

LOI DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ

Comité directeur du 3 avril 2014

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a été publiée au journal officiel du 26 mars 2014 au terme d'un débat parlementaire de plus de huit mois. Avec 177 articles, dont 51 dans le titre IV pour le seul champ de l'urbanisme, le texte affiche ses intentions refondatrices, mais se révèle difficile d'approche à la simple lecture. Ainsi, à lui seul, l'article 129 ne comporte pas moins de 192 alinéas pour 5 paragraphes.

I. Un texte attendu surtout pour son contenu « logement »

En matière de logement, la loi ALUR renforce la protection des particuliers, qu'ils soient locataires ou propriétaires (garantie universelle des risques locatifs, réduction et plafonnement des frais d'agence, prise en compte d'une grille de vétusté dans l'état des lieux, limitation stricte et sanctionnée des justificatifs exigibles par les bailleurs...), et encadre plus clairement les activités des professionnels de l'immobilier (redéfinition des prestations de syndic pour éviter les pratiques abusives).

Certaines dispositions seront particulièrement utiles en montagne, notamment dans les stations. Ainsi, l'aménagement des règles de majorité lors des votes en assemblée générale (article 59) devrait faciliter les travaux de conservation des immeubles, en recourant à la règle, plus souple, de la majorité des présents ou des représentés. Le même article prévoit également, afin de faciliter la gouvernance des ensembles immobiliers complexes, la possibilité d'instaurer une division en volumes.

Concernant les locations meublées de courte durée, les propriétaires n'auront plus à demander l'autorisation préalable de la copropriété pour tout "changement d'usage d'un local destiné à l'habitation aux fins de le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage" (article 16).

II. Un urbanisme toujours plus intégré

Densification et coup d'arrêt à l'artificialisation des sols sont les deux orientations majeures qui sous-tendent le volet urbanisme de la loi ALUR. Sous l'intitulé « moderniser les documents de planification et d'urbanisme », le titre IV de la loi consacre en effet l'attribution de la compétence d'urbanisme à tous les maires d'ici trois ans... mais sur fond de planification urbanistique intercommunale et de systématisation des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

a) Les principales mesures d'urbanisme impactant la montagne

➤ **La disparition des plans d'occupation des sols (POS) au-delà du 31 décembre 2015.**

L'article 135 de la loi prévoit que les POS qui n'ont pas encore été convertis en PLU devront donc l'être d'ici là, faute de quoi, l'urbanisation communale se retrouve régie par le règlement national d'urbanisme (RNU).

➤ **L'autorité planificatrice des SCOT renforcée.**

Les SCOT deviennent désormais un préalable impératif à toute ouverture à l'urbanisation d'une zone constructible inscrite dans un document d'urbanisme local de type plan locale d'urbanisme (PLU) ou carte communale.

➤ **L'apparition d'inter-SCOT.**

Des inter-SCOT pourront être mis en place (article 131), bien entendu lorsqu'ils sont contigus pour mise en cohérence et complémentarité des stratégies d'aménagement et de développement.

➤ **Le statut des cartes intercommunales**

Le statut des cartes communales se rapproche plus encore de celui des PLU. Ainsi, il emprunte aux PLU plusieurs modalités pour leur élaboration : initiative de la commune ou de l'EPCI, avis préalables sur le statut agricole des terres, enquête publique et incorporation en annexe des servitudes d'utilité publique. Mais, comme pour les PLU, l'ouverture en dehors des parties agglomérées de la commune de nouvelles zones à l'urbanisation dépendra de l'existence d'un SCOT applicable et de sa compatibilité avec ce dernier.

➤ **L'intercommunalité renforcée en matière d'urbanisme.**

L'article 136 de la loi consacre l'intercommunalité en transférant d'office aux EPCI la compétence en matière de PLU, lors du renouvellement des conseils communautaires à partir de mars 2017. L'échelon communal conserve néanmoins une certaine importance du fait de deux principes majeurs inscrits dans la loi :

- d'une part une minorité de blocage permettant aux communes de s'opposer au transfert : 25% des communes représentant au moins 20% de la population de l'intercommunalité.
- d'autre part, le maintien, par l'article 134 paragraphe I. de la loi, de la compétence du maire pour délivrer les autorisations d'urbanisme (permis de construire, d'aménager ou de démolir) dans le cadre d'un PLU ou d'une carte communale, prévue par l'article L.422-1 du code de l'urbanisme mais dont la rédaction est précisée sur deux points :
 - la compétence est immédiate pour les PLU ou pour les cartes communales qui seront postérieures à la publication de la loi, sans qu'il soit besoin d'une délibération municipale,

- la compétence deviendra effective à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les PLU et les cartes déjà existants et pour lesquels la compétence n'a pas été attribuée au maire par délibération.

