les plans territoriaux pour le climat mais il est prévu seulement que les documents locaux d'urbanisme les prennent en compte ;
- mais le changement le plus significatif intéresse la portée des SCOT.

Le document intercommunal qui a normalement vocation à définir une stratégie tend, sur certains points, à être plus rigide et glisser vers la planification réglementaire. D'une part, il lui est ouvert la possibilité de « *fixer des normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation du sol dans les secteurs qu'il délimite en prenant en compte la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles* » (VII du nouvel article L. 122-1-5) ; faute pour le PLU de s'y conformer, les règles plus restrictives qu'il comporte, le cas échéant, cessent d'être opposables dans un délai de 24 mois à compter de l'approbation du schéma. D'autre part, le SCOT « peut fixer les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer » (a du nouvel article L. 122-1-8).

- **Le contrôle préfectoral**

Aux cas déjà prévus par l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme pour lesquels le préfet peut exiger des modifications d'un projet de PLU d'un territoire non couvert par un SCOT avant son approbation, le projet Grenelle 2 ajoute, en rapport avec les préoccupations du Grenelle, quatre nouveaux cas :

- celui où le projet de PLU autoriserait « une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs,
- celui où il n'assurerait pas la préservation et la restauration des continuités écologiques,

- celui où il ferait apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente,
- celui où il ferait apparaître une ou des incompatibilités manifeste avec le programme local de l'habitat.

### E. Mode d'expression des choix du plan

Le projet de loi conserve la distinction établie par les lois SRU et Urbanisme et habitat entre les quatre pièces du dossier de PLU, à savoir le rapport de présentation, le PADD, les orientations d'aménagement et le règlement. Mais les objets assignées au PADD et aux orientations d'aménagement évoluent de manière très sensible.

- **Le projet d'aménagement et de développement durable**

- Là où le 2° de l'article L. 123-1 dans sa rédaction actuelle indique simplement que le PADD « définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune », le nouvel article L. 123-1-3 développe :

*« Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de préservation ou de restauration des continuités écologiques retenues pour le territoire couvert par le plan ».*

Au passage, on peut relever une singularité notionnelle consistant à ne pas voir dans l'« urbanisme » un terme générique sous lequel sont rassemblés les différents objets du PLU, mais à rapporter l'urbanisme à un cas particulier des orientations énoncées par le PADD, distinct notamment des orientations intéressant la protection des espaces ou les politiques d'aménagement

- le PADD voit son contenu enrichi.

Il devra comporter la fixation des « objectifs de modération de la consommation de l'espace » et définir « les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. »

- le projet Grenelle 2 ne revient pas sur l'absence d'opposabilité du PADD au titre de l'article L. 123-5 mais il fait apparaître, en plus d'une obligation de cohérence des orientations d'aménagement avec le PADD, celle du « respect » de celui-ci par les orientations d'aménagement et le règlement, ce qui semble illustrer le souci d'un

véritable arrimage de sorte que les orientations d'aménagement et le règlement se présentent comme des éléments de la mise en œuvre des orientations du PADD.

- **Les orientations d'aménagement et de programmation**

Comme on l'a vu plus haut, ce que la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 avait désigné sous le vocable « *orientations d'aménagement* » devient « *orientations d'aménagement et de programmation* » (OAP), ce qui est le reflet d'une évolution du contenu qui fait perdre de la netteté à la distinction de cette pièce par rapport au PADD :

- comme le PADD, elles peuvent comporter des éléments consistant en des orientations générales de l'action publique locale,
- en revanche, elles se distinguent toujours bien du PADD en ce qu'elles sont opposables aux actes et opérations visées par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

## II- La vocation intercommunale du PLU

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *la réforme esquisse le principe selon lequel l'échelon de l'intercommunalité est pertinent pour traiter de l'urbanisme même si l'élaboration d'un PLU communal reste possible* ».

Si le POS, et après lui le PLU, peuvent couvrir le territoire de plusieurs communes et si la compétence pour l'élaborer relève légalement d'un EPCI dans deux cas – la communauté urbaine et le syndicat d'agglomération nouvelle –, la réalité du document de base de la planification urbaine demeure bien celle d'un document normalement communal, de sorte que, comme l'a relevé le rapport du Conseil d'Etat, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, le maire concentre ainsi entre ses mains à la fois le pouvoir de réglementer l'occupation du sol, en sa qualité de chef de la majorité du conseil municipal, l'application de la réglementation au travers de la délivrance des autorisations d'urbanisme que lui attribue la loi, le contrôle des infractions, en sa qualité d'officier de police judiciaire.

