

Le transfert de la compétence en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un outil essentiel d'aménagement de l'espace et les problématiques s'y rattachant doivent être, dans un souci de cohérence, réglées à une échelle territoriale où elles font sens, c'est-à-dire à l'échelle intercommunale.

En effet, la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements. Les enjeux actuels exigent d'être pris en compte sur un territoire large, cohérent et équilibré : pour traiter les questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources ou de pénurie de logements, le niveau communal n'est plus le mieux approprié. Par ailleurs, l'intercommunalité, par la mutualisation des moyens et des compétences qu'elle permet, exprime et incarne la solidarité entre les territoires.

En s'appuyant sur une réflexion d'ensemble permettant de mettre en perspective les différents enjeux du territoire, le PLU intercommunal (PLUi) constitue donc un document de planification privilégié pour répondre aux objectifs du développement durable.

Alors que les communautés urbaines et les métropoles avaient déjà de droit la compétence pour élaborer un PLUi, la loi Alur rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés de communes et communautés d'agglomération, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20% de la population.

1. Les modalités du transfert de la compétence en matière de PLU, documents d'urbanisme en tenant lieu et carte communale

1.1. Les modalités du transfert de la compétence en matière de PLU, de document en tenant lieu et de carte communale dans les trois ans à compter de la date publication de la loi

La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la loi Alur, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document 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, c'est-à-dire le 27 mars 2017.

Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné (c'est-à-dire entre le 26 décembre 2016 et le 26 mars 2017), au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent par délibération, ce transfert de compétences n'a pas lieu.

Ce dispositif s'applique également aux communautés de communes ou communautés d'agglomération qui sont créées ou issues d'une fusion entre la date de publication de la loi et le 26 mars 2017.

A noter : Une communauté de communes ou une communauté d'agglomération compétente en matière de PLU, qui n'est pas compétente en matière de carte communale, le devient de plein droit à la date du 27 mars 2017, sauf opposition des communes membres dans les conditions mentionnées ci-dessus.

- **Le contenu de la compétence**

Le transfert de compétence, prévu par l'article 136, vise la compétence en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale.

Les documents d'urbanisme tenant lieu de PLU sont les documents dont les règles s'appliquent en lieu et place du PLU : il s'agit des plans d'occupation des sols (POS), des PAZ (plan d'aménagement de zone) et des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

- **Qu'en est-il des communautés de communes ou d'agglomération créées trois ans après la publication de la loi ?**

A compter du 26 mars 2017, toute communauté de communes ou communauté d'agglomération nouvellement créée est, dès sa création, de plein droit compétente en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale.

1.2. L'introduction d'une clause de revoyure relative au transfert de la compétence

Si, à l'expiration du délai de trois ans à compter de la publication de la loi Alur, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de PLU, de document 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 rappelées ci-dessus.

1.3. La possibilité de transférer volontairement la compétence en matière de PLU, documents d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale

Si les communes membres d'une communauté souhaitent transférer de façon facultative la compétence en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale à la communauté en dehors des échéances prévues par la loi (et exposées ci-dessus), la loi a prévu des conditions de transfert différentes selon que ce transfert a lieu dans les trois ans suivant la publication de la loi, ou à compter de l'expiration de ce délai de trois ans.

- **Dans les trois ans suivant la publication de la loi :**

Dans les trois ans qui suivent la publication de la loi Alur, les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération peuvent transférer la compétence en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale selon les modalités prévues à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

Cet article précise que, dans ce cas, le transfert de la compétence 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

- **À compter de l'expiration du délai de trois ans suivant la publication de la loi :**

Si, à compter du 27 mars 2017, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut à tout moment se prononcer par un vote sur le transfert de cette compétence à la communauté.

S'il se prononce en faveur du transfert, cette compétence est transférée à la communauté, sauf si les communes membres s'y opposent dans les conditions rappelées au 1.1 et dans les trois mois suivant le vote de l'organe délibérant de la communauté.

¹ Les conditions du transfert de compétence ici évoquées résultent d'une lecture croisée des articles L. 5211-17 et L. 5211-5 du CGCT.

