



# UN URBANISME ET UN AMÉNAGEMENT RÉNOVÉS POUR RELANCER LA CONSTRUCTION





# Sommaire

01

AVANT-PROPOS

4

INTERVIEW CROISÉE

5

02

LA PLANIFICATION  
STRATÉGIQUE  
ÉTENDUE

7

03

MODERNISATION DES DOCUMENTS  
DE PLANIFICATION COMMUNAUX  
ET INTERCOMMUNAUX

11

04

LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET  
LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS,  
AGRICOLES ET FORESTIERS

19

05

DÉVELOPPER  
L'OFFRE  
DE CONSTRUCTION

23

06

LA PARTICIPATION  
DU PUBLIC  
RENFORCÉE

33

LES ORDONNANCES  
COMPLÉMENTAIRES  
À LA LOI ALUR

35

LES GRANDES ÉTAPES  
DE LA MISE EN ŒUVRE  
DE LA LOI

41

LEXIQUE

42

# Avant-propos

**A**près neuf mois de concertation avec les acteurs du secteur de l'urbanisme puis neuf mois de débats parlementaires, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) est entrée en vigueur le 27 mars 2014. Dans un contexte de crise du logement, elle traduit la volonté de l'État de construire plus et mieux en engageant la modernisation des règles d'urbanisme, tout en engageant la transition écologique des territoires.

Ainsi, la loi Alur clarifie la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme. Le schéma de cohérence territoriale (Scot) s'affirme comme le garant de la cohérence des politiques publiques à l'échelle du bassin de vie. Il est également renforcé pour mieux encadrer l'urbanisme commercial et limiter l'étalement urbain.

La loi donne désormais aux élus les moyens d'élaborer les plans locaux d'urbanisme (PLU) sur le périmètre des intercommunalités, afin de promouvoir un urbanisme durable et des projets de développement à la bonne échelle. Elle prévoit le transfert automatique de la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération, mais le dispositif est suffisamment souple pour être adapté aux communautés dans leur grande diversité.

La loi programme également la fin des plans d'occupation des sols (POS) et la fin de la notion de coefficient d'occupation des sols (COS), devenue obsolète.

Pour favoriser la densification des tissus pavillonnaires existants, la taille minimale des terrains est supprimée. Dans les zones tendues notamment, ces quartiers constituent un gisement de foncier à exploiter pour construire des logements, tout en contribuant au renouvellement urbain, à l'amélioration du cadre de vie et à l'optimisation des équipements existants.

Pour mettre en œuvre des politiques foncières plus volontaires et plus efficaces, la loi fixe désormais un cadre juridique sûr au droit de préemption, permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, tout en assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et des habitants.

Pratique, précis et pédagogique, ce document vise à présenter l'ensemble des nouvelles règles d'urbanisme et d'aménagement introduites par la loi Alur.

# « La loi Alur renforce les compétences des collectivités en matière d'urbanisme »

**AUDREY LINKENHELD**, DÉPUTÉE DU NORD, ET **CLAUDE BÉRIT-DÉBAT**, SÉNATEUR DE LA DORDOGNE, CORAPPORTEURS DU PROJET DE LOI ALUR.



## Quelles sont les principales avancées de la loi Alur en matière d'urbanisme ?

**Audrey Linkenheld** : La loi Alur a pour objectif de permettre de construire plus, plus vite, et plus solidaire tout en luttant contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Elle affirme l'intercommunalité comme l'échelle de référence. Aujourd'hui, 36 % du pays ne sont régis par aucune règle locale d'urbanisme qui puisse être adaptée à ses vrais enjeux et besoins. Il est difficile pour une petite commune de se doter d'un Plan

“Le passage à un urbanisme intercommunal amènera les communes à mieux travailler ensemble.”

local d'urbanisme (PLU), souvent par manque d'ingénierie. Le passage à un urbanisme intercommunal amènera les communes à mieux travailler ensemble.

Pour développer la

planification stratégique, le schéma de cohérence territoriale (Scot) voit son rôle intégrateur conforté et devient le garant de la cohérence des politiques publiques sur un territoire, puisque les autres documents d'urbanisme devront s'y conformer.

**Claude Bérit-Débat** : Les avancées sont très nombreuses. Pour bien les appréhender, il faut partir du fil directeur de ce projet de loi, qui est le renforcement des compétences des collectivités en matière d'urbanisme grâce à des outils stratégiques renouvelés.

Ces avancées se situent donc d'abord au niveau du rôle intégrateur du Scot, qui a été renforcé. Les progrès sont à noter également dans la prise en compte accrue de la spécificité des territoires – je pense ici notamment à l'instruction des permis en zone de montagne. Enfin, Alur, c'est le dévelop-

pement d'une planification stratégique à l'échelon intercommunal avec un postulat fondamental : les communes doivent être parties prenantes d'un processus qui ne doit pas s'opérer contre leur volonté.

## Quels nouveaux outils met-elle à disposition des élus ?

**C. B.-D.** : Parmi ces nouveaux outils, on peut citer le droit de préemption renouvelé ou la refonte des Établissements publics fonciers locaux (EPFL). Mais je voudrais surtout insister sur le PLU intercommunal (PLUI). Le constat est partagé par beaucoup d'élus locaux : une planification pertinente en matière d'urbanisme doit être réalisée à l'échelle d'un bassin de vie. C'est une évidence. Plus que l'outil, se pose alors la question de l'autorité compétente pour s'en servir. Les intercommunalités sont sans doute les mieux placées pour cela.

Cependant, elles sont l'émanation des communes qui en sont membres. C'est toute la force du texte que d'avoir pris en compte ce souci de respecter les collectivités, tout en se donnant les possibilités d'agir à une échelle plus vaste que celles-ci.

**A. L.** : La loi pose les conditions du développement des opérateurs fonciers, modernise le droit de préemption, et renouvelle plusieurs outils d'aménagement opérationnel. Elle propose un cadre clair pour faciliter la reconversion de friches industrielles en projets de logement, selon un principe pollueur-payeur, tout en améliorant l'information des populations.

## Comment se sont déroulés les débats internes ?

**C. B.-D.** : Les débats ont été nourris, permanents et approfondis, tant entre le Sénat et l'Assemblée, qu'avec →

# « La loi Alur renforce les compétences des collectivités en matière d'urbanisme »

→ le Gouvernement. Dès le début, l'on savait qu'il s'agissait d'un texte ambitieux. Il a su préserver son esprit initial, tout en l'enrichissant de dispositions destinées à répondre aux questions soulevées. C'est particulièrement frappant sur la garantie des loyers, dont on mesurera sans aucun doute dans quelques années tout l'apport. Et de la même manière sur la façon dont s'est dessiné le compromis entre l'Assemblée et le Sénat sur l'instauration d'une minorité de blocage des communes au transfert du PLUI aux EPCI. Au total, le dialogue a été positif : sans rien céder sur l'essentiel, nous sommes parvenus à tenir compte des positions légitimes de chacun.

**A. L.** : Les échanges avec le Gouvernement ont été riches et constructifs, d'autant qu'ils ont commencé très en amont de la loi, avec une concertation engagée par Cécile Duflot il y a maintenant plus d'un an. Le grand nombre d'amendements adoptés et de nouveaux articles par rapport au texte initial en sont la traduction concrète. Que ce soit dans la discussion avec l'opposition, au sein de la majorité, ou entre les deux chambres du Parlement, nous avons voulu éviter à tout prix les compromis bancals, les consensus mous et privilégier toujours l'intention claire donnée par la loi, le cap fixé pour une application concrète. Notre boussole a été d'aboutir à une meilleure régulation du marché immobilier et à un aménagement plus durable de nos territoires. Cela, dans le respect de chacun et avec le souci ultime de la faisabilité.

## Quels ajustements ont été réalisés par rapport au projet initial ?

**A. L.** : Sur le plan local d'urbanisme intercommunal, un principe de consentement a été introduit : le transfert de la compétence concernant l'urbanisme s'effectue, sauf si 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y refusent. L'avenir nous dira à quelle vitesse ce taux d'opposition permet d'avancer, mais il s'agit déjà d'un grand pas en avant. Plusieurs précisions ont également été introduites pour garantir une véritable collaboration entre les communes et l'échelon intercommunal dans l'élaboration du PLUI, et non une simple concertation des communes. Une attention particulière a également été portée par la représentation nationale aux délais de mise en œuvre des nouvelles obligations, notamment de mise en compatibilité de documents d'urbanisme, afin de laisser le temps aux élus locaux d'y travailler sereinement.

**C. B.-D.** : L'ajustement principal concerne effectivement le PLU. Initialement, il était prévu un transfert obligatoire. Cela pouvait se comprendre en termes d'échelle. Cela ne pouvait se justifier en termes de libre administration des collectivités territoriales, car le droit des sols constitue une « compétence régaliennne » des communes.

Au fur et à mesure des navettes, l'Assemblée nationale a été convaincue par la certitude du Sénat selon laquelle ce transfert ne pouvait pas être automatique. Au final, la possibilité pour un quart des communes représentant au moins 20 % de la population de s'opposer à ce transfert constitue un moyen terme satisfaisant.

Parmi les autres ajustements, j'en retiendrai un, relatif aux EPFL : ceux-ci pourront dorénavant s'articuler plus efficacement avec les EPF de l'État au service des territoires.

## De quelle manière la loi va-t-elle rendre plus efficace l'action publique au niveau local ?

**C. B.-D.** : D'abord, le texte met en cohérence les différents documents d'urbanisme et facilite leur articulation. C'est déjà beaucoup. Ensuite, il dote les acteurs du logement et de l'urbanisme de moyens et de pouvoirs d'action nouveaux.

Enfin, et surtout, la loi réaffirme le rôle structurant de l'aménagement du territoire pour les communes et les EPCI.

Car, en fin de compte, l'action des collectivités au service des Français s'exerce d'abord et avant tout à travers une dimension spatiale : où créer des zones industrielles ? Comment se déplacer ? Où construire du logement ? Tout cela passe par la planification spatiale. En améliorant celle-ci, on renforce ces projets, c'est donc une vraie avancée !

**A. L.** : Le développement des opérateurs fonciers sur un échelon pertinent, la meilleure articulation de leur action devrait par exemple faciliter l'action des collectivités en matière de politique foncière, ceci pour éviter la consommation excessive d'espace. La suppression du coefficient d'occupation des sols et la modernisation de la présentation du PLU vont également dans ce sens.

Enfin, plusieurs dispositions d'aménagement opérationnel apportent des compléments utiles pour lever les freins à la construction, comme celles facilitant la mise en œuvre des zones d'aménagement concerté, l'amélioration du cadre juridique des associations foncières urbaines partenariales, du projet urbain de partenariat ou encore la possibilité de créer des projets d'intérêt majeur.

# 01

## LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ÉTENDUE

Pourquoi le rôle intégrateur du Scot est-il renforcé ?

Quel est le périmètre pertinent d'un Scot ?

Qu'appelle-t-on « zone blanche » lorsque le périmètre d'un Scot évolue ?

Les chartes de parc naturel régional pourront-elles devenir de véritables documents d'urbanisme ?

Que deviennent les schémas de secteur ?

Que devient le document d'aménagement commercial (DAC) ?

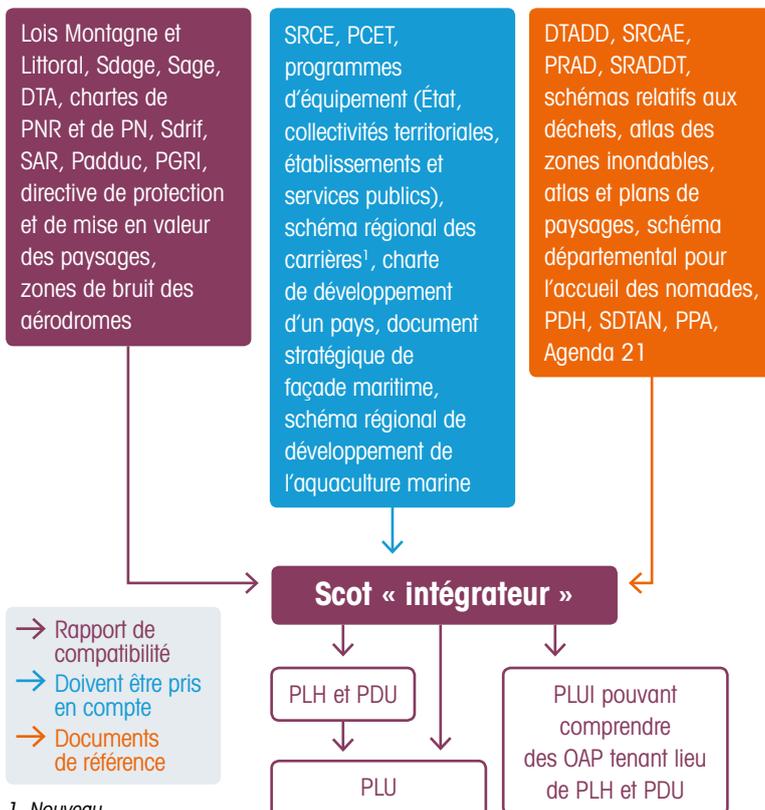
Les zones d'aménagement commercial (Zacom) sont-elles supprimées ?

