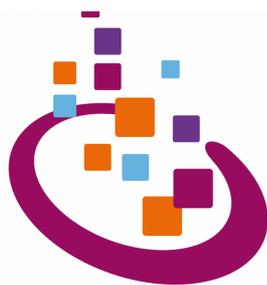


Foire aux questions

Juillet 2019



**CLUB
PLUi**
Plan Local d'Urbanisme
intercommunal

SOMMAIRE

LA PROCEDURE DU PLUI.....	3
1. LA CADUCITE DES POS.....	4
2. LA PRESCRIPTION	6
3. LA CONCERTATION	7
4. LE DEBAT SUR LE PADD.....	10
4.1. LA PARTICIPATION DES COMMUNES.....	10
4.2. LE CAS DU DEPART DE COMMUNES DE L'EPCI.....	11
4.3. LE CAS D'UNE FUSION DE COMMUNES DANS DEUX EPCI	13
4.4. LA CONSULTATION DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES.....	14
5. APRES L'APPROBATION	16
LES FUSIONS MIXTES ENTRE EPCI	17
1. CAS D'UNE FUSION MIXTE ENTRE EPCI COMPETENT(S) ET NON COMPETENT(S) EN URBANISME	18
2. LES POSSIBILITES D'ADAPTER SON PLUI A L'ECHELLE DE SON TERRITOIRE	18
2.1. CAS D'UN EPCI DE 100 COMMUNES OU PLUS	18
2.2. CAS D'UN PLAN DE SECTEUR.....	19
LA REDACTION DU REGLEMENT	20
1. LES CONSTRUCTIONS EN ZONES AGRICOLES	21
2. LA DESSERTE EN EQUIPEMENTS.....	21

LA PROCEDURE DU PLUI

Au sein du périmètre d'un EPCI, quelle collectivité doit réaliser les différentes étapes menant à l'approbation d'un PLU ou d'un PLUi ?

L'article L. 153-12 du code de l'urbanisme précise les délais à respecter entre la tenue du débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables et l'examen du projet de PLU dans le cadre d'une procédure d'élaboration. Il doit être lu au regard des principes issus de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) qui précise que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est compétent de droit en matière d'urbanisme sauf si une minorité dite de blocage s'y oppose.

En conséquence, la compétence d'un EPCI en matière d'urbanisme est exclusive de toute compétence communale comme le rappelle la réponse à la question écrite n° 11264 du député M. Jean Paul Mattei¹. Toutefois, les différentes phases d'élaboration d'un PLU ou PLUi au sein de l'EPCI nécessiteront une collaboration entre l'EPCI et les communes. Aussi, le recours à une charte permettant de s'entendre sur les modalités de concertation lors de l'ensemble des phases d'élaboration du document est recommandée. Ces chartes pourront également permettre de préciser la gouvernance (groupe de travail thématique, association privilégiée de l'exécutif ou des conseils communautaires ...) Afin de tenir compte des différents documents (PLU communal, PLUi infracommunautaire ou PLUi couvrant l'intégralité du territoire de l'EPCI) pouvant être effectivement portés par l'EPCI, des adaptations spécifiques concernant la participation des membres des organes délibérants de l'EPCI et des communes peuvent être mises en œuvre dès la phase de débat sur les orientations du PADD (voir partie 1.3)

1. LA CADUCITE DES POS

Des reports sont-ils envisagés concernant la caducité des POS au 31 décembre 2019, dans le cas d'une fusion d'EPCI ?

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a remplacé les plans d'occupation des sols par les plans locaux d'urbanisme (PLU) afin de valoriser le projet d'aménagement et de développement durable de la collectivité. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a ensuite mis en place les modalités de cette caducité en laissant encore trois ans aux communes pour transformer leur POS en PLU.

Le législateur a également adopté une mesure organisant leur caducité (dispositions codifiées depuis aux articles L174-1 et suivants du code de l'urbanisme) afin de mettre fin aux POS comportant des dispositions en contradiction avec la législation actuelle et les grandes orientations des politiques publiques. En effet, les POS, en particulier les plus anciens, ne sont pas nécessairement compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui s'imposent à eux et qui ont, pour leur part, intégré les objectifs de développement durable des lois SRU, Grenelle ou ALUR.