2. L'exercice de la compétence en matière de PLU, documents d'urbanisme en tenant lieu et carte communale

2.1. La possibilité pour la communauté compétente d'achever les procédures en cours avec l'accord de la commune concernée

À la date du transfert de la compétence, il est possible que des procédures d'élaboration ou d'évolution des PLU, documents d'urbanisme en tenant lieu et cartes communales, engagées par les communes membres, soient encore en cours.

La loi prévoit, dans ce cas, que la communauté de communes ou la communauté d'agglomération, une fois compétente, peut achever, si elle le souhaite, les procédures engagées par les communes membres avant la date du transfert de compétence. La communauté doit néanmoins obtenir au préalable l'accord de la commune concernée (cet accord se fait par délibération du conseil municipal).

Plus précisément, peuvent être achevées par la communauté :

- les procédures d'élaboration, de révision, de modification, de mise en compatibilité avec une déclaration de projet des PLU (L. 123-13 à L. 123-13-3, L.123-14 et L. 123-14-2 du code de l'urbanisme) ;
- les procédures de révision (mise en forme de PLU), de modification, de mise en compatibilité avec une déclaration de projet des POS (L. 123-19 du code de l'urbanisme) ;
- les procédures de modification, de mise en compatibilité avec une déclaration de projet des PAZ (L. 311-7 du code de l'urbanisme) ;
- les procédures d'élaboration, de révision ou de modification des PSMV (L. 313-1 du code de l'urbanisme) ;
- les procédures d'élaboration, de révision ou de modification simplifiée des cartes communales (L. 124-2).

Ces procédures peuvent être achevées quel que soit leur état d'avancement.

2.2. L'obligation d'élaborer un PLUi couvrant l'intégralité du territoire de la communauté

Une fois compétente en matière de PLU, la communauté de communes ou d'agglomération prescrit une procédure d'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité de

son territoire lorsqu'elle le décide et, au plus tard, lorsqu'elle souhaite ou doit apporter à un des PLU existants des modifications qui relèvent du champ de la procédure de révision² (cela signifie qu'en pratique il n'y a pas lieu de prescrire formellement une procédure de révision d'un PLU communal).

Dans l'hypothèse où la communauté possède déjà un PLUi sur une partie de son territoire, elle engage la révision de ce PLUi en vigueur, lorsqu'elle le décide et, au plus tard, lorsqu'elle souhaite ou doit réviser un des PLU applicables sur son territoire, afin que le PLUi couvre désormais l'intégralité du territoire. En pratique, la communauté prescrit la révision du PLUi existant qui nécessairement couvrira la totalité de son territoire, et non l'élaboration d'un nouveau PLUi.

▪ **A quel moment la révision d'un PLU entraîne-elle l'obligation d'élaborer ou de réviser un PLU couvrant l'intégralité du territoire ?**

L'obligation de couverture intégrale du territoire ne s'applique pas pour les procédures de révision engagées par une commune membre antérieurement à la date du transfert de la compétence. Cette procédure peut être achevée par la communauté, en accord avec cette commune, dans son périmètre initial (cf. *point 2.1 supra*).

▪ **Quelles dispositions d'urbanisme s'appliquent sur le territoire de la communauté entre la date de transfert de compétence et l'approbation du PLUi ?**

Les dispositions des PLU, POS, PAZ, PSMV ou cartes communales applicables sur le territoire de la communauté restent applicables jusqu'à l'approbation du PLUi.

Au vu de la pratique des EPCI et en application du droit de l'intercommunalité (principe d'exclusivité de la compétence), la communauté compétente peut, jusqu'à l'achèvement de l'élaboration du PLUi sur l'intégralité de son territoire, effectuer :

- une procédure de modification ou de mise en compatibilité d'un PLU communal, d'un POS³ ou d'un PAZ ;
- une procédure d'élaboration, de révision ou de modification d'un PSMV ;
- une procédure d'élaboration, de révision ou de modification simplifiée d'une carte communale.

² Cette obligation n'est pas une nouveauté introduite par la loi Alur : les dispositions transitoires de la loi n° 2012-788 du 12 juillet 2012 prévoyait déjà qu'à compter du 13 juillet 2013, toute révision d'un PLU communal au sein d'une communauté compétente en matière de PLU devait se faire dans le cadre de l'approbation d'un PLUi. Désormais, cette obligation est inscrite à l'article L. 123-1 (3^e alinéa).

