

Programme partenarial 2014



L'agence de développement et d'urbanisme
du Pays de Montbéliard
www.adu-montbeliard.fr

les implications de la loi ALUR sur les POS et PLU : l'essentiel

septembre 2014

La loi ALUR en bref

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a été promulguée le 24 mars 2014 et publiée au Journal Officiel le 26 mars 2014.

Le texte, composé de quatre titres dont trois concernent le logement et un les documents de planification, se traduit par d'importantes modifications du code de l'urbanisme.

Ainsi, la loi ALUR repositionne le rôle des SCoT en termes de planification stratégique de l'urbanisme et modifie les documents de planification communaux et intercommunaux.

Sa mise en œuvre est progressive : certaines dispositions sont d'application immédiate, d'autres doivent attendre des décrets d'application et des ordonnances.

Au travers du présent document, il s'agit d'appréhender une loi complexe pour identifier ses conséquences à l'échelle locale. En effet, les différentes intercommunalités seront automatiquement compétentes pour élaborer un Plan Local d'Urbanisme intercommunal le 27 mars 2017, alors que les élaborations et révisions en cours ou à venir sont d'ores et déjà soumises à de nouvelles exigences.

sommaire

Du POS au PLUi.....	p. 3
La compétence urbanisme	p. 4
Les exigences de la loi ALUR pour les POS et PLU quand le territoire n'est pas couvert par un PLUi.....	p. 6
Les incidences de la loi ALUR sur le contenu du PLU	p. 7
État d'avancement des documents d'urbanisme (feuillet)	



Du Plan d'Occupation des Sols (POS) au Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) :

Qu'est-ce que le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ?

Le PLU se substitue au Plan d'Occupation des Sols (POS) depuis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (dite loi SRU) du 13 décembre 2000. A travers le PLU, il s'agit non seulement de gérer l'utilisation des sols (comme le faisait le POS) mais également de développer un projet de politique publique où les luttes contre l'étalement urbain et le mitage deviennent des enjeux majeurs. La volonté du législateur est de soumettre le document d'urbanisme au respect des objectifs du développement durable. Cette volonté a été consolidée par la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE ou Grenelle II) du 12 juillet 2010 qui renforce la prise en compte notamment de l'environnement dans le PLU.

Le PLU, c'est :

- le document de la stratégie urbaine de la commune ;
- un document négocié : la stratégie urbaine est rendue publique à l'ensemble des acteurs de l'urbanisme qui ont contribué à son élaboration ;
- la possibilité de construire un projet de territoire à l'échelle communale dans une vision intercommunale ;
- un document qui offre un panel d'outils permettant la mise en œuvre de la stratégie urbaine.

Pourquoi un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) ?

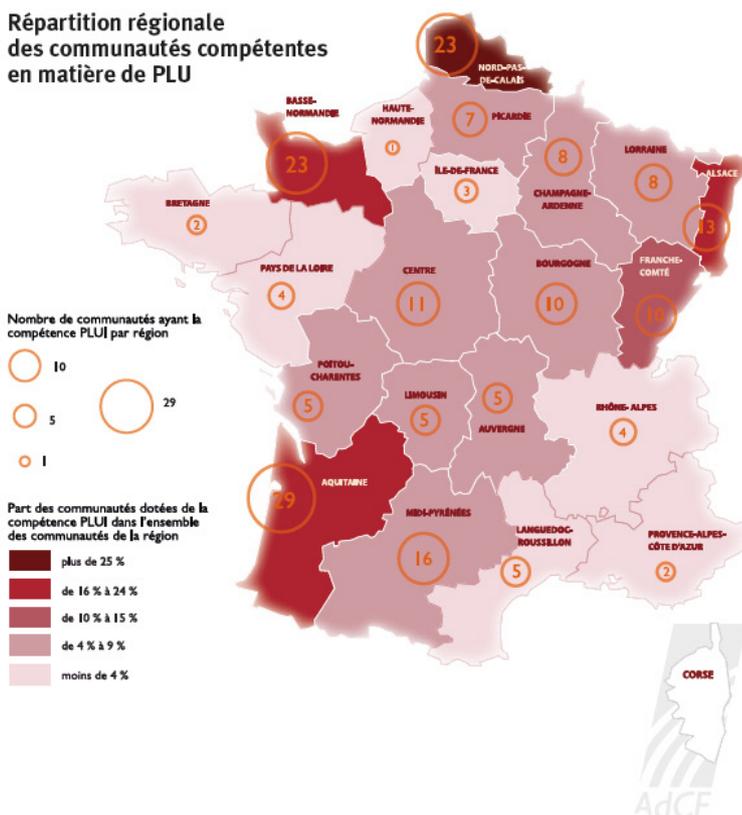
La loi ALUR confirme l'intercommunalité comme l'échelle pertinente pour permettre la construction de logements tout en contenant l'étalement urbain et en préservant mieux la biodiversité et les ressources.

