



LES (R)EVOLUTIONS LEGISLATIVES : QUELLE(S) PLANIFICATION(S) POUR LES TERRITOIRES POUR DEMAIN ?

Par Jonathan WALTUCH – Mardi 24 novembre 2015

A l'occasion de la sortie des cahiers de l'audap #9, l'AUDAP a organisé le mardi 24 novembre 2015 une conférence - débat à Pau et Bayonne sur le thème de la planification territoriale et urbaine. Mise en exergue aujourd'hui par les outils comme les SRADDET, les SCoT, les PLUI, etc.

La planification fait l'objet depuis quelques années d'évolutions réglementaires majeures. Les réformes se sont succédé à un rythme soutenu et les acteurs de la planification territoriale ont souvent du mal à s'y retrouver, d'autant que la cohérence et la pertinence de ces réformes ne sont pas toujours assurées.

Jonathan WALTUCH, Avocat au Barreau de Strasbourg, Membre du Cabinet Soler-Couteaux/Llorens, Docteur en droit public, a décrypté la place des documents de planification revus par le législateur depuis Grenelle et jusqu'aux lois ALUR et NOTRe.*

2000-2015, 15 années pour un changement de paradigme en termes de Planification

L'acte de naissance de la planification est à lier à la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 qui institue le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), au niveau de l'agglomération, et le Plan d'Occupation des Sols (POS), à l'échelle de la commune. Ces documents sont établis par l'Etat, de manière conjointe avec les communes, qui ont un pouvoir d'opposition. Un changement majeur, sur la forme, est opéré en 1983 avec les lois de décentralisation, qui ont pour conséquence le transfert de la compétence urbanisme aux communes. Un pouvoir somme toute relatif puisque l'Etat reste particulièrement présent lors de l'élaboration des documents.

Le vrai tournant, qui place la commune comme maître du jeu est celui de la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) de 2000. Au-delà de ce point clé, et des évolutions sémantiques, le SDAU devenant le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le POS le Plan Local d'Urbanisme (PLU), c'est surtout la nature même des documents qui est réinventée : la seule entrée réglementaire de droit du sol laissant place au Projet politique, celui-ci étant au cœur de la construction du document, de toutes ses pièces. Associée à l'entrée Projet, sera ensuite renforcée au gré des lois (Habitat, Grenelle, Alur...) une approche plus qualitative. Il s'agira de construire le Projet autour des problématiques d'habitat et non de la seule construction, des besoins en mobilité et non des seuls réseaux... Globalement, ceux sont des approches plus environnementales, plus durables qui vont donner plus de corps aux documents, notamment pour répondre aux besoins sociétaux mouvants.

Mais si les documents gagnent peu en peu en sens territorial et environnemental, ils vont aussi gagner en complexité. Et c'est ainsi une inversion forte du mouvement mis en place jusque dans les années 2000 qui va s'organiser. La sophistication des attentes permettant au pouvoir étatique, garant du contrôle de légalité, de reprendre peu à peu la main sur la direction prise par les documents d'urbanisme, au nom des intérêts généraux.

Un contenu toujours plus riche et complexe

La loi SRU, en plaçant le Projet au cœur de la réflexion et en offrant la possibilité de développer de nouvelles thématiques (peu ou prou proches des problématiques d'aménagement) est aussi considérée comme l'élément fondateur de la sophistication des documents d'urbanisme.

Pour le SCOT, dont l'objectif est de mettre en cohérence les politiques publiques d'aménagement et de développement des territoires et donc de donner un cadre, différents exemples peuvent illustrer le propos. Il en est ainsi de sa capacité à développer une vision sur le littoral et l'espace maritime, ce dernier n'ayant pourtant aucune vocation à être aménagé, voire urbanisé... Les allers-retours réglementaires incessants sur la thématique commerciale, demandant de réaliser tantôt un Document d'Aménagement Commercial (DAC), puis un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC), voir d'intégrer uniquement le volet commercial au Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO), sont également la preuve de la difficulté du législateur à se saisir de la place du SCoT dans la hiérarchie des documents et de la volonté de faire porter à celui-ci une responsabilité qui ne devrait a priori pas lui incomber, et ce d'autant que le SD(AU), jugé trop planificateur à l'époque sur l'usage du sol, a été abandonné. Enfin, la possibilité de définir sur certains secteurs des règles d'urbanisme précises, en conditionnant parfois les autorisations de constructions, montrent combien, sous couvert de voir se développer un urbanisme plus raisonné et plus durable, le législateur souhaite intervenir sur les choix des communes, ce qui questionne par ailleurs la place du SCoT, celui-ci étant parfois vécu comme un super-PLU.