Assurément, faire du PLU un document intercommunal serait un élément majeur de l'évolution de son statut, après celui de la décentralisation opérée en 1983. Le projet Grenelle 2 part de l'idée que les enjeux environnementaux seront mieux traités à l'échelle de l'agglomération : « *le PLU est un outil essentiel d'aménagement de l'espace, les problématiques s'y rattachant doivent être, dans un souci de cohérence, réglées au niveau de l'agglomération. Les réflexions intervenues dans le cadre du Grenelle ont confirmé cette nécessité* » (exposé des motifs). Mais la vocation intercommunale que le gouvernement entend donner au PLU recouvre plusieurs éléments :

- la compétence pour élaborer le PLU : à cet égard, le projet se contente d'affirmer une vocation intercommunale sans procéder lui-même à un transfert d'attribution; « *il (en) esquisse le principe* » ;
- la couverture territoriale du PLU de compétence intercommunale ; sur ce point, le projet énonce le choix d'une couverture territoriale elle-même intercommunale et plus précisément d'une coïncidence du territoire couvert par le PLU avec celui de l'EPCI,
- le contenu du PLU intercommunal ; il importe de relever que le PLU intercommunal ne se distingue pas seulement du PLU communal par sa couverture territoriale et par la compétence et la procédure pour l'élaborer ; il se singularise également par son contenu ; il comprend des éléments de planification intercommunale qui relèvent normalement de documents spécialisés, le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains et, ce faisant, rassemble des éléments de planification réglementaire et stratégique qui étaient séparés depuis la loi d'orientation foncière de 1967.

### A. La double dimension, institutionnelle et géographique, de l'intercommunalité

- **Intercommunalité institutionnelle**

Le PLU intercommunal est d'abord le PLU d'une institution intercommunale. Mais sur ce point, le projet de loi se contente d'énoncer une vocation. Selon le nouvel article L. 123-6 du code de l'urbanisme,

*« le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme.  
Lorsqu'une commune n'est pas membre d'un établissement public de coopération intercommunale, le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune »*

Selon un choix légistique qui n'est pas exempt de toute critique, le transfert de compétence du PLU est renvoyé à une loi de réforme des institutions intercommunales, dont un avant-projet « Marleix » à l'automne 2008 est une préfiguration (selon cet avant projet le transfert devait bénéficier aux communautés d'agglomération et à aux communautés de communes au-dessus de 50 000 habitants).

Le projet de loi tel qu'il a été adopté par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat (doc. N°553 enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2009) a aménagé l'exercice par l'EPCI de sa compétence en introduisant une disposition inspirée de l'article L. 5211-57 CGCT<sup>4</sup>

<sup>4</sup> L'article L 5211-57 CGCT prévoit : « *Les décisions du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de*



suivant laquelle ; « lorsqu'une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur des orientations d'aménagement et de programmation ou des dispositions du règlement qui le concernent directement, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers de ses membres. »

Cette disposition vient compléter les autres éléments d'intervention des communes dans l'élaboration du PLU intercommunal qui sont repris de la législation actuelle, à savoir :

- le débat des conseils municipaux sur les orientations du projet de PADD,
- la consultation de ces conseils municipaux sur le projet de PLU arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI.

En revanche, l'obligation faite à l'EPCI d'établir le projet de PLU « en concertation avec les communes membres », reprise de l'actuel état de la législation par le texte du projet adopté par le conseil des ministres, a été supprimée dans celui adopté par la commission.

#### • Intercommunalité géographique

Le projet Grenelle 2 retient un choix audacieux en prévoyant que le PLU d'un EPCI couvre nécessairement la totalité du territoire couvert par cet EPCI. Il ne serait dès lors plus possible, comme c'est le cas dans certaines communautés urbaines (par exemple celle de Nantes) ou syndicats d'agglomération nouvelle (comme celui de Saint-Quentin-en-Yvelines<sup>5</sup>) de POS ou de PLU communaux ; le gouvernement entend que le transfert de compétence à l'EPCI ait bien pour effet que l'urbanisme local soit raisonné à l'échelle intercommunale.