Équipements commerciaux : quelles évolutions en matière de densité des parcs de stationnement ?

Que deviennent les friches commerciales ?

LA LOI ALUR A POUR PRIORITÉ DE FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS, TOUT EN MAINTENANT UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES. AVEC CETTE LOI, L'ÉTAT ENTEND DENSIFIER L'HABITAT DANS LES ZONES À FORTE DENSITÉ DE POPULATION, AFIN DE LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN EN PÉRIPHÉRIE DES VILLES ET L'ARTIFICIALISATION DES SOLS. C'EST ÉGALEMENT EN CE SENS QUE LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME ONT ÉTÉ CONSOLIDÉS.

# Le schéma de cohérence territoriale (Scot) est conforté en tant que document d'urbanisme intégrateur



## Pourquoi le rôle intégrateur du Scot est-il renforcé ?

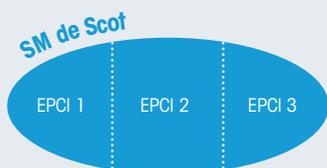
Le Scot est un outil stratégique et prospectif qui permet la mise en œuvre d'une stratégie territoriale à l'échelle d'un « bassin de vie ». La loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) de 2010 a introduit le principe selon lequel les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales doivent être compatibles avec le Scot, intégrateur des documents de planification supérieurs (Sdage, Sage, charte PNR...). La multiplication des normes supérieures étant source de risques juridiques, la loi Alur va plus loin que la loi Grenelle II dans la simplification. Ainsi, le Scot devient le document pivot qui sécurise les relations juridiques. C'est au regard du Scot que les documents d'urbanisme locaux (PLU, PLUI, cartes communales) doivent être rendus compatibles. La loi Alur crée par ailleurs une nouvelle mission pour le Scot : identifier les espaces pour lesquels une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis devra être menée dans les PLU.

## Quel est le périmètre pertinent d'un Scot ?

Dans un contexte de transfert de la compétence concernant le PLU aux EPCI, le Scot doit être élaboré à l'échelle d'un grand « bassin de vie » ou d'une « aire urbaine », c'est-à-dire de territoires correspondant aux déplacements quotidiens do-

## Conséquences de l'évolution du périmètre d'un Scot approuvé sur les dispositions applicables

1



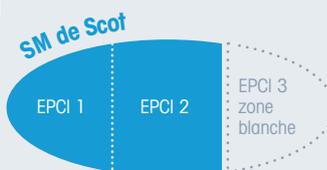
Un Syndicat mixte (SM) de Scot est composé de 3 EPCI.

2



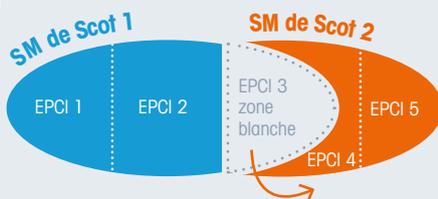
L'EPCI 3 se retire du SM de Scot. Le périmètre du Scot se réduit automatiquement d'autant.

3



**Conséquences :**  
→ les dispositions du Scot pour l'EPCI 3 sont abrogées. Cela équivaut à une « zone blanche ».  
→ l'article L. 122-2 ne s'applique pas pendant six ans.

4



Si l'EPCI 3 adhère au SM de Scot 2 :

→ le périmètre du Scot 2 est élargi d'autant mais l'EPCI 3 reste en zone blanche jusqu'à la révision du Scot 2.

5



→ l'article L. 122-2 est applicable au territoire de l'EPCI 3, sauf dérogation accordée (L.122-2-1).

6



Les 2 Scot sont mis en révision, ou modification six ans au plus tard après la délibération les approuvant.

micile-travail des citoyens. Il est ainsi préconisé qu'un Scot englobe l'équivalent du périmètre de plusieurs PLUI, afin de répondre au mieux aux enjeux du territoire, ce qui correspondrait à cinq ou six Scot par département. Un nouveau périmètre de Scot sur un seul EPCI ne sera donc plus possible à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014. À noter que toutes les communautés de communes ont désormais obligatoirement la compétence concernant le Scot.

### Qu'appelle-t-on « zone blanche » lorsque le périmètre d'un Scot évolue ?

Lorsqu'un EPCI se retire d'un syndicat mixte, les dispositions juridiques du Scot sont automatiquement abrogées sur le territoire de cet EPCI. Cela correspond à l'image d'une « zone blanche » sur les cartes du Scot puisque ses orientations ne s'appliquent plus.

### Les chartes de parc naturel régional pourront-elles devenir de véritables documents d'urbanisme ?

Une charte de Parc naturel régional (PNR) peut tenir lieu de Scot à plusieurs conditions : uniquement sur les communes du PNR non comprises dans le périmètre d'un Scot ; le périmètre de la charte valant Scot doit être arrêté par le préfet ; la charte doit comporter un chapitre individualisé comprenant le contenu d'un Scot et élaboré selon la procédure applicable au Scot.

### Que deviennent les schémas de secteur ?

Il n'est plus possible d'élaborer de nouveaux schémas de secteur, mais ceux établis avant l'entrée en vigueur de la loi Alur continuent à produire leurs effets. Il est à noter que le schéma de secteur peut faire office de Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), à condition de porter sur le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU et de comporter les documents constitutifs d'un PLUI.

LA PLANIFICATION DE L'URBANISME COMMERCIAL EST DÉTERMINANTE DANS LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ET LE DÉVELOPPEMENT EXPONENTIEL DE SURFACES COMMERCIALES EN PÉRIPHÉRIE DES VILLES. AINSI, LA LOI ALUR CONFORTE LE RÔLE STRATÉGIQUE DU SCOT EN MATIÈRE D'URBANISME COMMERCIAL.

# Plus de maîtrise dans l'aménagement commercial

## Que devient le Document d'aménagement commercial (DAC) ?

Le DAC disparaît, il est remplacé par un chapitre qui définit les localisations préférentielles des commerces et détermine les conditions d'implantation des principaux équipements commerciaux. Ce chapitre est intégré au Document d'orientation et d'objectifs (DOO). C'est une mesure de simplification majeure qui conforte le Scot dans son rôle de document pivot de l'aménagement commercial.

## Les Zones d'aménagement commercial (Zacom) sont-elles supprimées ?

Oui, les Zacom, aux délimitations trop rigides, sont donc supprimées. L'objectif ? Favoriser la mixité entre l'habitat, les commerces et les équipements publics, et éviter ainsi le développement de quartiers monofonctionnels peu attractifs qui sont autant de freins à l'émergence de villes durables.

## Équipements commerciaux : quelles évolutions en matière de densité des parcs de stationnement ?

De nouvelles normes entrent en vigueur. L'objectif est de favoriser la densité des parcs de stationnement des surfaces commerciales. Pour cela, l'emprise au sol des aires de stationnement ne peut excéder un plafond correspondant aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce. Cette mesure vise à favoriser une localisation plus proche des zones d'habitat, et plus accessible en transports collectifs ou par des modes doux. Elle devrait aussi contribuer à favoriser la construction de parkings en silo ou souterrains. Des effets positifs sont attendus sur l'environnement, avec une consommation d'espace réduite, et une imperméabilisation des sols moindre.

## Que deviennent les friches commerciales ?

La loi Alur a pour ambition de mettre un coup d'arrêt au développement de friches commerciales. Ainsi, les porteurs de projets commerciaux sont désormais dans l'obligation d'organiser la remise en état du terrain ou de traiter la friche dès qu'il est mis fin à l'exploitation pour que ces sites puissent retrouver rapidement un nouvel usage.

## Les « drives » soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

L'ouverture de « drives », ces points de retrait automobile mis en place par la grande distribution, est désormais conditionnée à l'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale. Avant la loi, la création des drives échappait à l'arbitrage de la CDAC. Face à l'essor des drives (2200 recensés en mai 2013 en France), qui trop souvent se développent de manière désordonnée, il s'agit de donner un droit de regard aux élus locaux. Ils pourront ainsi réguler l'implantation des nouveaux projets et faire en sorte qu'ils s'intègrent au mieux dans la dynamique territoriale.

**3** MILLIONS DE M<sup>2</sup> de surfaces commerciales sont autorisés chaque année par les commissions départementales et nationale d'aménagement commercial (CDAC et CNAC) en France.

# 02

## MODERNISATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX

Quel est l'intérêt pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération de devenir compétentes en matière de PLU et de cartes communales ?

Dans quel cas le mécanisme de minorité de blocage peut-il s'exercer ?

Que se passe-t-il en cas de modification du périmètre d'un EPCI ?

Pourquoi et à quelle échéance les POS seront-ils supprimés ?

L'élaboration d'une carte communale est-elle soumise au vote du conseil municipal ?

Tous les modes d'habitat seront-ils pris en compte dans les documents d'urbanisme ?

LE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI) EST L'OUTIL DE PLANIFICATION PRIVILÉGIÉ DEPUIS LA LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT (ENE). ALORS QUE LES COMMUNAUTÉS URBAINES ET LES MÉTROPOLES ONT DÉJÀ, DE DROIT, LA COMPÉTENCE POUR ÉLABORER UN PLUI, LA LOI ALUR REND OBLIGATOIRE LE TRANSFERT DE LA RESPONSABILITÉ D'ÉLABORER UN PLU AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION. MAIS DANS UN DÉLAI DE TROIS ANS APRÈS LA PUBLICATION DE LA LOI, ET SOUS RÉSERVE D'UN DROIT DE VETO DES COMMUNES : UN QUART DES COMMUNES REPRÉSENTANT AU MOINS 20 % DE LA POPULATION.

# Plan local d'urbanisme intercommunal : un nouvel outil stratégique

## Quel est l'intérêt pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération de devenir compétentes en matière de PLU et de cartes communales ?

Le Plan local d'urbanisme (PLU) est un outil essentiel au service de l'égalité des territoires, car il génère une solidarité territoriale à travers la planification partagée. Privilégier l'élaboration d'un PLU intercommunal est une évolution naturelle. L'échelon intercommunal apparaît comme le plus adapté à la mise en œuvre des politiques d'aménagement, avec une vision globale et durable. Cela permet d'engager une réflexion

collective entre les maires. Prescrire un PLU à l'échelle intercommunale permet également une mutualisation des coûts, des moyens techniques et des compétences.

## À partir de quand le PLU intercommunal devient-il la règle ?

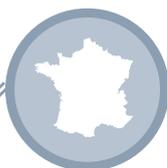
Les communautés d'agglomération et les communautés de communes deviennent compétentes de droit en matière de PLU dans un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi Alur. Le transfert de compétence est automatique, sous réserve de l'opposition d'un quart des communes représentant au moins 20 % de la population. Il s'agit de laisser aux EPCI, ainsi qu'aux équipes municipales, le temps nécessaire pour réfléchir collectivement à la manière la plus pertinente d'élaborer un PLU intercommunal et de tenir compte des enjeux communaux.

## Dans quel cas le mécanisme de minorité de blocage peut-il s'exercer ?

Un mécanisme de « minorité de blocage » permet aux conseils municipaux de reporter le transfert de la compétence concernant le PLU au niveau intercommunal. Si le transfert n'a pas eu lieu, une clause de revoyure prévoit que l'EPCI devient compétent de plein droit un an après chaque renouvellement du conseil communautaire, sauf en cas d'opposition des communes dans les mêmes conditions. En tout état de cause, le transfert volontaire de la compétence est toujours possible dans les conditions prévues par la loi Alur.

200

INTERCOMMUNALITÉS  
AVAIENT LA COMPÉTENCE PLU EN 2013,  
SELON LES ESTIMATIONS DE L'ASSEMBLÉE  
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE.



## À partir de quel moment l'EPCI, désormais compétent en matière de PLU, doit-il prescrire l'élaboration d'un PLUI ?

L'EPCI nouvellement compétent élabore un PLUI sur l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide et au plus tard lorsqu'il doit réviser l'un des PLU existants sur son territoire.

## Un PLUI doit-il obligatoirement tenir lieu de PLH ou de PDU ?

Non. Alors que la loi ENE prévoyait que tout PLUI devait tenir lieu de PLH et de PDU (si l'EPCI était autorité organisatrice des transports urbains), la loi Alur introduit de la souplesse pour les EPCI qui pourront désormais choisir d'élaborer soit un PLUI, soit un PLUI tenant lieu de PLH, soit un PLUI tenant lieu de PDU, ou les deux.

Par ailleurs, afin de faciliter la lisibilité et la mise en œuvre du PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU, la loi Alur crée une nouvelle composante : il s'agit du Programme d'orientations et d'actions (POA), qui précise tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat, des transports et des déplacements (échanciers, plans de financement...). Il n'est pas opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

## Que deviennent les PLUI existants et quelles mesures transitoires sont prévues pour les PLUI en cours d'élaboration au moment de l'application de la loi ?

