

PLU intercommunal : LES ÉCHÉANCES APPROCHENT !

Après des années de tergiversations, le PLU intercommunal (PLUI) a fait l'objet d'une évolution normative importante avec la loi ALUR et l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, dont la mesure phare, à savoir le transfert « de plein droit » de la compétence en matière de PLU aux communautés de communes et d'agglomération, doit entrer en application le 27 mars prochain. L'occasion de faire un point sur la place accordée aujourd'hui au PLUI, son statut juridique spécifique et les décisions que devront prendre les communes sur le sujet dans les semaines qui viennent.

UNE ÉMERGENCE PROGRESSIVE

Introduit par l'article 14 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dite *urbanisme et habitat*, le PLU élaboré par un EPCI était à l'origine purement facultatif, le PLU communal restant la règle. Si l'objectif était en effet qu'il couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI, il pouvait tout aussi bien couvrir seulement le territoire de tout ou partie des communes membres de cet établissement, à l'exception - toujours d'actualité - des parties de ces territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (ancien article L. 123-1 du Code de l'urbanisme).

C'est la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2 qui a marqué une étape importante dans le processus d'émergence du PLUI dès lors qu'elle en fait le document d'urbanisme de principe et exige qu'il couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI⁽¹⁾, avançant ainsi un peu plus vers l'objectif de transformer le PLUI, jusque-là regardé comme une option, en un document de référence. Toutefois, seules les communautés urbaines et les métropoles bénéficiaient de plein droit de la compétence en matière de PLU⁽²⁾. Or, les communautés d'agglomération et de communes

ont pour leur part très peu mis en œuvre les PLUI de manière volontaire (on comptait, à la date de la publication de la loi ALUR, 56 PLUI opposables et 109 en cours d'élaboration, soit un peu plus de 1% des 10 400 PLU approuvés). C'est finalement la loi ALUR du 24 mars 2014 qui, conjuguée à l'ordonnance du 23 septembre 2015, généralise le recours au PLU intercommunal en introduisant un mécanisme de transfert de plein droit de la compétence relative au PLU en faveur de tous les EPCI.

Si cela augure donc a priori un changement d'ampleur dans les habitudes de planification urbaine, on verra que, en raison du statut juridique spécifique du PLU, le chemin vers un urbanisme intercommunal autonome et cohérent semble est encore loin d'être totalement tracé.

POURQUOI LE PLUI ? AVANTAGES... ET CRAINTES

Les gouvernements successifs incitent depuis plusieurs années déjà les communes à recourir au PLUI, qui est présenté comme étant à la fois plus adapté et moins coûteux que le traditionnel PLU.

Plus adapté, car le PLUI a pour objectif de s'adapter au mode de vie actuel des habitants qui s'organise désormais à une échelle plus large que celle de la commune, qu'il s'agisse des déplacements liés à l'emploi ou aux services.

L'échelle la plus pertinente pour fixer

des règles d'urbanisme cohérentes - notamment en matière d'objectifs environnementaux - serait ainsi celle du territoire communautaire, qui permet par la même occasion la réalisation d'un projet collectif d'aménagement et de constructions renforçant la solidarité entre les communes au sein de l'EPCI ; Moins coûteux car la mutualisation des moyens techniques et financiers permet une réduction des coûts.

Reste que beaucoup de maires, dont les communes ont déjà été déposées de nombreuses missions de service public au gré des évolutions intercommunales, considèrent que le PLUI constitue le dessaisissement de trop, dans un domaine hautement stratégique pour le développement et l'identité de leur commune. Et c'est ainsi que, suite à une forte mobilisation d'associations d'élus, plusieurs garde-fous ont été prévus par le législateur, pour garantir que le PLUI respecte la volonté des communes membres de l'EPCI. Il en résulte un régime juridique atypique, clairement dérogoire du droit commun du transfert de compétence.