Plus que le SCoT, c'est le PLU qui a vu son contenu grandement évoluer et se complexifier au cours de ces 15 dernières années. La dimension Projet, traduit à travers le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) est devenu le réceptacle et l'initiateur de nombreuses obligations : en 2003, avec la loi Habitat, les Opérations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont mises en place et permettent de dessiner, de définir de manière poussée l'aménagement de secteurs, au-delà de la seule règle de construction ; en 2010, avec la loi Grenelle, la notion d'échéancier leur est intégrée... La même année, entre autres obligations, celles de modération de la consommation de l'espace est inscrite au code. Pour inciter à la réalisation de document toujours plus intégré, répondant à l'objectif d'un urbanisme de projet, la loi Alur offre également en 2014 la possibilité, alors qu'il s'agissait d'une obligation sous la loi Grenelle de 2010, d'intégrer le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) à la réalisation du PLU Intercommunal. Elle aura pour conséquence la création d'un document spécifique au PLUI, le Programme d'Orientations d'Aménagement (POA), articulé autour du PADD.

Au-delà des thématiques, les documents vont également connaître une évolution importante de leur structuration. La redéfinition à huit reprises depuis la loi SRU du contenu du Rapport de présentation, notamment avec l'évaluation environnementale, en est l'illustration principale. En conséquence, les temps de réalisation ne vont cesser de s'allonger (de 5 à 8 ans en moyenne pour un SCoT) et les coûts s'envoler, et ce, au prix d'un bénéfice Projet parfois relatif. Le contrôle de légalité ayant aussi bien du mal à exercer son travail tant l'instabilité des textes ne permet pas de donner un avis simplifié.

Des périmètres institutionnels et de projets qui se réinventent

La réforme territoriale en cours (issues de la loi Nouvelle Organisation Territoriale et de la République – NOTRe) et la redistribution des compétences qu'elle dessine, conjointement aux évolutions réglementaires en matière d'urbanisme, vont de leur côté réinventer les pratiques. La Région devenant un acteur renforcé de l'aménagement du territoire quand l'Intercommunalité gagne en reconnaissance en termes de planification urbaine, le PLUI devenant la norme.

Le souhait du législateur de concevoir le PLU à l'échelle intercommunale n'est toutefois pas nouveau. En effet, le fait de penser de plus en plus les politiques publiques à l'échelle intercommunale alors que celle de la planification urbaine continuait à être pensée à l'échelle communale a très tôt été reconnu comme paradoxal par le législateur. Mais face à ces acquis historiques, les territoires ont aussi eu besoin de temps. L'intercommunalité devait atteindre une présence institutionnelle et une légitimité politique réelles et les maires devaient accepter le transfert d'une compétence ancrée dans l'ADN de leur commune.

Tout va commencer avec la loi Chevènement de 1999, qui va offrir aux communes la possibilité de se regrouper en intercommunalité (Etablissement Public de Coopération Intercommunale – EPCI) et ce dans l'intérêt qu'elle gère des compétences sur un territoire plus en adéquation avec le territoire vécu par leurs habitants.

D'un autre côté, dès 2000 avec la loi SRU qui instaure le PLU, le législateur, pour inciter à l'élaboration de document à des échelles plus larges, va également offrir la possibilité aux communes de se regrouper pour élaborer des PLUI. Dès 2003, avec la loi Habitat, il instaurera en sus la possibilité du transfert de compétence urbanisme à l'échelle de l'intercommunalité, le PLU restant encore le principe. C'est en 2010 que le premier renforcement de la place du PLUI s'opère, celui-ci devenant dans l'écriture du code le principe et le PLU l'exception. Mais malgré ces évolutions, début 2014, on ne comptera que 190 démarches PLUI en cours ou approuvées au niveau national.

C'est ainsi qu'en 2014 le législateur décide de franchir un cap, avec la loi Alur. Le PLUI, au regard du regroupement des EPCI en cours et à venir, des compétences toujours plus renforcées des intercommunalités, doit désormais devenir la norme, par souci de gestion cohérente des territoires. La compétence urbanisme devient désormais obligatoire à l'échelle intercommunale et il s'agit de délibérer à l'échelle de l'EPCI pour savoir si celui-ci conserve ou non la dite compétence, en le justifiant. Tous les EPCI, qui couvrent toutes les communes de France depuis 2010, ont ainsi la possibilité de faire délibérer leurs communes sur ce sujet jusqu'à mars 2017 et ces dernières détiennent une minorité de blocage (25% des communes représentant au moins 20% de la population) pour réintégrer la compétence urbanisme à leur niveau.

Si la compétence est transférée et le PLUI lancé, pour satisfaire la meilleure prise en compte des communes, le législateur a également intégré des gardes fous : la concertation avec les communes devient de l'élaboration collaborative. La commune garde ainsi un regard particulier sur le projet puisque lors de son arrêt, elle est systématiquement consultée par vote. Et si l'une d'entre elles vote contre, il s'agit alors de relancer le vote à l'échelle intercommunale où seule une approbation à la majorité qualifiée pourra permettre l'adoption du projet. Une conférence des maires, regroupant toutes les communes, est également instituée et agit à différents moments clés de la procédure. Celle-ci donne notamment son avis lors de l'arrêt du projet, en ayant connaissance de tous les avis formulés, dont ceux des communes, et ce n'est qu'après son vote que le PLUI peut être adopté.

Le PLUI, jugé essentiel, devient donc une norme toute relative. Mais il doit être noté que ces plafonds ou garde-fous restent sans nul doute instaurés de manière provisoire pour satisfaire les communes, qui restent le ciment de l'organisation territoriale française. Et ce, certainement le temps que les territoires intègrent et acceptent cette nouvelle disposition, celle de faire projet d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

Toutes ces évolutions sont également concomitantes avec la réforme territoriale, dite loi NOTRe, qui invite les EPCI à se consolider autour d'un nombre restreint de territoires de projets d'ici 2017. Des territoires qui devraient être d'une taille conséquente et qui interrogent aujourd'hui la légitimité des outils de planification SCoT et PLUI. En effet, dans certains cas, notamment de grand EPCI, le législateur ayant réinstauré la possibilité de faire SCoT à l'échelle de l'EPCI (avec la loi Alur, celui-ci ne pouvait être réalisé que sur 2 EPCI minimum hors exception), le document SCOT rentrerait directement en résonance avec le PLUI, prôné à l'échelle intercommunale. L'outil PLUI valant SCoT rendu possible sous condition par la loi pourrait dès lors être vu comme une porte de sortie par les territoires. Mais il doit être précisé que l'instabilité juridique que cette possibilité offre, tant les documents ont des objectifs, des finalités, des temporalités différentes... pourraient être surtout source de nombreux contentieux et déstabiliser les territoires à terme.

Pour le juriste, un bilan finalement mitigé

Certes, de nombreuses évolutions vont dans le bon sens et particulièrement celles qui affirment la place et la taille de l'intercommunalité dans le système décisionnel. Faire SCOT, c'est penser l'aménagement et le développement du territoire de manière cohérente au niveau d'un périmètre large, celui du bassin de vie. Faire PLUI, c'est concevoir un urbanisme raisonné à la bonne échelle, celle du territoire pratiqué par ses habitants. Et c'est aussi rendre plus cohérente la définition des autres politiques publiques, aujourd'hui régies à l'échelle de l'EPCI.

Mais si cette simplification territoriale et le transfert de compétences semble de bon aloi, il est à pointer que la complexification des documents appelle à de nombreuses réserves. Le sentiment que l'idéologie prime par ailleurs sur le pragmatisme et la raison étant pour le juriste à son apogée.

En effet, les plus-values des différentes réformes sur le contenu et la structuration des documents semblent parfois bien minces compte tenu des difficultés d'élaboration et des risques juridiques qu'elles semblent engendrer. Il semble donc plus que temps d'offrir une stabilité juridique à ces documents, au moins pour les 10 années à venir, de manière aussi à mieux juger de leurs effets et ainsi être dans la capacité d'une adaptation plus fiable à terme.

Enfin, la compilation permanente des objets à traiter dans ces documents ne fait-elle pas par ailleurs perdre tous sens commun à ces démarches ? Au risque d'engendrer une planification au coup par coup et donc de faire disparaître l'essentiel, à savoir faire Projet de territoire aux bénéfices des citoyens.