Les PLUI élaborés avant l'entrée en vigueur de la loi Alur ne sont pas remis en question et demeurent opposables. À l'occasion de leur prochaine révision, ils devront toutefois prendre en compte les nouvelles dispositions. Afin de faciliter l'élaboration des PLUI par les EPCI, les PLUI en cours d'élaboration au moment de l'application de la loi peuvent se poursuivre, selon les dispositions en vigueur avant Alur.

## Comment s'organise la collaboration entre les instances communales et les communes ?

L'élaboration d'un PLUI nécessite une collaboration étroite entre l'intercommunalité et les communes que la loi a veillé à renforcer. Les conditions de cette collaboration sont définies à la suite de la réunion d'une conférence intercommunale qui rassemble l'ensemble des maires. En outre, une seconde conférence intercommunale est réunie avant l'approbation du PLUI. Au cours de cette conférence, les avis émis, les observations du public lors de l'enquête publique et le rapport du commissaire enquêteur sont examinés.

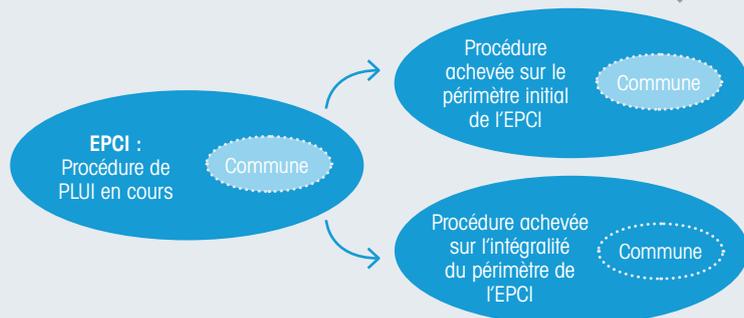
## Quelle articulation avec la politique locale de l'habitat ?

Une des solutions pour encourager la production de logements réside notamment dans la mise en cohérence des politiques d'aménagement et de l'habitat. La loi Alur prévoit l'assouplissement des règles d'échéance des Programmes locaux de l'habitat (PLH) et des conventions de délégation des aides à la pierre, afin de préserver les dynamiques engagées, d'encourager les initiatives et de favoriser la mise en œuvre des politiques en faveur du logement. Un EPCI pourra proroger son PLH ainsi que sa convention de délégation, si l'un ou l'autre arrive à échéance, dès lors qu'il se serait engagé dans une nouvelle démarche de PLH ou PLUI, selon des délais adaptés à chaque procédure.

## Que se passe-t-il en cas de modification du périmètre d'un EPCI ?

En cas de modification du périmètre d'un EPCI, les dispositions des PLU ou PLUI restent applicables. L'EPCI compétent peut modifier ou mettre en compatibilité ces dispositions jusqu'à l'approbation d'un PLU couvrant l'intégralité de son territoire. Lorsqu'une commune intègre un EPCI, ou lorsque plusieurs EPCI fusionnent, alors que leurs PLU sont en cours d'élaboration ou d'évolution (révision, modification ou mise en compatibilité).

### Exemple d'évolution en cas de modification du périmètre d'un EPCI



L'EPCI compétent peut achever la procédure en cours sur son périmètre initial dans les deux ans suivant l'intégration. Les dispositions du PLU exécutoire sur le périmètre de la commune, désormais intégrée à l'EPCI, restent applicables.

Si le débat sur le PADD du PLUI n'a pas encore eu lieu, l'EPCI compétent peut étendre la procédure en cours au territoire de la commune intégrée, et doit l'achever dans les deux ans suivant l'intégration.

MIS EN PLACE EN MARS 2012, LE CLUB PLUI A POUR MISSION DE RENFORCER ET D'ACCOMPAGNER LA DYNAMIQUE D'ÉLABORATION DES PLANS LOCAUX D'URBANISME INTERCOMMUNAUX. PARMI SES LEVIERS D'ACTIONS, IL APPORTE UNE AIDE MÉTHODOLOGIQUE ET PERMET UN PARTAGE D'EXPÉRIENCES ENTRE COMMUNAUTÉS.



#### CONTACT

Ministère  
de l'Égalité  
des territoires  
et du Logement  
DGALN/DHUP/  
QV3

**E-mail du club :**  
club.PLUI@  
developpement-  
durable.gouv.fr

**Site :** <http://extranet.PLUI.territoires.gouv.fr>  
(Les codes  
d'accès peuvent  
être demandés  
à l'adresse  
électronique du  
Club)

# Le Club PLUI accompagne les intercommunalités

## Un appui méthodologique et juridique

L'objectif majeur du Club PLUI : apporter un appui méthodologique et juridique aux intercommunalités dans l'élaboration de leur PLUI. Animé par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement avec le soutien de ses partenaires, associations d'élus (Acuf, ADCF, AMF) ainsi que la FNAU et le Gart, le Club bénéficie en outre de l'appui du réseau scientifique et technique du ministère (Cerema : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) et de la mobilisation des services déconcentrés de l'État (Dreal, DDT).

Ses actions se déclinent à travers des groupes de travail nationaux. En 2014, le Club PLUI a déjà lancé des groupes de travail sur les thématiques suivantes : la trame verte et bleue, les paysages, les déplacements et la mobilité dans les PLUI. Des clubs territorialisés constitués de communautés volontaires et d'acteurs locaux associés à la démarche déclinent les

thématiques et proposent des outils adaptés aux spécificités locales. Quatre clubs sont déjà lancés en région : Bourgogne, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Alsace.

Par ailleurs, depuis 2010, les communautés ayant pris l'initiative d'élaborer ou de réviser leur PLUI peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État.

## Favoriser la mise en réseau et la diffusion d'informations

Ces différentes actions permettent un partage d'expériences et un échange de bonnes pratiques entre les communautés membres (97 en 2013) et l'ensemble des acteurs travaillant sur les PLUI.

Les productions sont accessibles sur le site extranet du Club. Une lettre d'information ainsi qu'une revue de presse sont diffusées régulièrement. Des séminaires thématiques et un séminaire national annuel viennent ponctuer la vie du Club.

## Retour d'expérience de communautés de communes déjà passées au PLUI



**GENEVIÈVE WASSNER,**  
présidente de la communauté de communes  
du pays de l'Orbiquet (Basse-Normandie)  
(8 000 habitants, 16 communes)

Sur les 16 communes, seules trois disposaient d'un document d'urbanisme. La nécessité d'avoir un document d'urbanisme collectif, permettant de faire évoluer le territoire était donc forte. [...] C'est par l'intensité et la franchise du débat que le projet a pu être construit...

Je crois vraiment très fortement à ces PLU communautaires parce qu'ils rendent un territoire cohérent. Ils en font un véritable territoire au lieu de plusieurs petits qui coexistent. Un PLUI, ce n'est pas 15 zonages, mais bien 1 projet construit collectivement.



**ERIC JAMES,**  
responsable du service urbanisme et habitat  
de la communauté de communes de Vire  
(18 000 habitants, 8 communes)

Pour nous, le grand apport du Club PLUI, c'est le partage d'expérience. C'est un lieu d'échanges très productifs entre techniciens. Cela apporte des éclairages pour bien transcrire l'application des nouveaux textes, prendre le moins de risques juridiques et discuter avec nos homologues pour connaître leurs pratiques. Par exemple, notre communauté de communes intègre un plan de déplacements urbains dans le futur PLUI. J'ai pu en parler au Club et échanger avec d'autres collectivités qui, elles, en avaient sur leur territoire. Comme nous n'avons pas forcément une expertise interne sur tous les sujets qu'aborde un PLUI, l'expérience des autres est très importante. Le Club permet aussi d'avoir une vision à l'échelle régionale et de voir comment d'autres font avec des problématiques similaires. »

# Les plans d'occupation des sols (POS) deviennent caducs

## Pourquoi et à quelle échéance les POS seront-ils supprimés?

De nombreux POS n'ont pas évolué depuis des années. Résultat : ils représentent un frein dans la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'environnement ou de logement. La loi Alur met fin aux POS pour encourager les collectivités à se doter d'un PLU. Concrètement, tous les POS qui n'auront pas été transformés en PLU, au plus tard le 31 décembre 2015, deviendront caducs à partir de cette date. La caducité du POS n'entraîne pas une remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur : c'est le Règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'appliquera sur le territoire communal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## Est-il encore possible d'engager la révision d'un POS pour le transformer en PLU? Jusqu'à quelle date?

Une procédure de révision du POS peut être engagée avant le 31 décembre 2015. Dans ce cas, elle peut être menée à terme, à condition d'être achevée au plus tard trois ans après la publication de la loi Alur. Les dispositions du POS restent alors en vigueur jusqu'à l'approbation du PLU.

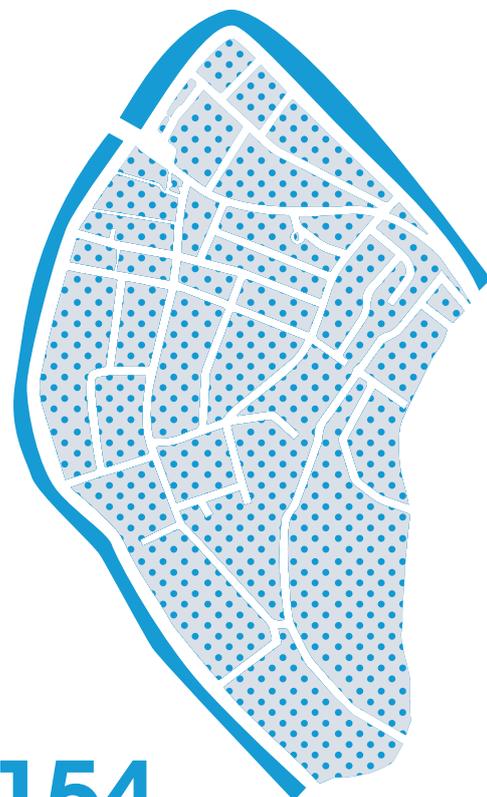


# 7 500

POS étaient encore en  
vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013,  
dont plus de 3 000 ne  
faisaient l'objet d'aucune  
prescription de  
révision.

LES CARTES COMMUNALES REPRÉSENTENT UNE PART RELATIVEMENT IMPORTANTE DES DOCUMENTS D'URBANISME ACTUELLEMENT EN VIGUEUR : ELLES DÉLIMITENT LES ZONES DE LA COMMUNE OÙ LES PERMIS DE CONSTRUIRE PEUVENT ÊTRE DÉLIVRÉS. LEUR PROCÉDURE D'ÉLABORATION ÉTANT PEU FORMALISÉE, LA LOI ALUR APPORTE UN CADRE ET MODERNISE LE RÉGIME JURIDIQUE DE CE DOCUMENT D'URBANISME SIMPLE.

# Des cartes communales modernisées



## L'élaboration d'une carte communale est-elle soumise au vote du conseil municipal ?

Bien sûr, l'élaboration de la carte communale est soumise au vote du conseil municipal. Toutefois, avant la loi Alur, le Code de l'urbanisme ne prévoyait pas expressément une décision du conseil municipal ou du conseil communautaire pour lancer la procédure d'élaboration du document.

Or, l'élaboration d'une carte communale ou intercommunale est une décision importante, qui donne lieu à la délimitation sur le territoire de secteurs constructibles et inconstructibles. Afin de renforcer la sécurité juridique de ces délibérations, la loi Alur précise la nécessité d'une prescription de l'élaboration d'une carte communale par délibération du conseil municipal ou communautaire.

## Pour quelle raison les cartes communales devront-elles comporter en annexe les servitudes d'utilité publique (SUP) ?

L'annexion obligatoire des SUP aux cartes communales améliore la lisibilité des règles d'urbanisme applicables sur le territoire. Concrètement, chacun pourra ainsi mieux prendre en compte les contraintes pesant sur une parcelle en amont d'un projet.

# 6154

CARTES COMMUNALES étaient en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014, ce qui représente environ 16 % des communes françaises.

## L'élaboration d'une carte communale est-elle soumise à une évaluation environnementale ?

Désormais, il est expressément prévu dans le Code de l'urbanisme que l'ensemble des cartes communales qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement feront l'objet d'une évaluation environnementale. Cette mesure contribue à l'aménagement et au développement durable du territoire et s'inscrit dans une logique de prévention des impacts environnementaux.

FACE À LA CRISE DU LOGEMENT QUI TOUCHE LES FRANÇAIS, LE GOUVERNEMENT SOUHAITE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE FORMES D'HABITAT ALTERNATIVES AUX LOGEMENTS « CLASSIQUES ». POUR Y PARVENIR, LA LOI ALUR GARANTIT ET SÉCURISE CES ALTERNATIVES, DANS LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA BIODIVERSITÉ.

# Prendre en compte tous les modes d'habitat

## Tous les modes d'habitat seront-ils pris en compte dans les documents d'urbanisme ?

Oui, la loi Alur vise la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire de la commune. D'une part, elle reconnaît l'habitat participatif, en créant deux statuts : la coopérative d'habitants et la société d'autopromotion. D'autre part, elle reconnaît pour la première fois les résidences démontables comme un habitat permanent pour leurs utilisateurs (ex. yourte ou résidences mobiles des gens du voyage) et fixe un cadre juridique pour l'aménagement de terrains qui les accueillent. Ainsi, les documents d'urbanisme peuvent déterminer les secteurs sur lesquels des terrains pourront être aménagés pour l'accueil de résidences mobiles ou démontables. Les documents d'urbanisme pourront fixer des conditions contribuant à assurer une insertion optimale de ces résidences au sein de la commune.