Une telle solution paraît subordonnée à des dispositions transitoires pour la période séparant le transfert de la compétence à l'EPCI et celle de l'adoption par lui d'un PLU intercommunal ; pour cette période, il semble nécessaire de prévoir que les PLU couvrant un territoire communal subsistent et puissent faire l'objet de modifications et de révisions simplifiées.

Le texte du projet de loi tel qu'il a été adopté par la commission du Sénat a apporté un important infléchissement en prévoyant la possibilité pour le PLU intercommunal de « comporter des plans de secteurs 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 spécifique à ce secteur » ; toutefois, afin de préserver la dimension intercommunale du PLU, il n'est pas prévu que les plans de secteurs comprennent des éléments de PADD.

---

trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. »

<sup>5</sup> Ce SAN a été transformé en communauté d'agglomération.

## B. Les particularités du contenu du PLU intercommunal

Après le flux de la dispersion des instruments de la planification intercommunale entre un document d'urbanisme général – le SCOT – et des instruments sectoriels – notamment le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains-, la loi SRU a fait un premier pas dans le sens de la réunification avec l'obligation de compatibilité du PDU et du PLH avec le SCOT. Le projet Grenelle 2 marque une deuxième étape intéressant les territoires couverts par un PLU intercommunal consistant à fondre les éléments de détermination des politiques intercommunales de transport et d'habitat dans le PLU ; pour ce faire, il prévoit que les orientations d'aménagement et de programmation de celui-ci « *tiennent lieu* » de PLH, et, quand la collectivité gestionnaire est autorité organisatrice de transports, « *tiennent lieu* » également de PDU. Mais le législateur n'a pas attendu l'adoption du projet Grenelle 2 et, tout juste quelques semaines après son dépôt, a saisi l'occasion d'un texte en discussion, le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, pour introduire, par voie d'amendement, une disposition prévoyant l' « *intégration* » du PLH dans le PLU intercommunal.

Il convient de remarquer que les solutions ne sont pas identiques entre le projet Grenelle 2 et la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Boutin, promulguée le 25 mars 2009 :

- le premier complète les dispositions relatives au contenu du rapport de présentation et des orientations d'aménagement et de programmation afin qu'elles puissent faire apparaître une politique de l'habitat et une politique de déplacement ; selon les b et c du nouvel article L. 123-1-4,

*« b) En ce qui concerne l'habitat, 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 hébergement, 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.*

*(...)*

*« c) En ce qui concerne les transports et les déplacements, les orientations d'aménagement et de programmation définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.*

Dans les deux cas, il est précisé que les orientations d'aménagement et de programmation « *tiennent lieu* » respectivement de PLH et de PDU.

- le second texte, lui, prévoit que le PLU couvrant tout le territoire d'un EPCI « *intègre 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 et tiennent lieu de programmes locaux de l'habitat.* »

Selon la formule retenue par la loi « Boutin », il y a une véritable appropriation par le PLU du contenu du PLH et il paraît bien en résulter que le PLU pourra comprendre tous les éléments du contenu du PLH, tels qu'ils figurent à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Le projet Grenelle 2, lui, définit les éléments de politique de l'habitat et de politique de déplacements qui « *tiennent lieu de PLH et de PDU* » ; ce qui ne signifie pas qu'ils peuvent comporter tout ce qu'un PLH et un PDU peuvent comprendre ; on peut se demander si, dans l'état actuel la rédaction des b et c du nouvel article L. 123-1-4, les orientations d'aménagement et de programmation pourront vraiment comprendre tous les éléments qui figurent dans le PLH et le PDU, selon leurs législations respectives ; on peut avoir des doutes, au regard des dispositions du code de la construction et de l'habitation et de la LOTI en note infrapaginale ci-dessous<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> « Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :

- les objectifs d'offre nouvelle ;
- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et les actions de lutte contre l'habitat indigne ;
- les actions et opérations de renouvellement urbain, et notamment les actions de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.

Le programme local de l'habitat fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques ».