³ Une communauté ne peut pas engager l'élaboration d'un PLU sur le territoire d'une commune puisque l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme oblige un EPCI à élaborer un PLUi sur l'intégralité de son territoire ; de même, une communauté ne peut pas réviser un POS car dans ce cas cela aurait pour effet de le mettre en forme de PLU, or l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ne permet pas à une communauté d'approuver un PLU sur le territoire d'une seule commune.

2.3. Le renforcement de la collaboration entre l'EPCI et les communes membres

L'élaboration (ou la révision) d'un PLUi nécessite une collaboration étroite entre l'EPCI et les communes membres de celui-ci. La loi a veillé à renforcer cette collaboration pour l'ensemble des communautés et métropoles⁴.

- **Quelles sont les nouvelles dispositions relatives à la collaboration introduites par la loi Alur⁵ ?**

Tout d'abord, les **conditions de la collaboration doivent être définies par une délibération** de l'organe délibérant de l'EPCI, à la suite de la réunion d'une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres.

Cette conférence intercommunale doit intervenir au début de la procédure. Il est recommandé de la réunir avant la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi, auquel cas cette délibération peut comprendre, en plus des objectifs poursuivis et des modalités de cette concertation, les conditions de la collaboration, ou juste après celle-ci.

Par ailleurs, au cours de la procédure, **une ou plusieurs communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération peuvent demander à l'organe délibérant à être couvertes par un plan de secteur**. Dans ce cas, cette demande doit être examinée lors d'un conseil communautaire. L'organe délibérant doit par délibération se prononcer sur l'opportunité de créer ce plan de secteur au sein du PLUi.

Enfin, la **conférence intercommunale est réunie à nouveau avant l'approbation du PLUi**. Au cours de cette conférence, les avis émis et joints au dossier d'enquête publique, les observations du public lors de l'enquête et le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont présentés. À la suite de cette conférence, l'organe délibérant peut modifier le PLUi pour tenir compte des avis, qui ont été joints au dossier d'enquête publique, des observations du public et du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sous réserve de ne pas remettre en cause l'économie générale du projet. Il approuve le PLUi à la majorité simple des suffrages exprimés.

- **Quelles dispositions étaient déjà prévues avant la loi ?**

Ces nouvelles dispositions relatives à la collaboration s'ajoutent à celles déjà prévues auparavant par le code de l'urbanisme⁶ :

- organisation d'un débat sur les orientations générales du projet

⁴ Y compris pour la métropole de Lyon.

⁵ Cf. schéma de procédure (page 8)

⁶ À noter : la possibilité de créer des plans de secteur était déjà prévue par le droit antérieur à la loi Alur, mais l'initiative n'en revenait qu'à la communauté et non pas aux communes membres.

d'aménagement et de développement durables au sein de chaque conseil municipal et de l'organe délibérant de la communauté (article L. 123-9 du code de l'urbanisme) ;

- possibilité pour une commune membre de donner un avis défavorable sur les OAP et le du projet de PLUi arrêté. Dans ce cas, le PLUi doit être à nouveau arrêté et à la majorité des 2/3 des communes (L.123-9 du code de l'urbanisme).

▪ **Qu'en est-il du débat sur la politique locale de l'urbanisme, obligation nouvelle introduite par la loi Alur ?**

La loi prévoit également que les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes compétentes en matière de PLU doivent organiser chaque année un débat sur la politique locale de l'urbanisme.