## Dans quelles conditions est-il permis d'aménager des terrains pour permettre l'installation de résidences démontables ou mobiles ?

Les terrains aménagés pour l'installation de résidences démontables ou mobiles seront soumis à un régime de déclaration préalable ou de permis d'aménager. Ils peuvent être situés en zone urbaine mais aussi dans les « pastilles », ces secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, délimités par le règlement du PLU au sein des zones agricoles ou naturelles, normalement non constructibles. Les aménageurs devront respecter un cahier des charges et démontrer, notamment, leur autonomie vis-à-vis des réseaux et leur faible impact sur l'environnement.

SEULES UN PEU MOINS DE 20 % DES COMMUNES DOTÉES D'UNE CARTE COMMUNALE AVAIENT CHOISI D'EXERCER LA COMPÉTENCE D'APPLICATION DU DROIT DES SOLS (ADS) AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2013. POUR LES 80 % RESTANTS, L'ÉTAT RESTE COMPÉTENT POUR DÉLIVRER LES PERMIS DE CONSTRUIRE ET POUR SE PRONONCER SUR LES DÉCLARATIONS PRÉALABLES. DANS LA MESURE OÙ LA CARTE COMMUNALE EST UN DOCUMENT D'URBANISME À PART ENTIÈRE, LA LOI ALUR REND AUTOMATIQUE LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE ADS À LA COMMUNE, TOUT COMME LORS DE L'ADOPTION D'UN PLU.

# Compétence des communes dans les autorisations d'urbanisme

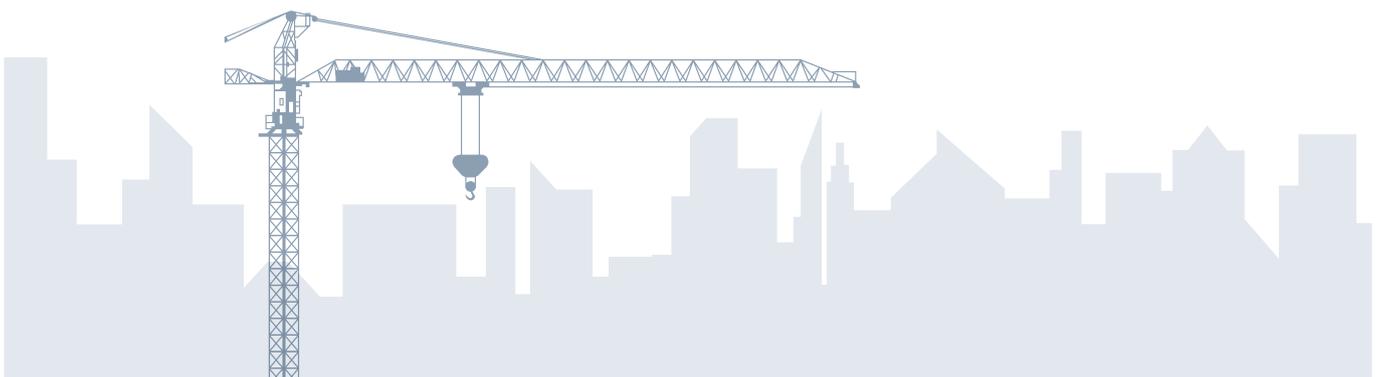
## Les communes couvertes par des cartes communales sont-elles compétentes en matière de délivrance d'ADS?

Oui, depuis l'entrée en vigueur de la loi, le maire de chaque commune qui a choisi de se doter d'une carte communale devient automatiquement compétent en ADS au nom de sa commune. En revanche, pour les communes déjà dotées d'une carte communale approuvée avant la loi, le maire devient compétent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au plus tard.

## Quel est le nouveau seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État en matière d'application du droit du sol?

Les conditions de la Mise à disposition (MAD) des services de l'État, pour l'étude des demandes d'autorisation, évoluent au 1<sup>er</sup> juillet 2015. À partir de cette date, le seuil de MAD des services de l'État passe de 20 000 à 10 000 habitants pour les EPCI compétents en ADS. Quant aux communes compétentes de moins de 10 000 habitants, elles ne pourront plus bénéficier de la MAD des services de l'État dès lors qu'elles appartiennent à un EPCI de 10 000 habitants ou plus.

À noter le cas particulier des EPCI de plus de 10 000 habitants créés après le 1<sup>er</sup> juillet 2015 qui continueront de bénéficier de la MAD pendant une durée d'un an à partir de la date de leur création.



# 03

## LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Quels sont les rôles respectifs du Scot et du PLU dans la densification des espaces urbains ?

Quels changements pour les zones à urbaniser dites « 2AU » ?

Les communes qui n'ont ni PLU ni carte communale peuvent-elles toujours autoriser des constructions hors des parties urbanisées par délibération de la commune ?

Quel est le nouveau champ d'intervention de la CDCEA ?

LA LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION EXCESSIVE DES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES EST UN ENJEU DÉJÀ IDENTIFIÉ PAR LA LOI ENE QUI PORTAIT LE PRINCIPE D'UNE « UTILISATION ÉCONOME DES ESPACES », TANDIS QUE LA LOI MAP (MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE) DU 27 JUILLET 2010 S'ATTACHAIT À RÉDUIRE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES. LA LOI ALUR RÉAFFIRME CETTE NÉCESSITÉ ET RENFORCE LE DISPOSITIF ACTUEL. ELLE VISE PARTICULIÈREMENT À LIMITER À LA FOIS LE MITAGE DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS, MAIS AUSSI L'OUVERTURE DE NOUVELLES ZONES À L'URBANISATION. TROIS MESURES Y CONTRIBUENT PRINCIPALEMENT : IDENTIFICATION DES POTENTIELS DE DENSIFICATION DES ZONES DÉJÀ URBANISÉES ; CONTRÔLE RENFORCÉ DE L'OUVERTURE À L'URBANISATION DES ZONES « 2AU » DE PLUS DE NEUF ANS, ET EXTENSION DU CHAMP D'INTERVENTION DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES (CDCEA).

# Une priorité : sauvegarder les espaces naturels, agricoles et forestiers

## Quels sont les rôles respectifs du Scot et du PLU dans la densification des espaces urbains ?

La densification apparaît comme la solution qui permet de construire là où sont les besoins en intervenant sur les espaces déjà bâtis et équipés, sans grignoter davantage les espaces naturels et agricoles en périphérie des villes. Elle permet en outre de limiter l'artificialisation des sols. La loi Alur s'appuie sur le Scot et le PLU pour atteindre l'objectif d'une densification de qualité. Le Scot devra désormais identifier les espaces ayant un potentiel de densification et de mutation, notamment grâce à une approche paysagère et patrimoniale. Les PLU devront analyser la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Ainsi, le thème de la densification raisonnable des territoires fera l'objet d'une réflexion et d'un débat incontournables.

## Quels changements pour les zones à urbaniser dites 2AU ?

Les zones AU créées depuis plus de neuf ans devront, à l'instar des zones naturelles ou agricoles, faire l'objet d'une procédure de révision du PLU pour pouvoir être ouvertes à l'urbanisation. On constate en effet dans les PLU une tendance à surdimensionner les zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation, ce qui contribue à encourager les projets en extension urbaine, plutôt que la mobilisation des « dents creuses », la reconversion des friches ou l'intensification urbaine de quartiers existants. Les zones ayant déjà fait l'objet d'acquisitions foncières significatives par la commune ou l'EPCI ne sont pas concernées, de manière à ne pas compliquer l'ouverture à l'urbanisation des zones pour lesquelles il existe un projet porté par la collectivité.



LE PRINCIPE D'INCONSTRUCTIBILITÉ INTERDIT TOUTE CONSTRUCTION SUR LES TERRAINS SITUÉS HORS DES PARTIES URBANISÉES DE LA COMMUNE. IL S'APPLIQUE DANS LES COMMUNES NON COUVERTES PAR UN DOCUMENT D'URBANISME, PLU OU CARTE COMMUNALE, ET DANS LESQUELLES S'APPLIQUE EN CONSÉQUENCE LE RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME (RNU).

03

LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

# Qu'est-ce que le principe d'inconstructibilité ?



## Les communes qui n'ont ni PLU ni carte communale peuvent-elles toujours autoriser des constructions hors des parties urbanisées par délibération ?

La loi Alur maintient la possibilité de déroger au principe d'inconstructibilité par une « délibération motivée », lorsque le conseil municipal considère que l'intérêt de la commune le justifie, en particulier pour éviter une diminution de la population sur la commune. Mais le service de contrôle de légalité a relevé, ces dernières années, de fréquents abus dans le recours à ce mécanisme : les motivations des communes sont soit insuffisamment étayées soit, dans certains cas, absentes des délibérations. En conséquence, le législateur a décidé de renforcer le contrôle sur cette possibilité de dérogation, en la soumettant à l'avis conforme de la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA).

## Quel est le nouveau champ d'intervention de la CDCEA ?

La loi Alur étend le champ d'intervention de la CDCEA, créée par la loi MAP du 27 juillet 2010. Ainsi les zones naturelles à vocation agricole (zones N dans les PLU) intègrent le champ de compétence de la CDCEA qui, lors de l'élaboration d'un Scot, émettra un avis non plus seulement en cas de réduction des surfaces des zones agricoles, mais en cas de réduction des espaces à usage agricole. Toute création de « pastille » en zone agricole et naturelle devra rester exceptionnelle et faire l'objet d'un avis de la CDCEA. En outre, l'avis conforme de la CDCEA est désormais requis dans tous les cas de dérogation à l'inconstructibilité par « délibération motivée » dans les communes non dotées de documents d'urbanisme.

## Existe-t-il toujours une obligation d'élaborer un Règlement Local de Publicité (RLP) lorsqu'un PLU lève la bande d'inconstructibilité de part et d'autre de certaines routes en entrée de ville ?

Non. Dans un objectif de simplification, cette obligation a été supprimée par la loi Alur.

# L'intensification urbaine comme alternative à l'urbanisation des terrains agricoles et naturels

L'étalement urbain correspond à une extension urbaine excessive sur des espaces naturels ou agricoles par artificialisation de leurs sols.

Il a un impact direct sur l'environnement et la consommation énergétique, qui croît à mesure que la densité diminue. Il constitue aussi un facteur de dégradation de la qualité de l'air, d'augmentation des déplacements motorisés, de banalisation des paysages et de diminution de la biodiversité. La recherche d'une densité appropriée à chaque ville est donc un enjeu majeur d'aménagement des territoires, pour une amélioration durable du cadre de vie, en favorisant une conception renouvelée des quartiers dans leur fonctionnalité (logements, transports, commerces, loisirs, lieux de travail...), pour les rendre également économes en énergie.

De nombreux exemples de projets aux abords de gares ou sur des terrains sous-occupés en zone urbaine – ou encore de projets de surélévation, ou même de changement de destination des bâtiments, notamment transformation de bureaux en logements –, ont fait preuve d'innovation pour renouveler les formes urbaines existantes et apporter des réponses qualitatives d'habitat dense, de mixité urbaine et sociale. Cette densité urbaine renforcée a aussi permis de limiter les coûts de fonctionnement et d'entretien supportés par les collectivités locales et les habitants eux-mêmes.