UN TRANSFERT QUI PEUT ÊTRE BLOQUÉ

Le transfert aux EPCI de la compétence en matière de PLU se produira, en principe, le 27 mars 2017, soit trois ans après la publication de la loi ALUR⁽³⁾. Mais, si la compétence relative au PLU figure désormais dans le CGCT au titre des compétences dites « obligatoires » des communautés de communes et d'agglomération, elle est en réalité soumise





© Francis Bonami-Fotolia.com

à l'absence d'opposition⁽⁴⁾ de la part des communes. En effet, si dans les trois mois précédant le 27 mars 2017, au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'y opposent, le transfert de plein droit est repoussé au premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, à savoir au 1^{er} janvier 2021. Cette dernière date ne marque pas pour autant le transfert certain aux EPCI de la compétence en matière de PLU puisque, là encore, 25% des communes représentant au moins 20% de la population pourront s'y opposer trois mois avant le terme du délai⁽⁵⁾, sans qu'aucun autre transfert de plein droit ne soit prévu. Le choix d'une telle minorité de blocage, introduite par le Sénat⁽⁶⁾, illustre bien la réticence d'une bonne partie des élus locaux à transférer aux EPCI la compétence en matière de PLU.

Il en résulte *in fine* que si les communes membres d'un EPCI atteignent la minorité requise pour s'opposer au transfert de compétence prévu au 27 mars 2017 puis au 1^{er} janvier 2021, elles conserveront cette compétence (sous réserve, bien évidemment, d'un changement législatif d'ici là).

UNE INCIDENCE LIMITÉE À COURT-TERME

Une fois l'étape du transfert de compétence franchie, cela n'implique pas l'élaboration immédiate d'un PLUI par les EPCI compétents.

En effet, les textes prévoient qu'en cas de transfert à l'EPCI de la compétence en matière de PLU, **les dispositions des PLU restent applicables sur le territoire des communes membres** (article L.153-6 du Code de l'urbanisme). Il appartient même à l'EPCI, après accord de la commune concernée, de poursuivre les procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité qui auraient été engagées avant la date de transfert de la compétence (article L. 153-9 du code de l'urbanisme) et, plus encore, de faire évoluer les PLU communaux en procédant, après le transfert de compétence, à leur modification ou à leur mise en compatibilité.

Ce n'est que « *s'il le décide* » ou « *au plus tard, s'il doit réviser un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre* » que l'EPCI compétent engagera la procédure d'élaboration – ou de révision - du PLU intercommunal (article L. 153-2 du code de l'urbanisme).

Ainsi, les communes ayant transféré leur compétence en matière de PLU à l'EPCI dont elles sont membres pourront continuer à appliquer leur propre PLU sans contrainte de délai, jusqu'à ce qu'une révision de ce PLU ou d'un des PLU applicables dans le périmètre de l'EPCI devienne nécessaire. Il est intéressant de noter que cette démarche diffère sensiblement de celle qu'avait adoptée le législateur en vue de remplacer les anciens POS par les actuels PLU – à savoir la fixation d'une date limite (1^{er} janvier 2016⁽⁷⁾) au-delà de laquelle les POS devenaient purement et simplement caducs –, ce qui illustre encore une fois le manque de volonté politique de basculer définitivement et à court terme vers les PLUI.

UNE PLACE IMPORTANTE ACCORDÉE À LA COMMUNE DANS L'ÉLABORATION ET L'EXÉCUTION DU PLU

Si le passage à un PLUI entérine officiellement le dessaisissement des communes de la compétence relative au PLU, ces dernières ne sont en réalité pas totalement exclues du processus. D'abord, l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme prévoit que le PLUI est élaboré à l'initiative et sous la

responsabilité de l'EPCI en collaboration avec les communes membres. C'est donc une association étroite des communes à l'élaboration du document d'urbanisme qui a été privilégiée par le législateur. Plusieurs éléments en attestent. Premièrement, une conférence intercommunale des maires doit être organisée par l'EPCI non seulement avant l'élaboration du PLUI - afin de recueillir l'avis des communes en vue d'arrêter les modalités de leur collaboration - mais également à la fin de cette élaboration, avant l'approbation du PLUI. Deuxièmement, les communes sont régulièrement invitées à émettre leur avis, notamment au moment de la définition des orientations du projet d'aménagement de développement durables (PADD) et, bien évidemment, à l'occasion de l'arrêt du projet de PLUI. Troisièmement, les communes peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur, qui a pour but de réglementer de manière spécifique (en précisant les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement applicable) un ou plusieurs secteurs couvrant l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI (article L. 151-3 du code de l'urbanisme), permettant ainsi de conserver les caractéristiques propres à certaines communes. C'est toutefois l'EPCI qui, après un débat au sein de son organe délibérant, décide de l'opportunité d'élaborer ces plans. Ensuite, les communes détiennent un (relatif) pouvoir de blocage des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ainsi que des dispositions du règlement qui les concernent directement. Ainsi, lorsque l'une des communes membres de l'EPCI émet à leur égard un avis défavorable, l'organe