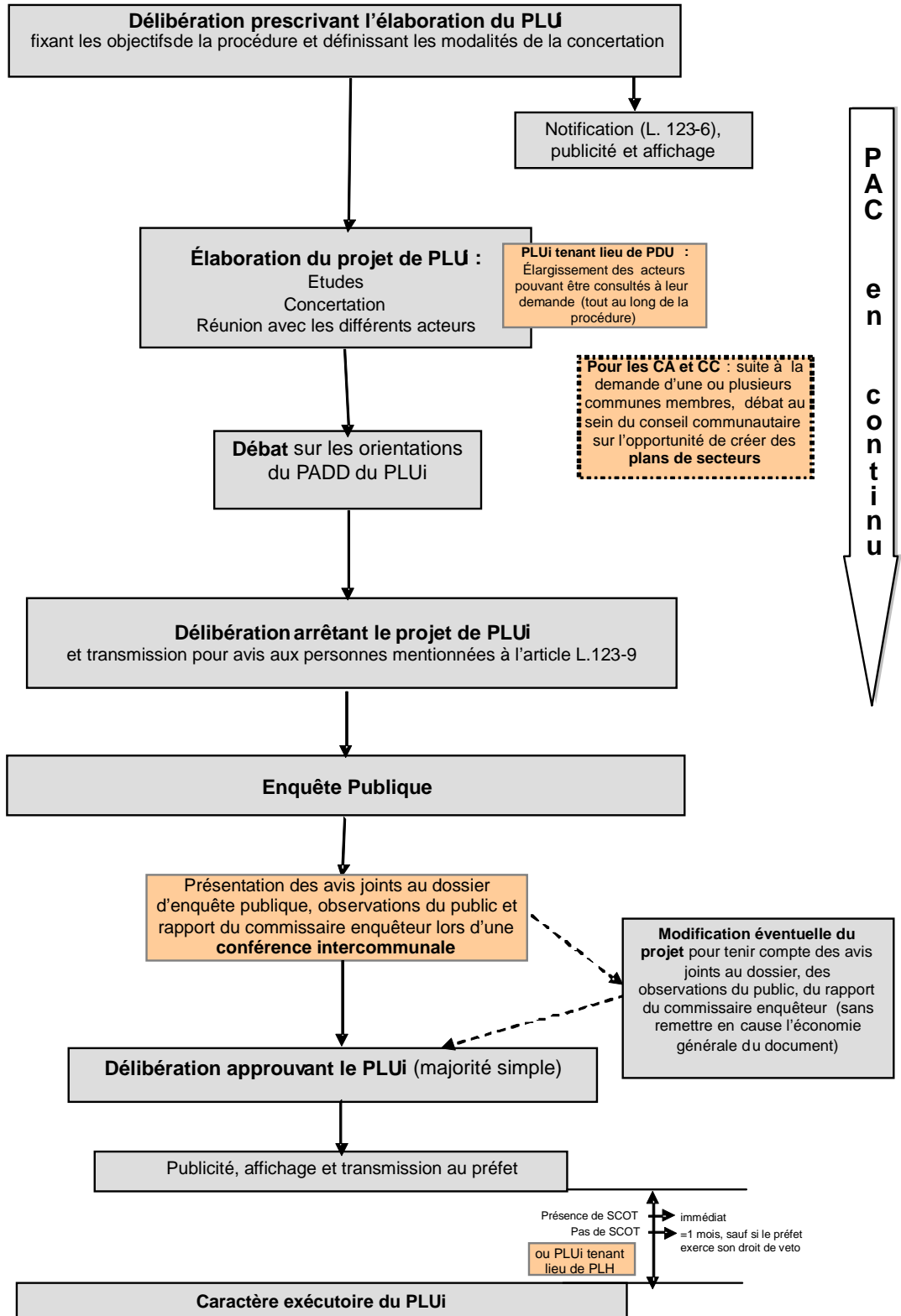
Pour les métropoles ou les communautés compétentes, qui n'ont pas encore élaboré de PLUi, ce débat peut être un moment d'échanges avec les maires des communes membres sur la question de l'élaboration du PLUi. Dans tous les cas, ce débat doit également permettre aux maires et aux conseillers communautaires d'échanger sur le projet de territoire de la communauté et de formuler des propositions.

Les métropoles ou communautés compétentes en matière de PLU devront organiser le premier débat annuel au cours de la première année suivant la date d'entrée en vigueur de la loi (soit avant le 27 mars 2015). Ce débat aura lieu par la suite chaque année.

Élaboration du PLU intercommunal

(Nouveautés apportées par la loi ALUR)

Conférence intercommunale et délibération du conseil communautaire sur les **modalités de la collaboration** avec les communes membres
(les modalités de la collaboration peuvent éventuellement être arrêtées dans la délibération prescrivant l'élaboration du PLU)



P
A
C

e
n

c
o
n
t
i
n
u

Légende :

- les nouveautés apportées par Alur sont précisées dans des cadres orange
- les pointillés sont utilisés pour préciser que l'étape est facultative

A noter : l'emplacement destiné à la tenue d'un débat sur l'opportunité de créer des plans de secteurs est donné à titre indicatif