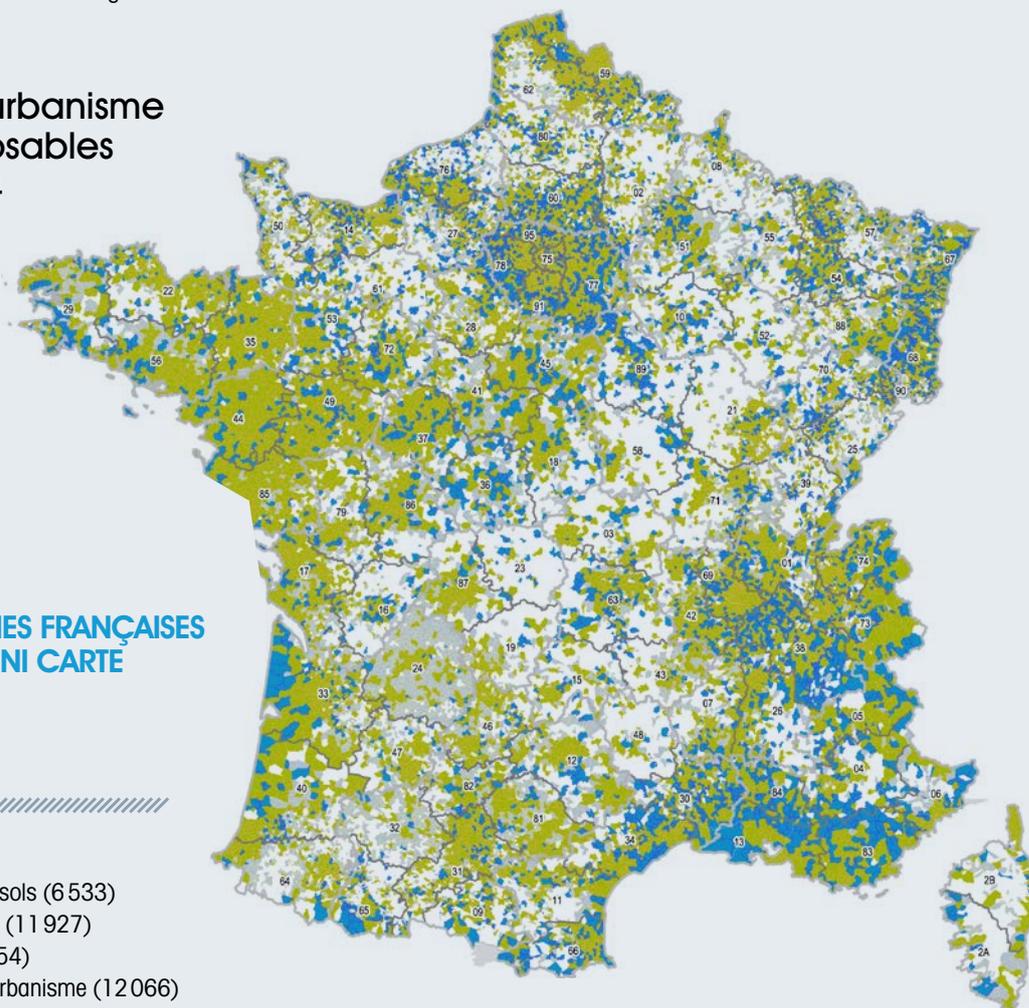
La prise en compte d'une maîtrise de la périurbanisation à chaque étape de la planification urbaine passe donc par une mise en valeur des capacités de renouvellement de la ville sur elle-même.

## Les documents d'urbanisme communaux opposables au 1<sup>er</sup> janvier 2014



# 12 000

DES 36 000 COMMUNES FRANÇAISES  
N'ONT NI POS, NI PLU, NI CARTE  
COMMUNALE.



D.G.A.L.N. / C.S.I.

- Plan d'occupation des sols (6533)
- Plan local d'urbanisme (11927)
- Carte communale (6154)
- Règlement national d'urbanisme (12066)

# 04

## DÉVELOPPER L'OFFRE DE CONSTRUCTION

Quels outils mis à disposition de l'État et des collectivités locales sont modernisés dans la loi ?

Pourquoi inciter à la mise en place des EPF sur l'ensemble du territoire ?

En quoi la loi renforce-t-elle les EPF Locaux ?

Quelles sont les principales évolutions du champ du droit de préemption et celles touchant à sa mise en œuvre ?

En quoi le règlement du PLU est-il clarifié ?

Quels sont les changements en matière de concessions d'aménagement et de mise en œuvre des ZAC ?

# Moderniser les outils au service des collectivités et de l'État

La volonté portée par la loi de réduire l'artificialisation des sols et de densifier les villes accentue, de toute évidence, l'importance des politiques foncières. Or, la rénovation des règles d'urbanisme, tout comme la politique d'anticipation foncière et de planification stratégique, pour être pleinement efficaces, doivent s'accompagner d'une modernisation des outils techniques, juridiques et financiers mis au service de l'État et des collectivités locales. Ainsi la mise en place d'outils fonciers adaptés, pérennes et efficaces est-elle au cœur de la loi.

## Quels outils mis à disposition de l'État et des collectivités locales sont modernisés dans la loi ?

Le Gouvernement souhaite développer une nouvelle offre d'ingénierie foncière sur les territoires où celle-ci est éparpillée ou absente, dans une logique de complémentarité entre établissements publics fonciers d'État et locaux. Aussi, l'articulation de leur action est améliorée : la superposition d'un nouvel EPF d'État avec un EPF local existant avant le 26 juin 2013 est conditionnée à l'accord des collectivités fondatrices de l'EPF local concernées par la superposition.

L'extension du droit de préemption en communes carencées, la création de Zone d'aménagement différé (ZAD) intercommunale ou l'enrichissement du contenu de la Déclaration d'intention d'aliéner (DIA), notamment par la publicité des décisions de préemption tout en permettant la visite du bien, sont autant d'avancées juridiques.

La loi propose également une clarification du règlement du PLU. Elle agit pour la mobilisation des terrains issus des lotissements et définit les règles de modification des documents du lotissement et de mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme.

En matière d'aménagement opérationnel, la loi Alur améliore

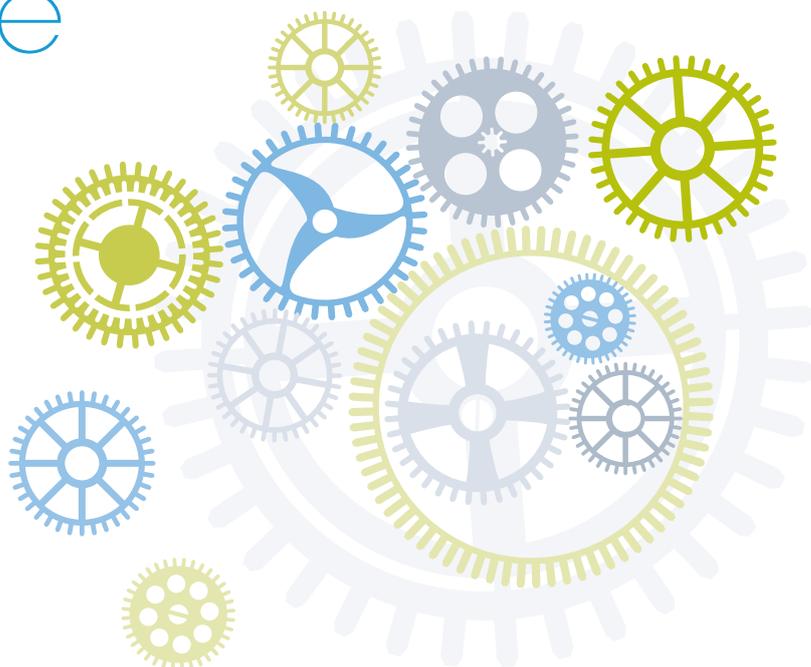


les conditions du « passage à l'acte », que ce soit par les initiatives publiques en termes d'études (convention de mandat) ou au sein des ZAC, ou par une meilleure coordination publique avec les initiatives privées : financement des équipements publics induits via les Projets urbains partenariaux (PUP), mobilisation des propriétaires fonciers dans le cadre des associations foncières urbaines de projet (Afup). Elle crée, enfin, le projet d'intérêt majeur (PIM), nouvel outil de contractualisation à vocation opérationnelle qui permet une implication proportionnée de l'État et des autres parties publiques dans la réalisation de grands projets d'urbanisme. Les possibilités de contractualisation entre l'État et les collectivités sont également élargies en Île-de-France par les CDIT.

LA LOI ALUR VEUT DOTER L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS (EPF). L'OBJECTIF EST D'APPORTER AUX COLLECTIVITÉS LES COMPÉTENCES ET L'EXPERTISE, À LA FOIS TECHNIQUE ET FINANCIÈRE, NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE EFFICACE.

04  
DÉVELOPPER  
L'OFFRE DE  
CONSTRUCTION

# Renforcer l'ingénierie foncière



## Pourquoi inciter à la mise en place des EPF sur l'ensemble du territoire ?

Dans les territoires dépourvus d'EPF, les collectivités sont souvent confrontées à des enjeux de lutte contre l'étalement urbain. Sans moyens d'observation et d'intervention foncières dédiés, les collectivités peuvent éprouver des difficultés à développer leur urbanisation de façon cohérente et à coût maîtrisé. Une politique foncière demande de combiner étroitement des compétences techniques pointues, allant de l'observation des marchés à la mobilisation des expertises nécessaires à la remise en état des sites (démolition, dépollution), en passant par l'estimation, la négociation, la maîtrise des procédures d'urbanisme et du contentieux. Un savoir-faire qu'apportent les EPF et dont ne disposent pas toujours les collectivités. Ils disposent d'une capacité d'intervention financière immédiate et peuvent assurer le portage des biens acquis, laissant

du temps à la collectivité pour mûrir son projet d'aménagement.

Le développement des EPF favorisera l'égalité et la solidarité des territoires par la mise à disposition d'une ingénierie technique et juridique performante et la mobilisation d'une ressource fiscale mutualisée et dédiée.

## Quelles missions sont conduites par les EPF d'État et les EPF locaux au service des collectivités ?

Les EPF ont pour mission de réaliser des acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de conventions avec des personnes publiques. Pendant la durée de la convention, ils assurent le portage des terrains et peuvent réaliser les opérations de dépollution, démolition, proto-aménagement favorisant l'aménagement ultérieur des biens acquis.



# Renforcer l'ingénierie foncière

→ Ces acquisitions et travaux doivent contribuer à la production de logements et peuvent également participer au développement économique, à la protection contre les risques naturels et technologiques, et à titre subsidiaire à la protection des espaces naturels et agricoles.

## Comment les EPF d'État et les EPF locaux interviennent-ils ?

Les EPF d'État et locaux interviennent par le biais de conventions avec les collectivités publiques qui définissent les objectifs et moyens d'intervention sur le territoire et les conditions de reprise des fonciers acquis par la puissance publique. Ils disposent d'outils financiers (taxe spéciale d'équipement) et d'ingénierie dédiés qui leur permettent d'agir efficacement au regard des objectifs de la loi.

Les EPF peuvent être délégataires des droits de préemption et droits de priorité des collectivités et agir par voie d'expropriation. Les EPF locaux peuvent désormais assurer la gestion des mises en demeure d'acquiescer dans le cadre des emplacements réservés institués par les collectivités.

## En quoi la loi renforce-t-elle les EPF Locaux ?

La loi encourage le développement des EPF locaux à l'échelle intercommunale, en allégeant les conditions d'adhésion des EPCI aux EPF locaux : seule la compétence PLH est désormais nécessaire.

Par ailleurs, le périmètre d'un EPF local se doit d'être pertinent au regard des périmètres existants ou proposés d'établisse-

ments publics fonciers ou de schémas de cohérence territoriale, ainsi qu'au regard des besoins fonciers correspondant aux enjeux du territoire, en matière d'urbanisme et d'habitat notamment.

La loi ALUR, après avoir réaffirmé l'objectif prioritaire de l'action des EPF locaux en matière de construction de logements, met en cohérence les outils d'intervention à leur disposition, avec ceux existants déjà pour les EPF d'État, notamment le Programme pluriannuel d'intervention (PPI) dont le contenu est précisé : il doit tenir compte des orientations des documents d'urbanisme et des PLH. Ainsi les enjeux de territoire seront mieux appréhendés et la cohérence avec la mission de production de logements est respectée. Enfin, la loi leur confère de nouveaux moyens d'action : droit de priorité et gestion des procédures en emplacements réservés.

## Pourquoi déléguer aux EPF locaux le droit de priorité ?

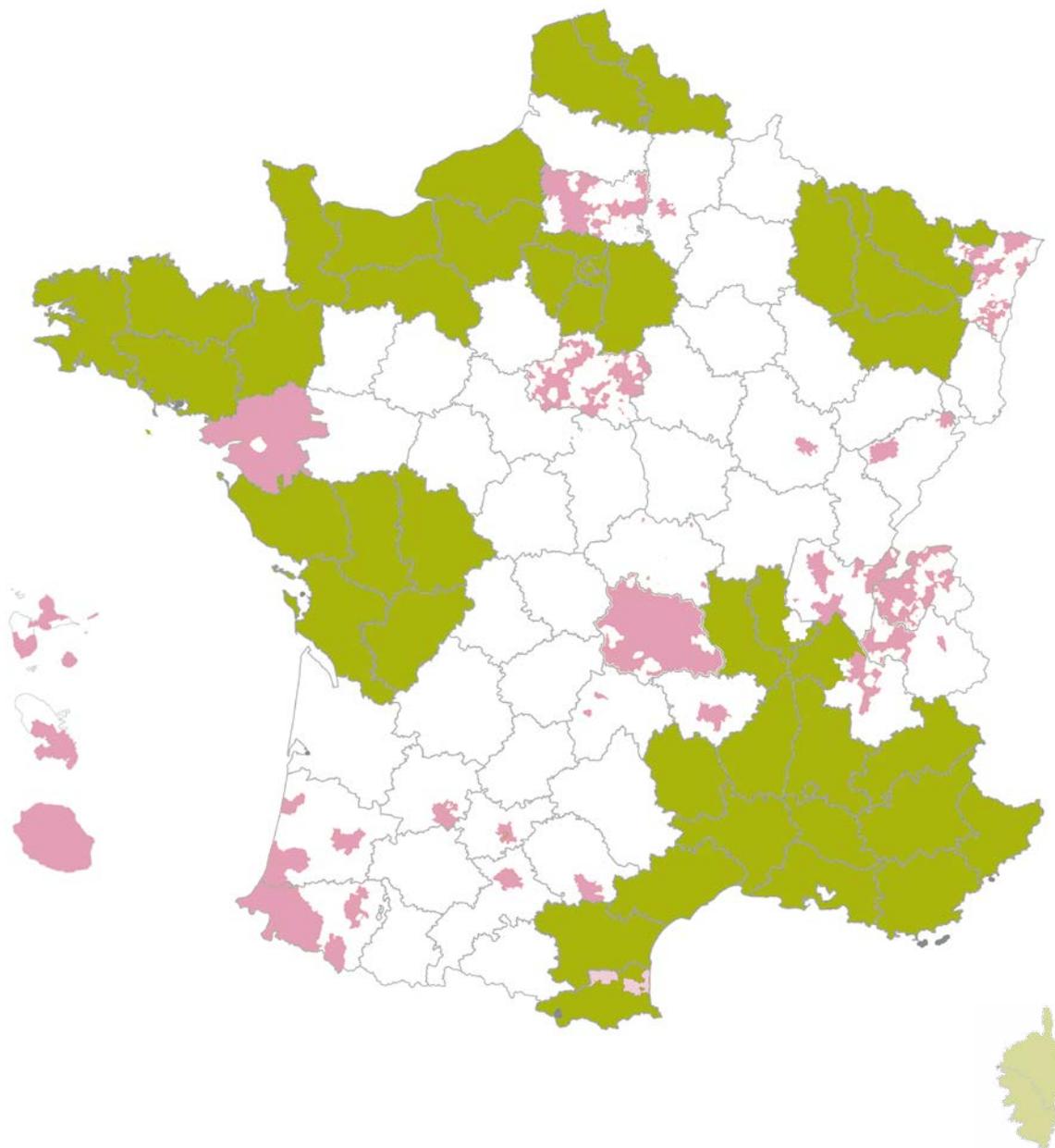
À l'instar des EPF d'État, les EPF locaux peuvent désormais bénéficier de la possibilité de délégation, par les communes et les EPCI, du droit de priorité. Ainsi, une nouvelle fois, le législateur agit dans le sens d'une harmonisation des outils mis à disposition des deux catégories d'EPF. Cette disposition vise à faciliter et accélérer la mise en chantier d'opérations de construction de logements, et notamment de logements sociaux, sur les terrains de l'État et de ses établissements publics.

## Coup de pouce pour le logement social

En matière de développement du logement social, les EPF veillent à favoriser, par leurs interventions, les objectifs de mixité sociale à l'échelle des territoires et des communes *via* l'instauration d'une part minimale de logements locatifs sociaux dans les programmes qui seront réalisés, adaptée au contexte local.

Dans ce cadre, quelques EPF mettent également en œuvre, sous condition, des dispositifs de minoration foncière sur les cessions de foncier destinées au logement social.





**13** EPF d'État  
**21** EPF locaux

étaient créés au 1<sup>er</sup> janvier 2014

-  EPF d'État
-  EPF locaux
-  Office foncier de la collectivité territoriale de Corse

LE DROIT DE PRÉEMPTION EST RÉGULIÈREMENT UTILISÉ PAR LES COLLECTIVITÉS POUR RÉALISER UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT. PROBLÈME : IL SE HEURTE SOUVENT À DES CONTENTIEUX. POUR Y REMÉDIER, LA LOI FIXE UN CADRE JURIDIQUE CONSOLIDÉ POUR LE DROIT DE PRÉEMPTION.

# Modernisation du droit de préemption pour mobiliser **des gisements fonciers**

## Quelles sont les principales évolutions du champ du droit de préemption et celles touchant à sa mise en œuvre ?

Le champ du droit de préemption est élargi :

- aux cessions de la majorité des parts d'une Société civile immobilière (SCI) ou aux cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite société, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption.
- aux immeubles construits ou acquis par des organismes HLM, sous réserve du droit des locataires.
- aux immeubles ou ensembles de droits sociaux, lorsqu'ils constituent un apport en nature au sein d'une SCI.

Les aliénations à titre gratuit des immeubles ou ensembles de droits sociaux sont maintenant soumises au droit de préemption.

## Quels sont les effets de la décision de préemption ?

Jusqu'alors, les règles concernant la composition d'un dossier de Déclaration d'intention d'aliéner (DIA) ne permettaient pas au titulaire du droit de préemption de connaître précisément la qualité des biens cédés. Le nouveau dispositif prévoit que le titulaire du droit de préemption peut, dans un délai de deux mois, adresser une demande unique de communication des éléments permettant notamment d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble.

En cas de préemption, pour plus de transparence, le titulaire du droit de préemption doit désormais prévoir une publication plus large de sa décision.

En outre, un délai de purge est instauré : le propriétaire dispose d'un délai de trois ans pour vendre son bien à compter de la renonciation par la collectivité au droit de préemption sur ce bien.

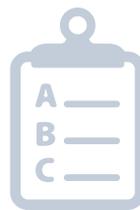
## Pourquoi avoir créé des Zones d'aménagement différé (ZAD) intercommunales ?

Pour relancer l'intérêt pour les ZAD, il était important de simplifier les démarches et de constituer des réserves foncières à une échelle mieux adaptée à la dynamique de la planification stratégique et des projets : celle de l'intercommunalité. L'objectif est de permettre à tous les EPCI compétents en matière de PLU, de se doter librement d'une ZAD locale quand il y a un intérêt communautaire consensuel.

Dans les communes carencées, c'est-à-dire n'ayant pas atteint l'objectif de logements sociaux prévu par la loi, l'intervention du préfet est renforcée :

- il exerce les droits de préemption sur tous types d'immeubles destinés au logement, quel que soit leur régime de propriété
- il peut se substituer à la commune pour instituer le droit de préemption renforcé, et déléguer désormais plus largement ses droits de préemption à des organismes agréés en matière de logement social
- la compétence pour délivrer le permis de construire est automatiquement transférée au préfet, uniquement pour des opérations immobilières destinées au logement situées dans les secteurs définis dans l'arrêté de carence

# Le règlement du PLU clarifié



04  
DÉVELOPPER  
L'OFFRE DE  
CONSTRUCTION

## En quoi le règlement du PLU est-il clarifié ?

L'objectif est de renforcer les outils de lutte contre la consommation d'espace et de favoriser le développement de la ville sur elle-même. Le règlement du PLU est restructuré en trois thèmes pour améliorer sa lisibilité :

- 1 Usage du sol et destination des constructions
- 2 Caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques
- 3 Équipement des terrains

Certaines règles utilisées essentiellement pour limiter la constructibilité des terrains sont supprimées.

En outre, de nouveaux leviers permettent d'améliorer la prise en compte des continuités écologiques dans le PLU.

## Pourquoi avoir supprimé le Coefficient d'occupation des sols (COS) et la taille minimale des terrains ? Quelles conséquences pour les PLU existants ?

À l'usage, le COS s'est révélé être un outil réducteur et peu adapté. Son utilisation dans certains documents d'urbanisme a souvent permis de limiter a priori les droits à construire sans s'appuyer sur une véritable analyse et sur l'expression d'objectifs de qualité urbaine, qui sont la base nécessaire pour définir un dispositif réglementaire adapté gérant en particulier les conditions d'alignement par rapport à l'espace public, d'implantation et la dimension des constructions.

Par ailleurs, la possibilité d'exiger une taille minimale des terrains pour les rendre constructibles est supprimée. Cette possibilité était subordonnée à l'existence de contraintes techniques d'assainissement non collectif ou à la nécessité de préserver une urbanisation traditionnelle ou un intérêt paysager, mais s'est révélée peu efficace et souvent mal comprise, car contribuant largement à une surconsommation d'espace sans lien avec la réalité des contraintes ou la préservation de la qualité des secteurs concernés.

Ces deux outils quantitatifs plus que qualitatifs disparaissent pour inciter les auteurs du PLU à établir un dispositif réglementaire qui traduise le projet de la collectivité à partir de l'ensemble des outils à leur disposition.

Cette mesure est d'application immédiate pour les déclara-

tions préalables ou pour les demandes de permis de construire ou d'aménager déposées au lendemain de la publication de loi. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation devra donc écarter les règles relatives à la taille minimale des terrains et au COS figurant le cas échéant dans le PLU pour l'instruction de ces demandes, et ce jusqu'à ce que ce document d'urbanisme ait pris en compte cette évolution, ce qui pourra se faire dans la plupart des cas par une procédure de modification simplifiée.

Toutefois, les conventions de transfert de COS établies avant l'entrée en vigueur de la loi restent applicables à titre transitoire.

## Pourquoi modifier les règles relatives au pastillage des zones agricoles et naturelles ?

L'objectif est d'éviter le « mitage » des terres agricoles ou naturelles. Le mécanisme actuel de pastillage reste source de dérives, d'autant plus que le nombre de pastilles possibles dans un même document d'urbanisme n'est pas limité. Comme il serait très difficile de fixer des critères techniques ou d'établir une liste limitative des constructions possibles par la voie législative ou réglementaire – d'autant qu'une part d'appréciation locale et au cas par cas s'avère souvent nécessaire – la solution réside dans la mise en place de nouvelles procédures générales de contrôle, plutôt que dans la définition du contenu matériel et de critères techniques pour les pastilles.

## Quels sont les nouveaux outils mis à la disposition des collectivités locales pour favoriser la préservation ou la reconstitution des continuités écologiques au travers du PLU ?

Le règlement du PLU peut désormais :

- localiser, dans les zones urbaines, les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques.
- fixer des emplacements réservés aux espaces nécessaires aux continuités écologiques.
- comporter des règles imposant une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, afin de contribuer au maintien de la biodiversité en ville.

DE NOMBREUX FREINS EMPÊCHENT L'ÉVOLUTION DES QUARTIERS DE LOTISSEMENT, ALORS QUE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT VISE À DENSIFIER LE TISSU URBAIN EXISTANT. POUR CORRIGER LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES, LA LOI ALUR INTRODUIT DES MESURES POUR MODERNISER LA RÉGLEMENTATION SUR LES LOTISSEMENTS.

# Mobiliser les terrains issus du lotissement

## Quelles conditions faut-il désormais remplir pour modifier les documents d'un lotissement ou d'une subdivision de lot?

Les conditions de majorité qualifiée jusque-là en vigueur étant trop difficiles à remplir, elles freinaient considérablement l'évolution des quartiers de lotissements. Il a été décidé de ramener cette majorité à la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement, ou aux deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

## Pourquoi les documents d'un lotissement doivent-ils être mis en concordance avec le document d'urbanisme?

Une incertitude juridique a pesé jusque-là sur la possibilité de mettre en concordance les dispositions des cahiers des charges des lotissements avec les dispositions du document d'urbanisme, dès lors que ces dispositions sont issues d'un cahier des charges non approuvé par l'autorité administrative. Or, il est important que les colotis puissent bénéficier de l'intégralité des possibilités de construire ouvertes par les documents d'urbanisme, intervenus après l'autorisation de lotir. La procédure de mise en concordance des documents du lotissement s'applique donc à tous les cahiers des charges de lotissements, même s'ils ne sont pas approuvés par l'autorité administrative.



# L'aménagement opérationnel **facilité**

## Quels sont les changements en matière de concessions d'aménagement et de mise en œuvre des ZAC ?

Les évolutions des conditions de création d'une ZAC sont devenues plus complexes et exigeantes, notamment en matière d'environnement. Les dispositions proposées visent donc à éviter que certains projets urbains complexes soient délaissés ou retardés à cause des difficultés et des longueurs de procédure. Une recherche de gain de temps et d'optimisation de l'enchaînement des phases a été effectuée. Il existe en effet une différence de traitement dans le planning d'attribution des concessions d'aménagement, selon que l'opération est réalisée en procédure ZAC ou non. Pour gommer cette disparité, lorsque l'opération d'aménagement doit faire l'objet d'une procédure de ZAC, il est désormais simplement nécessaire pour lancer la procédure de mise en concurrence, que le bilan de la concertation ait été tiré et que la collectivité ait délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel. Au final, dans les cas les plus favorables, on peut espérer un gain allant jusqu'à deux ans.

## Quel est l'objet d'une convention de mandat ?

La loi Alur crée un nouvel outil contractuel permettant la réalisation d'opérations d'aménagement. L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics pourront, par une convention, donner mandat à toute personne publique ou privée pour faire procéder en leur nom et pour leur compte à la réalisation d'études, de travaux, d'ouvrages et de bâtiments de toute nature qui n'entreraient pas dans le cadre de la loi relative à la Maîtrise d'ouvrage publique, dite loi MOP ou encore à l'achat et la revente de biens fonciers immobiliers. Plusieurs aspects importants de ce nouvel outil peuvent être relevés.

- Cette convention va permettre à une collectivité territoriale de déléguer à une personne publique ou privée le pouvoir de l'engager juridiquement dans de nombreuses relations contractuelles : études, réalisation de programmes de construction, voire mise en œuvre de ZAC.
- Cette convention doit permettre à la personne publique mandante de définir ses besoins, ses objectifs et ses contraintes dans l'opération visée ainsi que l'enveloppe financière dont pourra disposer le mandataire.
- Lorsque la loi MOP n'est pas applicable, cette convention de mandat est de nature à renforcer l'efficacité des opérations d'aménagement menées par les collectivités territoriales en direct.