➤ **La restriction de la mise à disposition de l'ingénierie d'Etat**

L'article 134 modifie l'article L.422-8 du code de l'urbanisme, pour limiter le recours gratuit aux services d'ingénierie de l'Etat, à partir du 1^{er} juillet 2015, aux seuls EPCI de moins de 10 000 habitants (au lieu de 20 000 jusqu'ici), soit la même taille que les communes qui en disposent en vertu du même article.

➤ **La possibilité de créer avec l'Etat des agences d'urbanisme**

L'article 140 complète l'article L.121-3 du code de l'urbanisme pour permettre aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux collectivités territoriales de créer avec l'Etat et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des agences d'urbanisme chargées de mener des réflexions, d'étudier et d'accompagner les politiques publiques qui y sont conduites.

➤ **Un urbanisme privilégiant la densification**

La volonté de pratiquer désormais un urbanisme fermé (c'est-à-dire densifiant les zones déjà urbanisées en limitant au maximum l'artificialisation nouvelle des sols) se retrouve également avec :

- une nouvelle règle d'obsolescence du principe de constructibilité d'une zone si aucune construction n'y a été engagée au bout de douze ans, et si aucune procédure de modification de la zone en zone constructible (article L.122-2 du code de l'urbanisme tel que rédigé par le 10^o de l'article 129),
- une préservation renforcée des terres agricoles et des espaces naturels par un recours accru à l'avis des chambres d'agriculture et la création d'une commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) pour toute velléité de transformation de terres agricoles en terrains constructibles.

➤ **Un nouvel encadrement du changement de destination des bâtiments agricoles**

L'article 140 de la loi introduit une rédaction nouvelle de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme pour permettre en l'absence de PLU ou de carte communale, « l'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ».

L'article 157 de la loi encadre ce cas de figure dans le cadre d'un PLU en précisant, dans l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme relatif au règlement d'un PLU, que celui-ci peut prévoir, pour des raisons patrimoniales ou architecturales, le changement de destination de bâtiments agricoles ou leur extension limitée si cela ne compromet ni l'acte d'exploitation ni la qualité paysagère, mais avec avis préalable conforme de la CDCEA pour l'exécution des travaux.

b) Le maintien de la dérogation montagne pour les constructions isolées

Grâce à la mobilisation des parlementaires de montagne, la dérogation à l'obligation de construction en continuité pour les communes de montagne non dotées de document d'urbanisme local (L.145-3 III-c du code de l'urbanisme), est maintenue, alors que le texte initial du projet de loi prévoyait sa disparition pure et simple.¹

III. Une réforme qui appelle encore des compléments

En dépit des ambitions affichées par le texte, la réforme du droit de l'urbanisme par la loi ALUR reste inachevée sur au moins deux aspects :

➤ La réforme de l'urbanisme commercial

Cette dimension essentielle de l'urbanisme local a été jugée comme un risque d'alourdissement à un texte déjà très substantiel. Un projet de loi spécifique doit lui être prochainement consacré.

➤ La réhabilitation de l'immobilier de loisir

Le groupe de travail ad hoc mis en place par le ministère du tourisme poursuit sa réflexion et pourrait formuler des propositions à vocation législative qui iraient au-delà des outils mis en place par ALUR, notamment en matière d'expropriation et de droit de préemption.

¹ A vrai dire, le droit commun tend à rejoindre l'esprit de la dérogation montagne puisque la nouvelle rédaction du code de l'urbanisme¹ autorise aussi « Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors (notamment) qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques (...) ».

Toutefois, les conditions requises pour son application sont particulièrement exigeantes. En effet, « La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ».