



Le PLU intercommunal : Comment s'engager dans la démarche ? Quels impacts pour les documents d'urbanisme ?



Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort

10 rue Aristide Briand - BP 10107 - 90002 Belfort Cedex

Tél : 03 84 46 51 51 - Fax : 03 84 46 51 50

Courriel : contact@autb.fr

Internet : www.autb.fr

La présente note remplace et améliore celle publiée en juillet 2014

Dans la plupart des communes dotées d'un PLU, d'un POS, voire d'une carte communale, les dispositions des lois Grenelle et ALUR obligent au renouvellement du document d'urbanisme en cours (*voir note AUTB précédente, info juridique n°8 de juin 2014*). Les communes doivent, en outre, tenir compte de certaines échéances au-delà desquelles la caducité des documents sera constatée. Toutes ces décisions communales sont donc concernées par la perspective intercommunale du PLUi qui peut – ou non – les englober à plus ou moins long terme.

C'est pourquoi il y a une certaine urgence à ce que les intercommunalités clarifient leur position en matière d'urbanisme, afin d'éviter un télescopage.

Cette note explique les parcours possibles au regard de l'engagement des PLUi à court ou moyen terme. Trois orientations sont à comparer : l'engagement, le report ou le rejet du PLUi. Toutes trois mettent en jeu le lien communal/intercommunal sur la question du droit des sols.

La perspective de la prise en compétence intercommunale d'élaboration des documents d'urbanisme peut être impactée par des modifications de périmètres des intercommunalités. Nous en expliquerons le mécanisme sur les documents engagés.

Il reste enfin à bien saisir la définition de la « compétence urbanisme » dont on parle, laquelle n'est pas à confondre avec l'instruction et la délivrance des permis de construire.

Document utile : « *un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction* » par le Ministère du logement et de l'égalité des territoires. À télécharger sur le site www.territoires.gouv.fr

sommaire

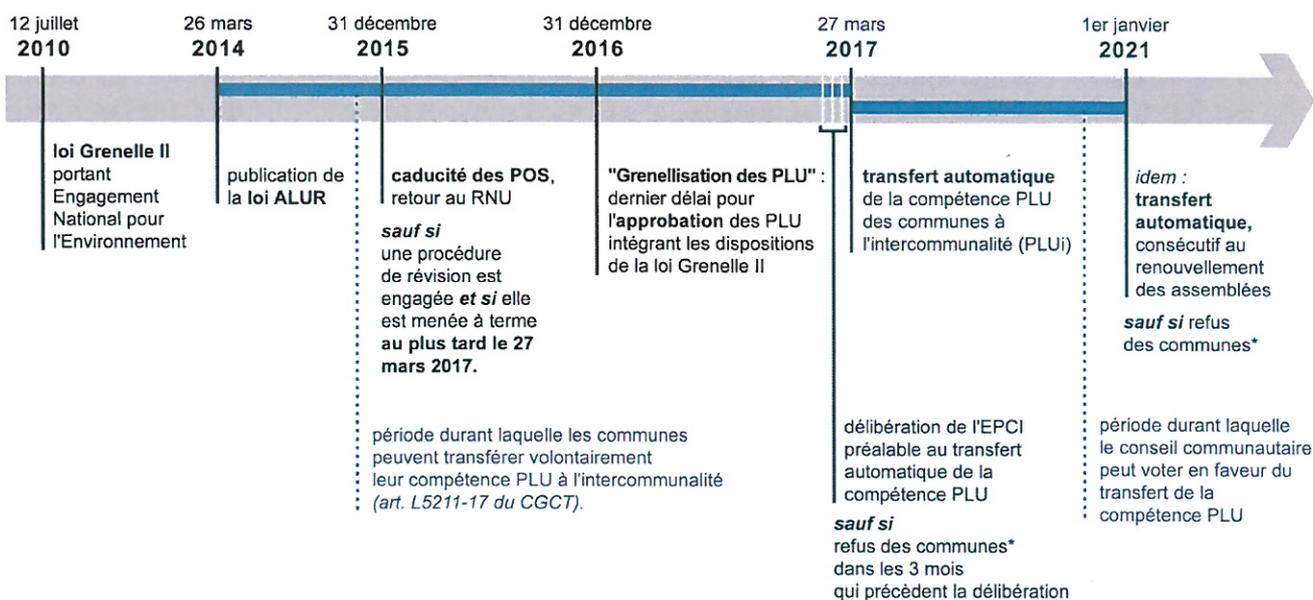
I. L'engagement d'un PLUi	3
1. La prise de compétence	
2. Les conséquences de la prise de compétence sur les documents d'urbanisme	
3. La mise en oeuvre du PLUi	
II. Le rejet ou le report de la compétence PLUi	6
1. Converger sur la conception intercommunale	
2. Faire converger techniquement les documents communaux	
3. Aider la démarche des communes	
Comment appréhender un nouveau périmètre intercommunal	7
1. Le transfert de compétences des EPCI fusionnés envers le nouvel EPCI	
2. Conséquences des évolutions des EPCI sur les PLU et les cartes communales	
Clarification à propos de la « compétence urbanisme »	10
1. L'élaboration du document d'urbanisme	
2. L'instruction des autorisations d'urbanisme	
3. La délivrance des autorisations d'utilisation du sol	

Les évolutions de la planification intercommunale consécutives à la loi ALUR

Les évolutions de la planification intercommunale consécutives à la loi ALUR

schéma : Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort, avril 2014

Quand l'EPCI exerce la compétence PLU, il engage une procédure d'élaboration (ou de révision) d'un PLU lorsqu'il le décide et, au plus tard, lorsqu'il révisé un des PLU applicables dans le périmètre.



Notes

- EPCI = Établissement Public de Coopération Intercommunale
- RNU = Règlement National d'Urbanisme (art. L111.1 du CU)
- Grenelle II = loi ENE n°2010-788 du 12/07/2010.

* Refus porté par au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population.

schéma :
Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort, avril 2014,
MàJ Juin 2014.



I. L'engagement d'un PLUi

1. La prise de compétence

L'engagement d'un PLUi suppose que l'EPCI en acquière la compétence. Il le fera de façon volontaire ou automatique, en fonction du moment de sa décision.

1.1. Une prise de compétence (PLUi) volontaire jusqu'au 27 mars 2017

Le transfert de la compétence volontaire est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté et des deux tiers des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification au maire de chaque commune de la délibération de l'organe délibérant de la communauté pour se prononcer sur le transfert proposé. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

1.2. Le transfert automatique de compétence PLUi à partir du 27 mars 2017

La compétence est obligatoire, sauf si la communauté s'y oppose par une minorité de blocage (au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population). Ce processus sera reconduit lors du renouvellement de l'assemblée.

2. Les conséquences de la prise de compétence sur les documents d'urbanisme

L'EPCI est en charge de la gestion des documents existants et à venir. Les obligations de rénovation des documents locaux (grenellisation, caducité des POS) ne sont en rien différées.

2.1. Les procédures engagées avant le transfert de compétence volontaire

L'EPCI une fois compétent, peut achever les procédures engagées par les communes membres, sur leur périmètre initial, avant la date du transfert de compétence. La communauté doit néanmoins obtenir au préalable l'accord de la commune concernée. L'EPCI supportera le déroulement administratif du document selon des modalités qui restent à définir.

2.2. Les procédures concomitantes à l'élaboration d'un PLUi

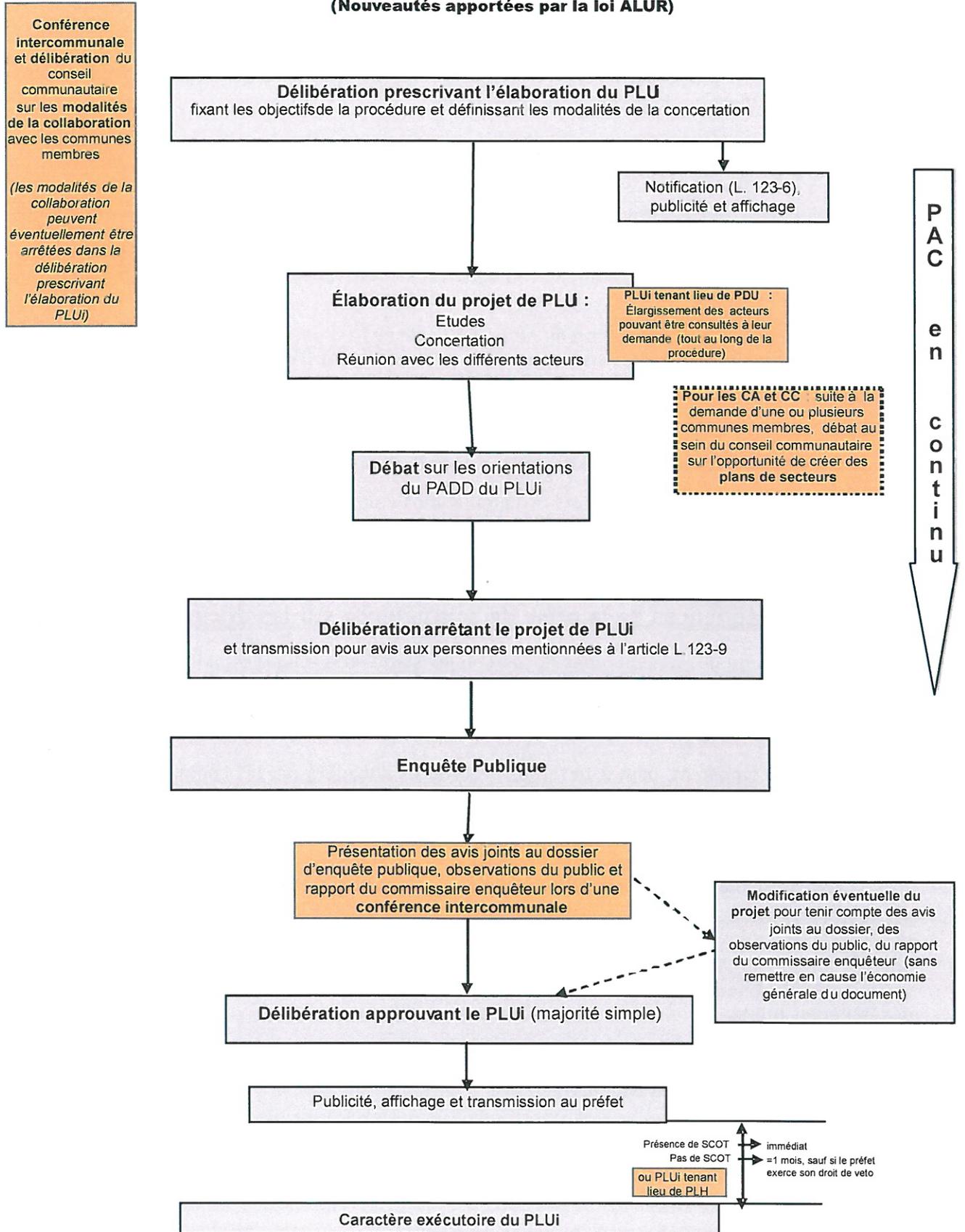
Pendant l'élaboration d'un PLUi, qui peut prendre plusieurs années, les documents locaux restent applicables et peuvent être amenés à évoluer. Ceux-ci peuvent être **modifiés ou révisés « de manière allégée » (mais non révisés)**, sur demande des communes, à l'initiative de l'EPCI qui les approuvera, s'ils restent dans l'économie générale du parti d'aménagement (POS) ou du PADD (PLU). Les projets d'intérêt général et les projets de mise en compatibilité sont aussi praticables.

3. La mise en oeuvre du PLUi

L'EPCI compétent engage une procédure d'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité de son territoire, lorsqu'il le décide ou au plus tard, lorsqu'il révisé un des PLU applicables dans son périmètre. Le PLUi prévoit l'association du niveau communal par la mise en place d'une conférence intercommunale et des modalités de collaboration avec les communes membres.