## À chaque projet son outil : pourquoi favoriser le développement du Projet urbain partenarial (PUP) ?

Le projet urbain partenarial a remplacé le Programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Ce dispositif permet d'organiser la participation d'un projet d'aménagement privé au financement des équipements publics en dehors d'une ZAC.

Le PUP repose sur une initiative privée pour réaliser une opération, qui peut cependant avoir un enjeu et un intérêt communaux. Il ne s'apparente en rien à une concession d'aménagement et ne nécessite donc pas une mise en concurrence préalable.

Pour favoriser l'émergence d'opérations organisées, cohérentes, maîtrisant la consommation foncière, il s'agit d'organiser les conditions d'un dialogue constructif et transparent entre les collectivités qui ont la compétence en matière de PLU et ont une idée précise du projet urbain qu'elles souhaitent déployer sur leur territoire, les citoyens, et les opérateurs privés qui décident de valoriser certains secteurs, afin notamment de réaliser les équipements publics destinés à assurer à ces nouvelles populations une qualité de leur cadre de vie.



## → Dans quel cas signer une convention de Projet urbain partenarial (PUP) ?

Si le projet d'un propriétaire foncier, un constructeur ou aménageur (public ou privé) nécessite la réalisation d'équipements publics dont le financement ne peut être immédiatement assuré par le budget de la collectivité, même en présence d'une taxe d'aménagement majorée, une convention de projet urbain partenarial peut être signée; il s'agit alors d'un préfinancement opéré par l'opérateur, démarche permettant de faire avancer plus rapidement le projet. Les partenaires de cette convention sont d'un côté les communes ou EPCI compétents en matière de PLU, ou bien un représentant de l'État; de l'autre côté, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs, le ou les constructeurs.

## En quoi les Associations foncières urbaines de projet (Afup) permettront de promouvoir le renouvellement urbain ?

Lorsqu'il existe des secteurs morcelés, où le découpage parcellaire rend tout nouvel aménagement impossible, les nouvelles Associations foncières urbaines de projet (Afup) peuvent constituer un outil intéressant. Ce dispositif adapte et modernise les Associations foncières urbaines (AFU) pouvant être instaurées entre des propriétaires fonciers, en vue de les adapter aux enjeux spécifiques de la conduite d'un projet urbain et d'aménagement. Elles permettront de faire travailler plus efficacement les propriétaires privés avec les collectivités pour valoriser certains secteurs et les densifier. En allant au-delà de la simple concertation, un mécanisme « gagnant-gagnant » se met en place.

## Qu'est-ce que le Projet d'intérêt majeur (PIM) ? En quoi peut-il être utile pour un projet de territoire ?

Le PIM est destiné à faciliter l'émergence de projets d'envergure au sein des plus grandes agglomérations françaises. Du fait de leur taille, de leur complexité, ou parce qu'ils sont liés à l'arrivée d'une grande infrastructure, ces projets nécessitent un degré important de coordination entre collectivités et grands institutionnels ainsi qu'une visibilité accrue auprès des partenaires privés, sans pour autant justifier une intervention et une prise en charge exceptionnelle du projet par

l'État. Le PIM est donc un nouvel outil de contractualisation à vocation opérationnelle, mis à la disposition des collectivités pour accompagner les mutations des terrains les plus stratégiques. Les signataires de ce contrat seront, au minimum, l'État et les communes ou EPCI concernés, auxquels peuvent s'ajouter d'autres collectivités (département, région...), établissements publics d'État ou sociétés publiques locales. Ainsi, le dispositif devrait favoriser un investissement public efficace, créateur de richesses et levier d'un développement urbain durable.

## Qu'est-ce que le Contrat de développement d'intérêt territorial (CDIT) ?

Le contrat de développement d'intérêt territorial est un nouvel outil permettant d'étendre à l'ensemble de l'unité urbaine de Paris un principe de contractualisation entre l'État et les collectivités et d'étendre ainsi la dynamique des contrats de développement territorial (CDT) créés par la loi Grand Paris. L'objectif premier est de faire émerger des stratégies de développement à une échelle cohérente avec les dynamiques territoriales à l'œuvre, et d'instaurer un partenariat entre les différents niveaux de collectivités, en vue de répondre efficacement aux objectifs ambitieux en matière notamment de production de logements, et ce sans attendre la mise en place de la future métropole du Grand Paris ou la modification des périmètres d'EPCI en Grande Couronne.

## Quelles sont les avancées sur la question des sites et des sols pollués ?

Le dispositif législatif était considéré par de nombreux acteurs comme insuffisant. En particulier, on observait un enchevêtrement et une grande complexité des règles, qui engendrait une multiplication des contentieux. L'objectif est de favoriser la reconquête des friches en sécurisant l'intervention des acteurs de l'aménagement sur ces sites.

La loi Alur introduit un mécanisme consolidé d'information du public sur les risques de pollution des sols, par la création de « secteurs d'information sur les sols » annexés au PLU, et la publication par l'État d'une liste des anciens sites industriels dont il a connaissance. Les obligations d'un maître d'ouvrage projetant de modifier l'usage d'un site ayant accueilli une installation classée et ayant été réhabilité sont clarifiées. Les responsabilités liées à l'obligation administrative d'intervention en cas de pollution grave des sols sont également clarifiées.

# 05

## LA PARTICIPATION DU PUBLIC RENFORCÉE

Dans quel cadre les projets d'aménagement sont-ils désormais soumis au public ?

Qu'est-ce qui change en matière de projet de Directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD), d'Unité touristique nouvelle (UTN) et d'aménagements légers dans les espaces remarquables de la loi Littoral ?

# La participation du public **renforcée**

## Dans quel cadre les projets d'aménagement sont-ils désormais soumis au public ?

Afin de favoriser le développement de la concertation du public en amont, la loi Alur introduit une disposition innovante. Elle prévoit que certains projets de travaux ou d'aménagement, soumis à permis de construire ou d'aménager, et situés sur un territoire couvert par un document d'urbanisme, peuvent faire l'objet d'une concertation du public dès l'avant-projet.

Cette concertation facultative est engagée en amont, préalablement au dépôt de la demande de permis. Dans ces conditions, et afin de simplifier les procédures et réduire les délais, il n'y a pas lieu d'organiser d'enquête publique pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact.

Cette concertation préalable constitue une alternative efficace à l'enquête publique qui arrive trop tardivement dans le processus. En permettant au public de formuler ses observations et propositions en amont du processus, elle contribue à renforcer l'acceptabilité du projet.

## Qu'est-ce qui change en matière de projet de Directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD), d'Unité touristique nouvelle (UTN) et d'aménagements légers dans les espaces remarquables de la loi Littoral ?

Le code de l'urbanisme institue une procédure particulière de participation du public pour l'élaboration, la modification et la révision des DTADD.

Désormais les projets relevant de la DTADD seront mis à la disposition du public pour recueillir ses observations, sur une durée d'un mois avant leur approbation par l'État. Les modalités de cette mise à disposition seront précisées par l'autorité administrative et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant. Un bilan de la mise à disposition sera ensuite établi par l'autorité administrative, puis rendu public au plus tard à la date de publication du décret approuvant la directive territoriale d'aménagement et de développement durable.

S'agissant des UTN, sont désormais précisées les modalités de la mise à disposition au public des projets d'opérations situés sur le territoire non couvert par le SCoT en zone de montagne et soumis à l'autorisation préfectorale.

Enfin, la loi Alur précise les modalités de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public à laquelle sont soumis les aménagements légers implantés dans les espaces remarquables en loi Littoral, préalablement à leur autorisation.



# 06

## LES ORDONNANCES COMPLÉMENTAIRES À LA LOI ALUR

L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 sur le contentieux de l'urbanisme

L'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée sur le logement (PIL)

L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 sur le développement de la construction de logements

L'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 sur le portail national l'urbanisme

# L'ordonnance n° 2013-638

## du 18 juillet 2013

### sur le contentieux de l'urbanisme

**Pourquoi modifier la législation sur le contentieux de l'urbanisme ?**

**Quelles sont les principales évolutions en matière de contentieux de l'urbanisme ?**

L'objectif est de réduire les délais de traitement des contentieux et prévenir les recours malveillants ou abusifs. Cela facilite la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction de logements.

L'ordonnance insère tout d'abord des dispositions pour préciser l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales autres que les associations et certaines personnes publiques contre les permis de construire, d'aménager ou de démolir.

L'objectif est de donner une plus grande lisibilité à ces règles pour éviter les recours infondés.

Elle prévoit également que l'intérêt à agir s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande d'autorisation, afin d'empêcher la constitution d'un intérêt à agir « artificiel », par la voie d'acquisitions ou de locations in extremis d'immeubles se situant dans le voisinage de la construction projetée, et ce uniquement à des fins dilatoires ou de négociations pécuniaires.

Par ailleurs, l'annulation partielle et la régularisation sont modifiées pour permettre la régularisation des permis de construire, d'aménager ou de démolir dès le jugement de première instance et pour donner au juge la possibilité de fixer un délai pour que le titulaire demande cette régularisation.

Le juge a également désormais autorité pour surseoir à statuer sur l'annulation d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir s'il constate que la régularisation est possible par un permis modificatif. Cette disposition s'applique aux vices de fond, de forme et de procédure et permettra d'éviter que le titulaire de l'autorisation s'en trouve dépourvu en cas d'annulation et dans l'attente d'une éventuelle régularisation. Une procédure contradictoire permettant aux parties au contentieux de s'exprimer est également prévue.

Le juge administratif peut désormais condamner l'auteur d'un recours malveillant à allouer des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis de construire si celui-ci a subi un préjudice excessif. Celui qui s'estime lésé n'a donc plus besoin de présenter une requête distincte ou de saisir le juge civil pour des dommages et intérêts.

À noter : Les associations de protection de l'environnement bénéficient d'un régime de protection particulier fondé sur la présomption que leurs recours obéissent à un motif d'intérêt général.

Le décret prévoit 2 mesures phares :

- depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2013 et pour un délai de cinq ans, les tribunaux administratifs sont compétents en premier et dernier ressort pour une catégorie de litiges nécessitant un traitement accéléré. Il s'agit des recours portant sur des bâtiments à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager des lotissements dans les communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants.
- pour accélérer les délais de traitement, le juge peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne pourront plus être invoqués, évitant ainsi la pratique des arguments avancés au « compte-gouttes ».

# L'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013

## relative à la Procédure intégrée sur le logement (PIL)

06

LES ORDONNANCES  
COMPLÉMENTAIRES

### Quel est l'objet de cette nouvelle procédure ?

Le Gouvernement souhaite la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, pour résoudre le manque d'habitations dans certaines zones géographiques. La PIL rationalise les démarches des porteurs de projets et pallie les difficultés liées tant à la complexité des législations (environnement, patrimoine, urbanisme) qu'à la pluralité des acteurs et des autorités compétentes. En menant une seule procédure et en fusionnant les différentes étapes des procédures applicables, la PIL permet d'accélérer et de simplifier les procédures, et de diviser parfois par deux les délais nécessaires à la réalisation de projets de construction de logements.

Cette procédure sera réservée aux opérations d'aménagement ou de construction comportant principalement la réalisation de logements privés ou publics présentant un caractère d'intérêt général et situés en zone urbanisée. Les espaces ruraux et naturels sont préservés, évitant l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Les chartes des parcs naturels nationaux ou régionaux ne pourront pas être impactées dans le cadre de cette procédure.

L'État ou ses établissements publics, les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents sont seuls qualifiés pour engager la PIL.

### Quels sont ses effets ?

Il sera possible en une seule procédure de mettre en compatibilité des documents d'urbanisme et d'adapter les documents de niveau supérieur.

La PIL permettra de mettre en compatibilité les Scot, les PLU, le schéma directeur de la région Île-de-France, les schémas d'aménagement régionaux des régions d'Outre-mer, le PADD de Corse. La procédure définit également les documents pouvant faire l'objet d'une adaptation, et précise les modalités de la procédure.

Les adaptations des normes supérieures existant déjà dans le Code de l'urbanisme sont étendues (à l'exception des chartes de parc) : aux DTA, aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, à certains PPR, aux PLU et aux programmes locaux de l'habitat. Les modalités d'application de ces adaptations sont également précisées, renforçant ainsi le caractère opérationnel de la procédure. Elles restent néanmoins exceptionnelles et à ce titre relèvent de l'État, garant de l'intérêt général. La PIL permet d'organiser une seule enquête publique par le représentant de l'État dans le département, portant à la fois sur l'adaptation des documents concernés et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Elle permet d'engager une seule démarche d'analyse des incidences du projet sur l'environnement. Si l'analyse opérée par l'étude d'impact est suffisamment précise, elle pourra valoir évaluation environnementale lors de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et de l'adaptation des documents supérieurs.

Enfin l'ordonnance promeut un guichet et un dossier uniques. L'autorité ayant décidé l'engagement de la PIL pourra transmettre le projet aux autorités compétentes pour délivrer les autorisations.