Article 28-1 : « Les plans de déplacements urbains portent sur :

1° A. - L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

1° La diminution du trafic automobile

2° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

3° L'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération y compris les infrastructures routières nationales et départementales, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en oeuvre d'actions d'information sur la circulation ;

4° L'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement, et notamment les zones dans lesquelles la durée maximale de stationnement doit être réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, la politique de tarification à établir, en relation avec la politique de l'usage de la voirie, en matière de stationnement sur voirie et en matière de parcs publics, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, et tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents ;

5° Le transport et la livraison des marchandises tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales. Il prévoit la mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports

Les deux formules, du projet Grenelle 2 et de la loi Boutin, retiennent des solutions voisines au sujet de l'opposabilité des éléments de politique intercommunale du logement figurant dans le PLU ; ce sont des éléments du PLU qui ont donc les effets attachés au PLU tels qu'ils sont définis par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme ; dans le cas du projet Grenelle 2, il est précisé que les éléments de politique de l'habitat et de déplacements figurent parmi les orientations d'aménagement et de programmation, ce qui fait que la nature de l'opposabilité est une obligation de compatibilité et non de conformité.

Cette solution pose deux problèmes :

- le premier problème tient aux conséquences pour les travaux et opérations auxquels le PLU est opposable en application de l'article L. 123-15, et plus particulièrement pour les demandes d'autorisations d'urbanisme. La qualité d'orientations d'aménagement et de programmation de tous les éléments de politique de l'habitat et de déplacements font qu'elles leur sont opposables, ce qui pourrait être une source de difficulté dans la mesure où ces éléments ne sont pas tous conçus pour encadrer l'occupation du sol mais pour guider l'action des collectivités publiques ; il faudra donc pour les opérateurs identifier ce qui, parmi les OAP, a bien le caractère d'une norme qui est effectivement opposable ; dans un certain nombre de cas, il pourra y avoir des objets d'incertitude ; et on sait que l'incertitude engendre l'insécurité juridique,
- le second problème tient à ce que certains choix du PLH et du PDU sont opposables à d'autres actes ou opérations que ceux prévus par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme ; on peut notamment citer le cas du PDU :

---

urbains. Il prend en compte les besoins en surfaces nécessaires au bon fonctionnement des livraisons afin notamment de limiter la congestion des voies et aires de stationnement. Il propose une réponse adaptée à l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et précise la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective d'offre multimodale ;

6° L'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage ;

7° La mise en place d'une tarification et d'une billetterie intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes. »

article 28-1-2 : « Le plan de déplacements urbains délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation. Il précise, en fonction notamment de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés. »

- d'une manière générale, les dispositions du PDU sont opposables aux 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 ; or parmi les décisions en question, seules celles relatives à des travaux de voirie sont opposables au titre de l'article L. 123-5 ; il n'en va de même des autres et notamment des décisions prises au titre de la police administrative générale,
- on peut également citer le cas particulier des choix de politique tarifaire qui relèvent des attributions du PDU mais qui ne sont pas visées par l'article L. 123-5.

## 2. La discussion

A la suite du rapport introductif, trois points ont été l'objet de la discussion entre les participants au séminaire, animée par Pascal Planchet : les problèmes liés à l'intégration du PLH et du PDU dans un PLU intercommunal, l'exigence que le PLU intercommunal couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI, l'application de l'exigence de concertation avec les communes pour l'élaboration du PLU.

### A. L'intégration du PDU et du PLH dans le PLU intercommunal

Ce premier point a occupé une part prépondérante du temps de la discussion : sont notamment intervenus, outre Jean-Pierre Lebreton (rapporteur), Philippe Baffert (Ministère), Philippe Schmit (ADCF), Henri Jacquot (professeur émérite), Catherine Devaux et Sergio Auras (Lille Métropole Communauté urbaine).

La question de l'opposabilité des éléments de PDU et de PLH intégrés dans un PLU intercommunal a été vivement débattue. A la suite du rapporteur, certains participants se sont interrogés sur l'opposabilité aux opérateurs d'urbanisme des orientations du PDU et du PLH qui ont été conçues pour guider la conduite des politiques publiques locales plutôt que pour encadrer l'occupation du sol. L'opposabilité, résultant du texte-même de l'article L. 123-5 paraissait de nature à poser de délicats problèmes dans le cas de projets d'opérations soumises à permis de construire : dans quelle mesure des orientations, définies en termes généraux pour toute une portion de territoire devraient-elles être prises en compte par le projet de construction ?

Aux yeux de Philippe Baffert, il ne paraît pas y avoir sur ce point de difficulté insurmontable, dans la mesure où l'obligation de compatibilité, plutôt que de conformité applicable aux orientations d'aménagement et de programmation, est de nature à apporter une souplesse aplanissant les difficultés éventuelles d'application ; il a invoqué, à l'appui de son point de

vue, la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'opposabilité des schémas directeurs.

Ce point de vue n'a pas convaincu le rapporteur qui a objecté que la question n'était pas ici celle de la nature de l'opposabilité, mais celle du champ des normes opposables.

Il a également été fait état de la difficulté, pour des équipes de techniciens insuffisamment aguerries, de l'exercice de l'intégration du PDU et du PLH.

Compte tenu des nombreuses interrogations, il a été convenu d'engager un travail d'expérimentation de l'intégration du PDU et du PLH dans un PLU communautaire existant, de confier ce travail à un groupe de travail qui présenterait ses conclusions à l'automne 2009. Il a été envisagé de retenir le cas de l'agglomération d'Angers pour cette expérimentation.

Le groupe de travail a bien été constitué pour le cas de l'agglomération d'Angers, comprenant la directrice de l'agence d'urbanisme, des représentants de la communauté d'agglomération, du ministère et notamment Philippe Baffert, et du GRIDAUH (Jean-Pierre Lebreton, Henri Jacquot, Yves Jégouzo). Il s'est réuni une première fois le 1<sup>er</sup> juillet, une autre réunion est prévue le 28 septembre avant le séminaire de restitution, prévu pour octobre.

## B. Périmètre du PLU et périmètre de l'EPCI

Il n'est pas contesté d'une part, que le PLU a bien vocation à relever des attributions d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération et, sous certaines conditions d'une communauté de communes, d'autre part que dans le cas où il relève de la compétence communautaire, le PLU doit couvrir tout le territoire de la communauté. Mais pour certains participants du séminaire, et notamment pour Philippe Schmit (ADCF), il paraît imprudent d'imposer immédiatement que le PLU de compétence communautaire couvre tout le territoire de la communauté. Afin de réussir la réforme et de prévenir une réaction de rejet de communes mal préparées à un saut brutal dans l'organisation du territoire local, il serait important d'apporter des assouplissements et de permettre, dans un premier temps, que le territoire communautaire puisse être couvert par plusieurs PLU intercommunaux partiels ou que coexistent un ou plusieurs PLU intercommunaux et des cartes communales, notamment pour des communes rurales du groupement.

## C. Application de l'exigence de concertation

Il est imposé à l'EPCI d'élaborer le PLU en concertation avec les communes. Il s'agit là d'un standard de procédure dont le sens et la portée sont malaisés à saisir. Compte tenu des enjeux importants pour les communes, il est probable que ces dernières réclameront de l'organe délibérant de l'EPCI qu'il débattenne des modalités de concertation dès le début de la

procédure d'élaboration ou de révision et qu'il les fixe par une délibération ; mais, selon Jean-Pierre Lebreton, le problème vient de ce que l'organe délibérant ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire en dehors des attributions légales, au nombre desquelles ne figure pas la mise en œuvre de cette concertation avec les communes.

Philippe Baffert ne partage pas ce point de vue :

- d'une part, à ses yeux, il n'est pas du tout sûr que l'organisation par l'organe délibérant de l'EPCI de la concertation soit subordonnée à une habilitation par la loi,
- d'autre part, il ne lui paraît pas opportun de prévoir un encadrement réglementaire des modalités de la concertation ; l'expérience des POS a montré que la détermination des modalités de l'association des personnes publiques partenaires (Etat, région, département, chambres consulaires) était la source d'un contentieux meurtrier pour les POS, annulés à cause de maladresses procédurales.

Le texte du projet de loi adopté par la commission du Sénat le 9 juillet 2009 supprime l'obligation de concertation (nouvel article L. 123-9 du code de l'urbanisme) et ajoute une importante règle de procédure destinée à rassurer les communes :

*« toute commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur des orientations d'aménagement et de programmation ou des dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers de ses membres ».*