Élaboration du PLU intercommunal (Nouveautés apportées par la loi ALUR)



source : Schéma Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014.



3.1. Le mode opératoire

Le PLUi peut être conduit de trois manières par la communauté : en régie, en prestation de service, dans le cadre d'une agence d'urbanisme.

3.1.1. En régie

Les services de l'intercommunalité élaborent les études et les pièces constitutives du PLU.

3.1.2. En prestation de service

L'intercommunalité désigne un prestataire après appel d'offres. Une procédure adaptée (MAPA) peut être envisagée pour un montant inférieur à 207.000 € HT, ce qui peut convenir pour un PLUi de format moyen. La conduite de la procédure reste sous la responsabilité totale de la collectivité. La dépense est inscrite en investissement et assujettie à TVA.

3.1.3. Adhésion à une agence d'urbanisme

La loi ALUR prévoit cette possibilité qui induit l'adhésion de l'intercommunalité à l'agence d'urbanisme. L'élaboration du document est inscrite au programme de travail et donne lieu à une convention. L'agence est rémunérée sous forme de subvention. L'adhésion est pérenne.

3.2. La durée d'élaboration et le coût d'un PLUi

L'élaboration du PLUi se situe entre trois et cinq ans à compter du démarrage réel de la phase étude, laquelle varie en fonction de la complexité du terrain et du nombre d'acteurs associés. Il est plus facile de travailler sur un ensemble intercommunal homogène et solidaire.

Il est clair que l'élaboration d'un PLUi sera moins coûteuse que la somme des PLU communaux qui le constituent. Entrent en compte : le nombre de communes, la complexité du bâti, les enjeux environnementaux, la complexité des projets...

II. Le rejet ou le report de la compétence PLUi

Quelques précisions préalables :

Le rejet ou le report de la compétence, en l'état des textes, n'ont pas de caractère définitif car ils seront remis en débat lors du renouvellement de l'assemblée en 2021 et ultérieurement. Les obligations de rénovation des documents (grenellisation, caducité des POS) ne sont en rien différées et sont toujours à la charge communale.

Les EPCI se trouvent donc face à la décision de prendre ou ne pas prendre compétence. Une telle décision dépendra notamment des spécificités et de la complexité du terrain. Aussi est-il possible que les EPCI préfèrent envisager une stratégie d'attente volontaire conduisant à passer par une phase transitoire et exploiter plus tard « la clause de revoyure » du transfert automatique de la compétence PLUi. C'est la différence que l'on peut faire entre le « rejet » qui laisse expressément les documents aux communes, et le « report » qui est un choix consistant à créer d'ores et déjà les conditions favorables d'un transfert à venir.

Deux orientations peuvent être retenues, car l'EPCI peut vouloir agir positivement sans pour autant entrer dans la compétence :

- produire de la convergence,
- aider les communes à réformer leurs documents.

1. Converger sur la conception intercommunale

La nouveauté réside dans le changement d'échelle. Plus qu'une juxtaposition de plans communaux, c'est un équilibre collectif que l'on recherche. Cette vision stratégique de l'intercommunalité est une composante incontournable, tout comme le débat qu'elle sous-tend. Aussi est-il possible de faire l'exercice hors procédure –on l'appellera alors « **projet de territoire** » ou « **charte de pays** »– et de le valider en tant que tel. Il servira de référence pour ensuite engager le PLUi ou pour créer de fait une pratique cohérente des documents locaux.

Pour la mise en œuvre du projet de territoire, le mode opératoire est identique à celui exposé au paragraphe 1.3.1. L'intercommunalité peut se donner des moyens propres ou s'appuyer sur l'agence d'urbanisme.

2. Faire converger techniquement les documents communaux

L'intercommunalité peut vouloir avancer en proposant des moyens pour faire converger les PLU de nouvelle génération, sous forme, par exemple, d'éléments de diagnostic, de règlements types numérisés, ou autres documents de référence (charte d'insertion des constructions dans le paysage, patrimoine, prise en charge des espaces économiques, des équipements intercommunaux, etc, ...).