# L'ordonnance n° 2013-889

## du 3 octobre 2013

### sur le développement de la construction de logements

**Quel est le but de ces dérogations aux règles d'urbanisme et de construction ?**

Elles visent à favoriser des opérations de densification et de construction de logements dans les zones tendues. Elles permettent de créer les conditions favorables à l'optimisation de l'utilisation des ressources foncières disponibles en ville, en facilitant la construction de logements là où les besoins se font sentir.

L'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'urbanisme pourra déroger au cas par cas aux règles du PLU relatives au stationnement, au volume et au gabarit des constructions.

Le préfet pourra accorder des dérogations à certaines règles de construction dans le cas d'une surélévation.

**Sur quels territoires et dans quelles conditions ces dérogations sont-elles possibles ?**

Elles concernent les 1 151 communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, et 7 communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, dans lesquelles le quota de 20 % de logements sociaux s'applique.

Elles sont possibles dans quatre cas : la construction de logements sur un terrain non bâti ou une « dent creuse » en contiguïté avec au moins une construction existante ; la transformation de tout bâtiment en logements ; l'allègement de l'obligation de créer des aires de stationnement pour les projets de logements offrant une bonne qualité de desserte en transports en commun ; la surélévation d'un immeuble jusqu'à hauteur du faîçage du bâtiment contigu.

**Quelles sont les conditions de dérogation aux obligations de création d'aires de stationnement ?**

La dérogation pourra être accordée en fonction de la qualité de la desserte et de l'impossibilité technique de réaliser du stationnement dans le cas d'une surélévation ou d'une transformation de tout bâtiment en logements. Lors d'un projet de construction d'un immeuble de logements neufs, celui-ci doit être situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou en site propre ; la dérogation pourra alors être accordée en fonction du nombre de places strictement nécessaires au regard de la densité urbaine ou encore des capacités de stationnement existant déjà à proximité.

**Comment va se faire l'instruction de la demande de dérogation aux règles de construction ? (décret n° 2013-891 du 3 octobre 2013)**

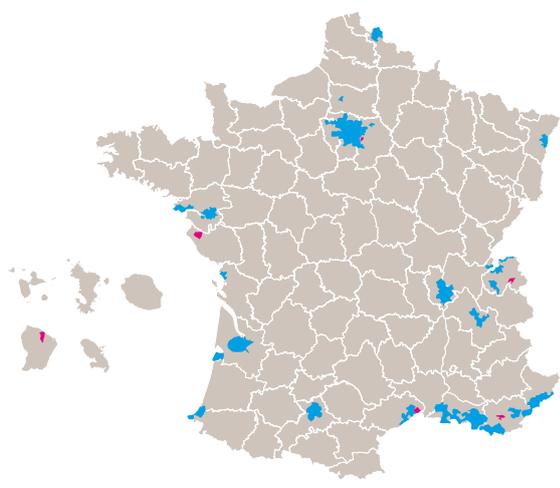
Le maître d'ouvrage dépose la demande de dérogation en même temps que celle de permis de construire. La demande de dérogation aux règles de la construction dans le cas d'une surélévation doit préciser les règles auxquelles le maître d'ouvrage souhaite pouvoir déroger, les raisons, et, le cas échéant, les mesures compensatoires qu'il propose.

Le dossier est transmis par le maire au préfet (« guichet unique » pour le maître d'ouvrage) et doit être instruit sous trois mois. L'absence de notification de la décision du préfet vaut accord tacite à la demande de dérogation aux règles de la construction.

Pour les demandes de permis de construire dérogeant au seul règlement du PLU, le délai d'instruction est majoré d'un mois à compter de la réception du dossier complet.

Si la dérogation a été refusée par le préfet, le silence du maire vaut rejet de la demande. Si elle est accordée, l'arrêté du permis de construire est affiché en mairie dans son intégralité.

## Carte des zones tendues



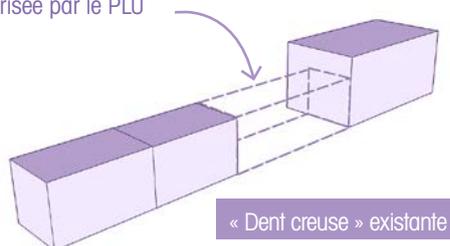
 Zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants

 Communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique

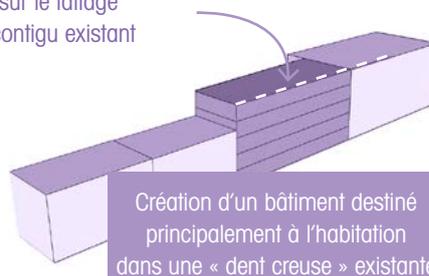
## Possibilité de dérogation à certains articles du PLU

## Exemple de « dent creuse »

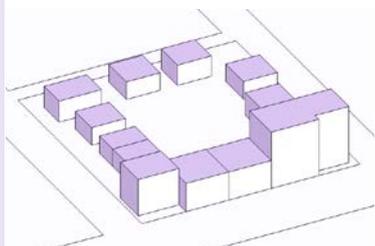
Enveloppe constructible autorisée par le PLU



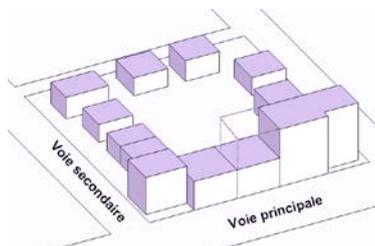
Possibilité d'alignement maximale de la nouvelle construction destinée à l'habitation sur le faîtiage du bâtiment contigu existant



## Exemple de surélévation

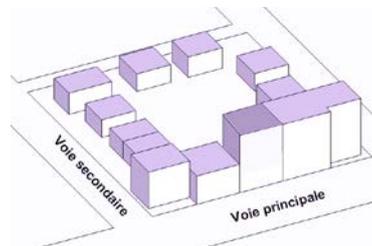


Une opportunité de surélévation d'un bâtiment contigu à un immeuble, situé dans un îlot à dominante d'habitat individuel en zone U.



La dérogation pourra être accordée si :

- la construction surélevée ne déroge pas à la destination principale de la zone, qui autorise la création d'immeuble d'habitat collectif ;
- son insertion dans l'îlot n'est pas de nature à détériorer la forme urbaine existante.



Les dérogations aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement permettront la construction de la surélévation. La nouvelle construction respectera l'équilibre urbain de l'ensemble de l'îlot.

# L'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013

## sur le portail national de l'urbanisme

### À quoi va servir ce portail national de l'urbanisme ?

Il sera la plateforme légale de publication et de consultation des documents d'urbanisme et des Servitudes d'utilité publique (SUP) à partir de 2020. Il facilitera l'accès à l'ensemble des documents d'urbanisme et des SUP opposables aux autorisations d'urbanisme.

### Quelles seront les nouvelles obligations des communes

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les communes et établissements publics compétents mettront à disposition du public le document d'urbanisme en vigueur sur le portail de l'urbanisme si le standard de numérisation du document le permet. À défaut, elles pourront le mettre à disposition dans un format libre sur leur site ou celui des services de l'État en charge de l'urbanisme.

À compter de la même date, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale devront transmettre sous forme numérisée standardisée les documents d'urbanisme au fur et à mesure de leur modification afin d'alimenter le portail national de l'urbanisme.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2015, les gestionnaires de SUP transmettront à l'État, dans les mêmes conditions, les servitudes dont ils assurent la gestion. Les SUP pouvant porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale feront l'objet d'une insertion particulière sur le portail de l'urbanisme.

### Quels sont les organismes impliqués dans ce projet ? Quel est le calendrier ?

Le portail est une coréalisation de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Son ouverture est prévue en 2015, afin de permettre une alimentation anticipée des collectivités locales et des gestionnaires de SUP.

Il sera pleinement opérationnel le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

LES MESURES ENTRENT EN VIGUEUR LE LENDEMAIN DE LA DATE DE PUBLICATION DE LA LOI, SAUF EN CAS D'ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE OU DE DÉCRETS PRÉCISANT LEURS MODALITÉS D'APPLICATION.

# Les principales étapes de la mise en œuvre de la loi

27  
MARS  
2014

- La loi Alur a été publiée au JO le 26 mars 2014. Les mesures qui ne font pas l'objet d'une entrée en vigueur différée ou qui ne nécessitent pas de décret d'application entrent en vigueur le lendemain, soit le 27 mars 2014.
- Suppression des COS et de la taille minimale des parcelles
- Un PLUI n'est plus obligé de tenir lieu de PLH et/ou de PDU.

1<sup>ER</sup>  
JUILLET  
2014

- Un nouveau périmètre de Scot ne peut être arrêté sur le périmètre d'un seul EPCI à compter de cette date.
- Les dispositions de la loi Alur relatives aux modalités de la participation du public pour les projets d'unités touristiques nouvelles et de certains aménagements légers dans les espaces remarquables relevant de la loi Littoral s'appliqueront aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter de cette date.

1<sup>ER</sup>  
JUILLET  
2015

- À compter de cette date, une procédure de révision du PLU sera nécessaire pour ouvrir à l'urbanisation une zone 2AU créée il y a plus de neuf ans.
- À partir de cette date, le seuil de mise à disposition des services de l'État passe de 20 000 à 10 000 habitants pour les EPCI compétents en ADS.

1<sup>ER</sup>  
JANVIER  
2016

- Les POS non transformés en PLU sont caducs. Toutefois, les procédures de révision du POS peuvent être achevées après le 31 décembre 2015 dans la limite d'un délai de trois ans après la publication de la loi (le PLU doit alors être arrêté).
- Les nouvelles mesures portant sur le plafond des surfaces de stationnement des commerces entrent en application à compter de cette date.

1<sup>ER</sup>  
JANVIER  
2017

- La pleine application du principe d'urbanisation limitée à toute commune située à plus de 15 km du rivage ou de la limite d'une unité urbaine, en l'absence de SCoT, entre en vigueur.
- Report à cette date de la « grenellisation » des SCoT et des PLU, initialement prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2016

27  
MARS  
2017

- Le principe du transfert de droit de la compétence PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, aux communautés d'agglomération et de communes existant à la date de publication de la loi, entre en vigueur, sauf opposition de 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population.

# LEXIQUE

<b>ADS</b>	Application du droit des sols	<b>PLUI</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>AFU</b>	Association foncière urbaine	<b>PN</b>	Parc national
<b>AFUP</b>	Association foncière urbaine de projet	<b>PNR</b>	Parc naturel régional
<b>CDAC</b>	Commission départementale d'aménagement commercial	<b>POA</b>	Programme d'orientations et d'actions
<b>CDCEA</b>	Commission départementale de la consommation des espaces agricoles	<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>CDIT</b>	Contrat de développement d'intérêt territorial	<b>PPA</b>	Plan de protection de l'atmosphère
<b>CNAC</b>	Commission nationale d'aménagement commercial	<b>PPR</b>	Plan de prévention des risques
<b>DAC</b>	Document d'aménagement commercial	<b>PRAD</b>	Plan régional d'agriculture durable
<b>DIA</b>	Déclaration d'intention d'aliéner	<b>PUP</b>	Projet urbain partenarial
<b>DOO</b>	Document d'orientation et d'objectifs	<b>RLP</b>	Règlement local de publicité
<b>DTA</b>	Directive territoriale d'aménagement	<b>RNU</b>	Règlement national d'urbanisme
<b>DTADD</b>	Directive territoriale d'aménagement et de développement durable	<b>SAGE</b>	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale	<b>SAR</b>	Schéma d'aménagement régional
<b>EPF</b>	Établissement public foncier	<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>EPFL</b>	Établissement public foncier local	<b>SDAGE</b>	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
<b>OAP</b>	Orientation d'aménagement et de programmation	<b>SDRIF</b>	Schéma directeur de la région Île-de-France
<b>PADD</b>	Projet d'aménagement et de développement durable	<b>SDTAN</b>	Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
<b>PADDUC</b>	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse	<b>SRADDT</b>	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
<b>PAE</b>	Programme d'aménagement d'ensemble	<b>SRCAE</b>	Schéma régional climat, air et énergie
<b>PCET</b>	Plan climat-énergie territorial	<b>SRCE</b>	Schéma régional de cohérence écologique
<b>PDU</b>	Plan de déplacements urbains	<b>SUP</b>	Servitude d'utilité publique
<b>PGRi</b>	Plan de gestion des risques d'inondation	<b>TSE</b>	Taxe spéciale d'équipement
<b>PIL</b>	Procédure intégrée sur le logement	<b>UTN</b>	Unité touristique nouvelle
<b>PIM</b>	Projet d'intérêt majeur	<b>ZAC</b>	Zone d'aménagement concerté
<b>PLH</b>	Programme local de l'habitat	<b>ZACOM</b>	zone d'aménagement commercial
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme	<b>ZAD</b>	zone d'aménagement différé



## Où s'informer?

- sur le site internet du ministère : [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)
- auprès des préfetures de région / Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- auprès des préfetures de département / Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT et DDTM)

## Contact

### Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires

Direction générale de l'aménagement,  
du logement et de la nature (DGALN)

Direction de l'habitat, de l'urbanisme  
et des paysages (DHUP)

Arche Sud - 92055 La Défense Cedex



Direction de la publication : DGALN/DHUP  
Conception-réalisation : CITIZENPRESS