Ainsi, la démarche permet d'intégrer des questionnements et des problématiques qui dépassent ceux d'une commune.

Le PLUi offre un cadre juridique à un projet de territoire intercommunal à court et moyen termes. Il exprime un projet stratégique d'aménagement et de développement durables, définit et régit l'occupation du sol à l'échelle de l'EPCI qui est compétent en matière d'urbanisme.

Comme pour le PLU, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) garantit la cohérence globale.

Répartition régionale des communautés compétentes en matière de PLU



La compétence PLUi sur le territoire national :

- 239 EPCI compétents en matière de PLU (dont 14 communautés d'agglomération et 175 communautés de communes).
- 56 PLU intercommunaux opposables et 109 en cours d'élaboration.

Source :

La loi ALUR et le PLU : la généralisation progressive de l'intercommunalité, par Pierre Soler-Couteaux – Juin 2014.

Source des données : Observatoire de l'AdCF, 2012. Création pour l'AdCF : Maps Designers

La compétence urbanisme

Les principes

La loi ALUR transfère automatiquement aux intercommunalités la compétence en matière d'urbanisme le 27 mars 2017.

Le transfert de compétence peut être exercé de manière volontaire avant mars 2017 par délibération de droit commun. Dans ce cas chaque commune membre dispose de 3 mois pour se prononcer sur le transfert proposé.

Ce transfert vise à organiser la planification à une échelle de réflexion plus pertinente et à améliorer la cohérence des choix en matière d'urbanisme, eu égard aux multiples enjeux de coordination de politiques sectorielles (habitat, mobilités, etc.), de limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles, etc. Il s'agit d'améliorer l'efficacité des outils de planification pour répondre à ces objectifs. Par ailleurs, le transfert de compétence est le moyen pour les acteurs locaux d'accéder à une ingénierie technique et de réaliser des économies d'échelle.

Cependant, les communes membres ont la possibilité de bloquer ce transfert : si au moins 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y opposent dans les 3 mois qui précèdent l'échéance de mars 2017, la compétence urbanisme reste communale.

Mais, après chaque renouvellement de conseil communautaire, la loi ALUR oblige l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui ne serait pas devenu compétent, à débattre à nouveau du transfert de compétence. Là encore, la minorité de blocage peut s'exercer.

La gouvernance : une co-construction du projet communautaire

Dès que l'intercommunalité devient compétente en matière d'urbanisme, elle peut immédiatement engager l'élaboration du PLUi ou attendre. Cependant, lorsque la révision ou l'élaboration d'un PLU communal inscrit dans le périmètre de l'intercommunalité doit être engagée, alors le PLUi devient obligatoire.

A noter que l'intercommunalité devenue compétente peut conduire des modifications de documents communaux en vigueur tant qu'un PLUi n'est pas approuvé.

Le PLUi est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'intercommunalité en « collaboration » avec les communes membres. En effet, un certain nombre de dispositions réglementaires sont déterminées, en termes tant de procédure que de contenu, pour que les préoccupations communales soient entendues.

Concernant la procédure :

1. Dès l'engagement, une délibération du conseil communautaire doit formaliser les modalités de collaboration avec les communes, après avoir réuni une conférence intercommunale des maires. Ce débat doit conduire à fixer les conditions et la fréquence des consultations ainsi que l'organisation des échanges d'informations.