Pour réaliser cet appui aux communes, l'intercommunalité peut de même, se donner des moyens propres ou s'appuyer sur l'agence d'urbanisme.

3. Aider la démarche des communes

Plusieurs dispositions sont possibles, allant de l'aide financière à l'appui procédural, ou à la mise à disposition de « briques » utiles aux PLU (éléments de diagnostic, données socio-économiques, bases de données résidentielles, consommation foncière, étude environnementale de milieux sensibles, ...). Ces apports peuvent être générateurs d'économies d'échelles.



Comment appréhender un nouveau périmètre intercommunal ?

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République présenté le 18 juin 2014 tend à renforcer les intercommunalités notamment à travers un seuil minimal de « 20 000 habitants organisés autour de bassins de vie », ce au 1er janvier 2017.

Une telle perspective a une incidence sur le Territoire de Belfort. En outre, l'échéance du 1er janvier 2017 s'imisce dans l'agenda déjà complexe de la réforme de l'urbanisme.

Il apparaît là encore qu'une attente de l'effectivité de ces nouveaux découpages ne ferait qu'aggraver la fragilité du droit des sols existant... En réponse à la question d'un PLUi « rattrapé » par un changement de périmètre, les cas de figure sont gérables !

1. Le transfert de compétences des EPCI fusionnés vers le nouvel EPCI

La fusion d'EPCI conduit à un transfert au bénéfice de l'EPCI issu de la fusion de l'intégralité des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives dont les EPCI existants avant la fusion étaient titulaires.

Toutefois, un assouplissement à cette règle permet, pendant une période transitoire, l'exercice différencié des compétences acquises par le nouvel EPCI sur le territoire correspondant à celui des anciens EPCI fusionnés.

Cette faculté étant ouverte pendant un délai maximum de deux ans à compter de la fusion, il est nécessaire que cette période soit mise à profit pour redéfinir l'intérêt communautaire au sein du nouvel EPCI afin qu'il soit applicable sur la totalité du périmètre.

Ainsi, le nouvel EPCI issu de la fusion de plusieurs EPCI pourra :

- Soit être doté de la compétence en matière de PLU sur l'ensemble de son territoire,
- Soit ne l'être éventuellement que partiellement.

2. Conséquences des évolutions des EPCI sur les PLU et les cartes communales

Les documents et dispositions d'urbanisme restent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLUi sur l'ensemble du nouveau territoire et peuvent évoluer dans une moindre mesure (A - voir schéma).