délibérant de l'EPCI doit délibérer à nouveau et arrêter le projet de PLU à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (article L. 153-15 du code de l'urbanisme).

Enfin, les communes sont associées à la politique urbanistique menée par l'EPCI à travers la tenue, une fois par an, d'un débat sur la « *politique locale de l'urbanisme* » permettant aux maires de faire part des adaptations du PLUI qui leur paraissent nécessaires.

UN DROIT TOUJOURS MOUVANT

En dépit d'une dynamique législative en ce sens, il est loin donc d'être acquis que les PLU intercommunaux supplantent prochainement les PLU communaux. Et ce d'autant plus que le régime du PLUI est toujours mouvant. En effet, la loi « *Egalité et citoyenneté* », adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2016, et qui a fait l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel le 26 janvier 2017, prévoit pour les EPCI de grande taille la possibilité d'adopter plusieurs PLU infracommunautaires, se distinguant *a priori* des plans de secteur de par leur ampleur, dont l'ensemble doit couvrir l'intégralité de leur territoire. La loi introduit également des dérogations aux règles établies jusqu'à présent avec, par exemple, la possibilité pour des EPCI issus d'une fusion entre un EPCI compétent en matière de PLU et un autre non compétent, de procéder à une révision d'un des PLU toujours en vigueur sans pour autant être obligé d'engager l'élaboration d'un PLUI couvrant l'ensemble de son périmètre, par dérogation aux articles L. 153-1 et L. 153-2.

CONCLUSION

Face aux craintes de certains élus, le législateur a mis en place un régime juridique atypique, préservant de fortes prérogatives pour les communes, en particulier un pouvoir de blocage qui n'existe pas pour les transferts de compétence de droit commun.

Désormais, chaque commune doit se poser la question de savoir si elle souhaite, avant le 27 mars 2017, se regrouper avec d'autres communes, pour atteindre le seuil de 25% des communes représentant au moins 20% de la population de l'EPCI, et ainsi repousser au 1^{er} janvier 2021 le transfert de la compétence.

Si chacun devrait analyser cette problématique au regard d'éléments d'opportunité strictement objectifs, notamment en soupesant les avantages et inconvénients d'une gestion communale ou intercommunale, il faut bien avouer que le contexte général de l'évolution intercommunale, à marche forcée, peut échauder. Et ce d'autant plus que les structures intercommunales, ayant subi de fortes transformations, retrouvent tout juste une gouvernance sereine et une vitesse de croisière.

Une problématique aussi structurante pour nos territoires aurait probablement mérité un meilleur calendrier décisionnel, mais puisque, pour une fois, les communes ont leur mot à dire dans le cadre d'un transfert de compétence dite obligatoire, il faut probablement savoir se satisfaire de cette chance. ■

Pierre Le Bouëdec
Marion Saint-Supéry
Avocats au Barreau de Paris.
Cabinet Symchowicz Weissberg et Associés

(1) « *Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire. / Lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un établissement public compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire* » (ancien article L. 123-1 du Code de l'urbanisme)

(2) La compétence en matière de documents d'urbanisme constitue une compétence obligatoire depuis la loi n°96-142 du 21 février 1996

(3) Article 136 II alinéa premier de la loi ALUR : « La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu ».

(4) Avant cette date, le transfert peut toujours intervenir, mais de manière volontaire, dans les conditions définies par l'article L. 5211-17 du CGCT. (5) Article 136 II alinéa premier de la loi ALUR : « Si, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, elle le devient de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si les communes s'y opposent dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II ».

(6) Voir Yves Jégouzo, Le PLU intercommunal : un pas en avant, deux pas en arrière ?, RDI 2013

(7) Article L. 174-1 du Code de l'urbanisme