2. En amont du débat sur les orientations générales du PADD en conseil communautaire, ce même débat doit être organisé au sein de chacun des conseils municipaux.

3. Au stade de l'arrêt du projet de PLUi, l'avis de chacune des communes membres de l'intercommunalité est requis. En cas d'avis défavorable sur les dispositions qui la concernent directement, le conseil communautaire doit à nouveau délibérer pour arrêter le projet de PLUi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

4. En amont de l'approbation, après l'enquête publique, la conférence intercommunale des maires est à nouveau obligatoirement réunie. Elle débat et fait le bilan de la démarche à l'appui des avis des personnes publiques associées (PPA), des observations du public et du rapport de la commission d'enquête qui lui sont présentés.

5. Après avoir été éventuellement modifié pour tenir compte des éléments portés à la connaissance des maires, le PLUi est alors approuvé par délibération du conseil communautaire à la majorité des suffrages exprimés.

S'agissant des contenus, la loi donne la possibilité aux communes de demander à être couvertes par un plan de secteur. Il s'agit d'une partie du PLUi permettant de préciser les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ainsi que le règlement propres à ce secteur.

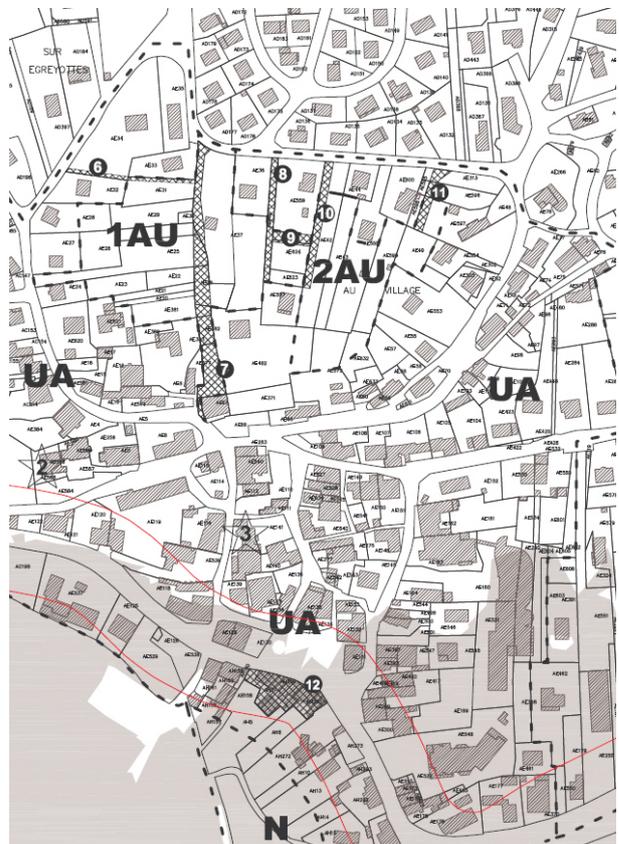


Une évaluation plus soutenue

Afin que cette logique de collaboration se perpétue au-delà du seul moment de l'élaboration d'un PLUi, le conseil communautaire doit organiser au moins une fois par an un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme.

Enfin, neuf ans au plus tard après son approbation, le PLUi fait l'objet d'une évaluation au regard des objectifs prévus à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

L'évaluation donne lieu à une délibération sur l'opportunité de réviser le PLUi.



Les exigences de la loi ALUR pour les POS et PLU quand le territoire n'est pas couvert par un PLUi

La fin programmée des POS

La loi ALUR met fin aux Plans d'Occupation des Sols (POS), document d'urbanisme n'intégrant pas les objectifs du développement durable.

Au 31 décembre 2015, en l'absence de révision du POS en PLU, le POS devient caduc. Dès lors, la commune est obligée d'appliquer le règlement national d'urbanisme (RNU - voir encart ci-dessous).

Cependant, si une révision ou une élaboration de PLU est engagée avant le 31 décembre 2015, le POS sera maintenu jusqu'à l'approbation du PLU. Cette approbation doit intervenir au plus tard le 26 mars 2017.

Les PLU soumis à de nouvelles exigences

Des documents d'urbanisme « Grenellisés »

La loi portant Engagement National pour l'Environnement (loi ENE dite Grenelle II) du 12 juillet 2010 imposait aux documents d'urbanisme d'intégrer ses dispositions réglementaires au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

La loi ALUR reporte d'une année, soit au 1^{er} janvier 2017, la date limite avant laquelle les SCoT et les PLU doivent être rendus compatibles avec la loi ENE.

Un contrôle renforcé des procédures d'ouverture à l'urbanisation

La mise en œuvre d'une procédure de modification portant sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone est désormais soumise à une délibération motivée pour justifier de l'utilité de cette ouverture au regard d'une part, des capacités

d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà constructibles et, d'autre part, de la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces secteurs.

En outre, à partir du 1^{er} juillet 2015, une procédure de révision du PLU sera nécessaire pour ouvrir à l'urbanisation une zone :

- crée depuis plus de neuf ans et,
- n'ayant pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives.

S'inscrivant dans la suite de la loi ENE, l'ensemble de ces dispositions visent à améliorer les politiques de lutte contre l'étalement urbain. Il s'agit à la fois d'éviter de « stériliser » inutilement des terrains qui ne font pas l'objet d'intentions de projet suffisamment claires et d'encourager la mise en œuvre de politiques foncières publiques sur les secteurs de développement.

Une protection des zones agricoles et naturelles renforcée

La loi rend exceptionnelle la possibilité de délimiter, en zone agricole et naturelle, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées de constructions. Pour renforcer la maîtrise de l'urbanisation sur ces territoires, ces secteurs seront désormais délimités avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

L'objectif poursuivi est de lutter contre le mitage en protégeant les espaces agricoles et naturels.

Le règlement national d'urbanisme (RNU)

Les règles générales d'urbanisme trouvent leur fondement dans les articles L. 111-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Les dispositions réglementaires du RNU codifiées aux articles R. 111-1 à R. 111-27 couvrent 3 champs : la localisation et la desserte des constructions, l'implantation et le volume des constructions, l'aspect des constructions.

Les décisions sont prises par le maire au nom de l'État. Seuls les avis divergents sont signés par le préfet.

L'élaboration du Plan local d'Urbanisme (PLU) figure dans le code d'urbanisme

Partie législative :

- Chapitre I - Dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales - Section I : Dispositions générales : L. 121-1
- Chapitre III - Plans locaux d'urbanisme : L. 123-1 à L.123-19

Partie réglementaire :

- Chapitre III – Section I - le contenu des plans locaux d'urbanisme : R. 123-1 à R. 123-14



Les incidences de la loi ALUR sur le contenu du PLU

Un rapport de présentation très enrichi

Pour mieux intégrer les préoccupations environnementales et foncières dans les documents d'urbanisme, le rapport de présentation est enrichi de :

- la prise en compte de la biodiversité ;
- la réalisation d'un inventaire des places de stationnement des véhicules motorisés, des véhicules hybrides et électriques et des vélos dans les parcs ouverts au public, ainsi que de la capacité de mutualisation de ces espaces ;
- l'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ;
- l'analyse de la consommation foncière à compter de l'approbation de manière rétrospective et sur une durée de 10 ans.

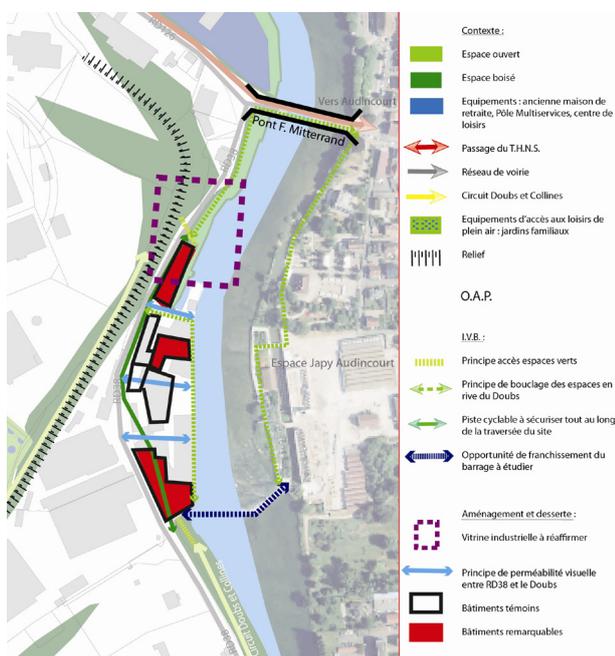
Un PADD peu réformé

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) s'enrichit d'une politique, le paysage, dont les objectifs généraux doivent être fixés.

Afin d'atteindre une gestion économe des espaces, les objectifs de modération de la consommation de l'espace doivent désormais être chiffrés.

Des OAP peu impactées

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent traiter des continuités écologiques. Elles peuvent également encourager la mixité fonctionnelle, en fixant un pourcentage minimum de commerce au sein des opérations d'aménagement.



Un règlement réorganisé

Il se compose de quatre chapitres dont trois sont facultatifs :

- il fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et, définit en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions ;
- il peut fixer les règles relatives à l'usage des sols et la destination des constructions ;
- il peut fixer des règles en matière de caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques ;
- il peut fixer des règles en matière d'équipement des zones.

La loi introduit de la souplesse dans le règlement. Néanmoins, dans le chapitre 1, les articles 6 et 7 demeurent obligatoires. Ils concernent l'implantation des constructions par rapport aux emprises publiques et par rapport aux limites séparatives.

Le stationnement réglementé

Le règlement du PLU doit obligatoirement comporter des dispositions sur le stationnement qui s'appuient sur l'inventaire réalisé dans le rapport de présentation. Il fixe les obligations minimales en matière de stationnement des vélos dans les immeubles d'habitation et de bureau. Il peut fixer un maximum de places pour les destinations autres qu'habitation, si les conditions de desserte en transport en commun le permettent.

COS et superficie minimale de terrain supprimés

La loi ALUR supprime le coefficient d'occupation des sols (COS) et la règle de superficie minimale des parcelles constructibles. Ainsi, depuis le 27 mars 2014, dans les PLU en vigueur les règles relatives au COS et/ou à la règle de superficie minimale ne s'appliquent plus.

Pour les POS en vigueur, ces règles restent applicables jusqu'à la révision du POS en PLU.

De nouvelles possibilités d'instituer des emplacements réservés.

Le règlement peut désormais instaurer des emplacements réservés et des prescriptions de nature à assurer la préservation d'espaces nécessaires aux continuités écologiques.

Pour faciliter l'élaboration d'un PLU intercommunal, la loi ALUR instaure une mutualisation des moyens techniques et financiers pour doter les territoires de documents de planification plus solides que s'ils étaient menés isolément (dépendance à la seule ingénierie privée, complexification des enjeux à considérer). Sur le fond, le PLUi vise à mieux adapter l'organisation de l'espace aux réalités d'élargissement des bassins de vie et ainsi, à faire mieux coïncider les échelles de l'aménagement et de régulation des politiques publiques souvent communautaires. Des garanties sont apportées dans la procédure pour que les intérêts communaux puissent être considérés. Il s'agit d'une démarche de projet : réfléchir et décider ensemble sur des choix de développement partagés. C'est aussi une adaptation à la complexification des enjeux : assurer une meilleure intégration des territoires entre eux pour tendre vers un développement plus équilibré et une meilleure vision d'ensemble de l'aménagement à l'échelle de l'EPCI.

Des compléments d'information pourront être apportés lorsque les décrets d'application seront parus, particulièrement concernant le contenu du PLUi, un objectif de modernisation de la présentation des règlements étant fixé par la loi.



L'agence de développement
et d'urbanisme du pays de Montbéliard

8, avenue des Alliés - BP 98407
25208 Montbéliard cedex
Tél. : +33 (0)3 81 31 86 00
Fax : +33 (0)3 81 31 86 19

www.adu-montbeliard.fr

Directeur de publication : Dominique Musslin
Réalisation : Isabelle Grivart, Elodie Weber, Charles Bergounioux
Mise en page : Christine Maffii
Cartographie : Hélène Rossignol
Crédits photos : ADU
CODE ISSN 1766-60-58 Etudes de l'ADU