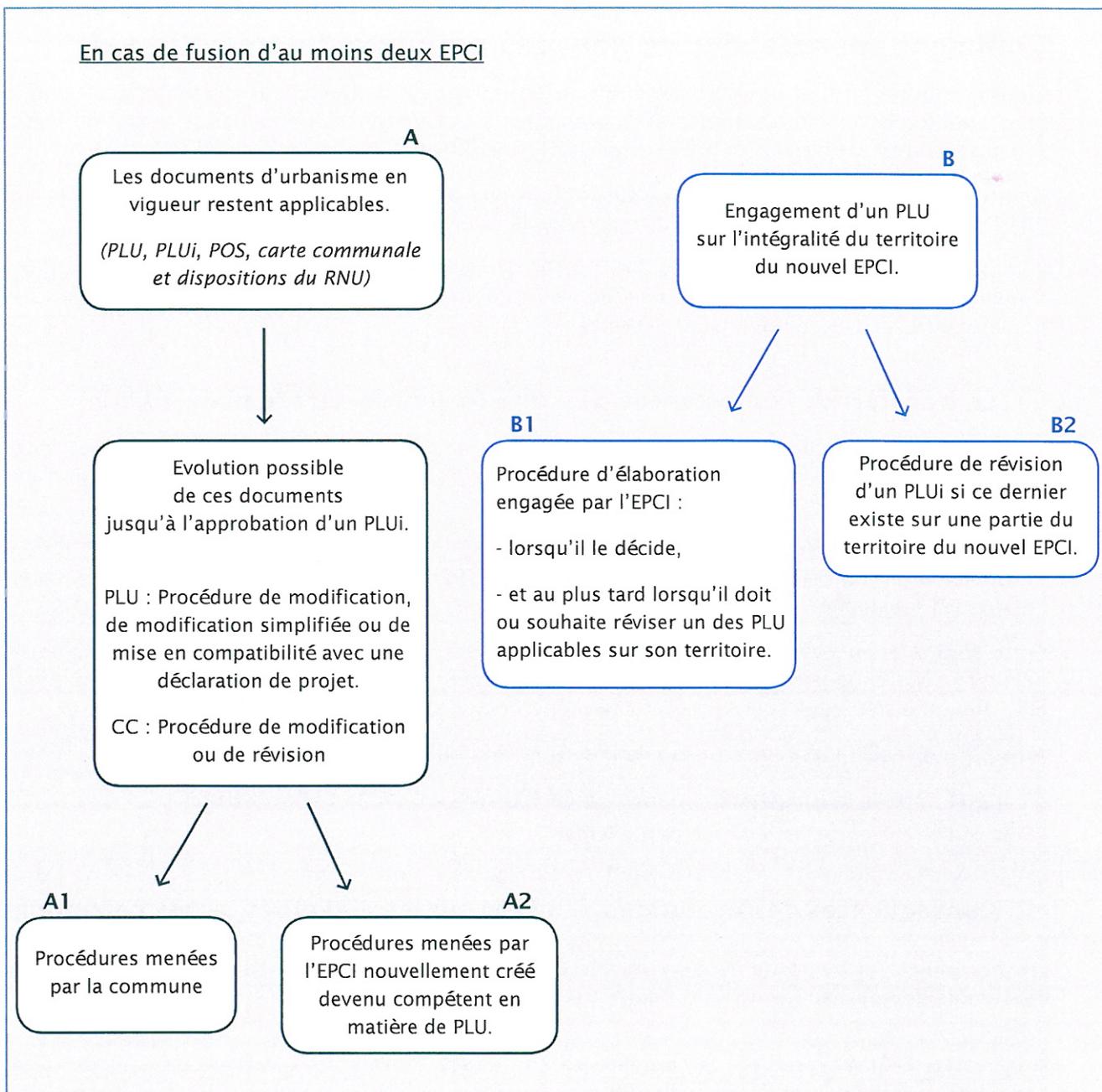
Si le nouvel EPCI n'exerce pas la compétence en matière de PLU sur la totalité de son territoire, les communes qui ont conservé cette compétence sont libres de faire évoluer leurs documents comme elles le souhaitent, dans le respect des lois en vigueur (A1) ou de transférer cette compétence à l'EPCI qui pourra conduire les procédures pour le compte des communes (A2).

Par ailleurs, un PLUi peut également être engagé par le nouvel EPCI (B), dès lors :

- qu'il a pris la compétence en matière de PLUi,
- qu'il le décide ou qu'il révisé un des PLU applicables sur son territoire (B1).

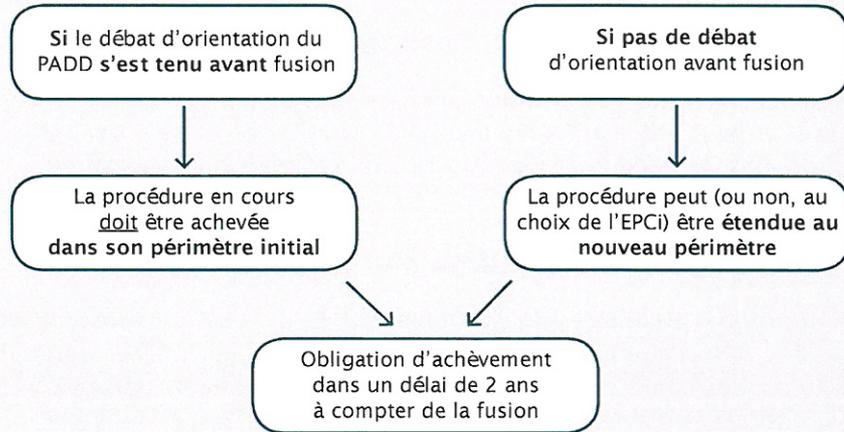
Si le nouvel EPCI n'a pas la compétence sur l'intégralité de son territoire, il engage un PLUi sur l'ensemble de l'intercommunalité lorsqu'il révisé le PLUi applicable sur une partie du territoire (B2).



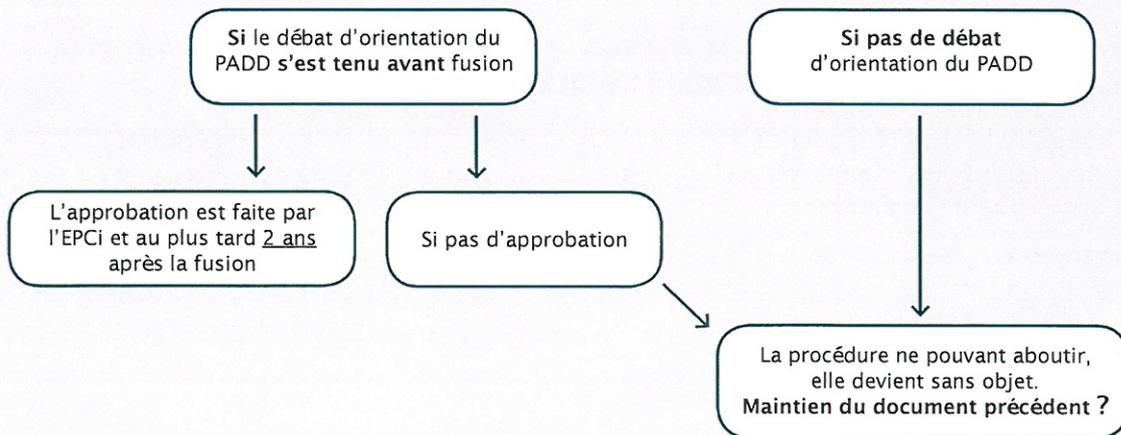


- Le transfert de compétence en matière de PLU peut également s'opérer postérieurement à la fusion alors que des procédures sont en cours, dans les deux hypothèses suivantes :

Hypothèse où un PLUi est en cours d'élaboration au moment de la fusion



Hypothèse où un PLU communal est en cours d'élaboration ou de révision au moment de la fusion



Clarification à propos de la « compétence urbanisme »

Derrière la notion de "compétence urbanisme", trois actions publiques distinctes risquent d'être confondues. Chacune a sa portée et renvoie à des collectivités précises : l'instruction des autorisations d'urbanisme, la délivrance des autorisations d'utilisation du sol, et l'élaboration des documents d'urbanisme.

1. L'élaboration du document d'urbanisme

Cette compétence porte sur l'élaboration et l'approbation des PLU ou cartes communales. Elle appartient aux communes et peut être transférée à un EPCI. La mise en place d'un PLUi n'induit en rien le transfert de l'instruction et de la délivrance des autorisations d'utilisation des sols.

2. L'instruction des autorisations d'urbanisme

La loi ALUR supprime, à compter du 1er juillet 2015, la mise à disposition des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme dans toutes les intercommunalités regroupant plus de 10 000 habitants. Les communautés concernées doivent donc mettre en place, dans un délai très bref, des services mutualisés d'instruction.

Toutefois, lorsque les seuils mentionnés sont dépassés en raison de la création, après le 1er juillet 2015, d'un nouvel établissement de coopération intercommunale de 10 000 habitants ou plus, la mise à disposition ne peut pas prendre fin avant un délai d'un an à compter de la création de cet établissement.

Pour les collectivités qui sont tenues de mettre fin au recours à la mise à disposition des services de l'État, une convention de transition peut être établie pour définir les modalités d'accompagnement de l'État.

3. La délivrance des autorisations d'utilisation du sol

Quelle que soit l'échelle à laquelle s'élabore le PLU et quelle que soit la structure en charge de l'instruction des autorisations, les maires conservent leur compétence en la matière, telle qu'énoncée à l'article L.422-1 du code de l'urbanisme.