¹ <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-11264QE.htm>

Un report de cette caducité a été autorisé pour permettre aux communautés qui sont devenues compétentes en matière de PLU, et qui ont lancé l'élaboration d'un PLUi avant le 31 décembre 2015, de pouvoir conserver leur POS jusqu'à l'approbation de leur PLUi, qui doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2019. A cet égard, l'article 131 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, a supprimé l'obligation d'organiser avant le 27 mars 2017 le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable du territoire pour bénéficier de ce délai.

Trois EPCI (que l'on nommera A, B et C) ayant fusionné peuvent se trouver dans plusieurs hypothèses :

- Chaque EPCI ayant engagé une élaboration de PLUi avant le 31 décembre 2015 (par exemple A et B) peut faire bénéficier l'ensemble des POS de son périmètre (A-B) du report de caducité au 31 décembre 2019, y compris dans le cadre de la transformation de plusieurs procédures d'élaboration de PLUi en une procédure unique en application du II de l'article L153-9 du code de l'urbanisme (sur le périmètre A-B-C). Cette faculté qui instaure une continuité de la procédure par rapport aux délibérations initiales des PLUi antérieurs à la fusion garantit les bénéfices du report de la caducité des POS au 31 décembre 2019 en application de l'article L174-1 du code de l'urbanisme.

- Si avant, le 31 décembre 2015 aucune procédure d'élaboration de PLUi n'a été engagée sur C, les POS y sont caducs depuis le 27 mars 2017. La fusion au 1^{er} janvier 2017 et l'extension de la procédure d'élaboration de PLUi (au périmètre A-B-C) initiée par un des EPCI antérieurs à la fusion ne saurait aboutir à un rétablissement des documents devenus caducs sur le périmètre de C. Seuls les procédures de transformation initiées avant le 31 décembre 2015 sur A et B peuvent bénéficier du report.

Si le nouvel EPCI A-B-C décidait de lancer une nouvelle élaboration de PLUi (par exemple sur l'ensemble de son territoire plutôt que sur A et B séparément), le report de la caducité des POS au 31 décembre 2019 n'est plus valable sur A, B et C. L'EPCI nouvellement fusionné peut choisir d'achever les procédures de PLUi initiées sur le périmètre des anciens EPCI en application de l'article L153-9 du code de l'urbanisme, ce afin de garantir une transformation des POS en PLUi dans des délais compatibles avec les exigences du 31 décembre 2019.

Ces dispositifs et les différents aménagements introduits par la loi égalité et citoyenneté ont laissé aux communes et aux EPCI des délais conséquents pour anticiper la caducité de leur POS. Au regard des différentes possibilités ouvertes par la loi et des reports déjà opérés par le législateur depuis 2000, il n'est pas envisagé de nouveaux reports².

Le règlement national d'urbanisme (RNU) s'appliquera dans le cas d'une caducité du POS.

2 Complément sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/caducite-des-plans-d-occupation-des-sols-loi-alur>

2. LA PRESCRIPTION

Quel organe engage l'élaboration ou la révision du PLUi ?

L'élaboration du PLUi est prescrite par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI en application de l'article L. 153-11 qui prévoit : « *L'autorité compétente mentionnée à l'article L. 153-8 prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3.* » Cette délibération est notifiée aux personnes publiques associées.

L'article L. 153-32 du code de l'urbanisme prévoit que : « *La révision est prescrite par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal* ». La délibération engageant une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLUi doit donc être prise par l'organe délibérant de l'EPCI.

Dès lors que cette délibération est prise et que le débat sur le PADD a eu lieu, l'autorité chargée de délivrer les autorisations du droit des sols (le maire ou le président de l'EPCI par délégation) peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. Le sursis à statuer ne peut excéder deux ans, il peut toutefois être prorogé sans que le sursis total ne dépasse trois ans.

Quel organe décide de la procédure d'achèvement de PLU communaux ?

Le I de l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme précise qu'un EPCI peut achever une procédure de PLUi ou de PLU engagée antérieurement sur son territoire. Dans les deux cas, en application du I de l'article L. 153-9, les décisions de poursuite de procédures doivent donner lieu à une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI. En outre, dans le cas particulier de la reprise d'une procédure communale, le conseil municipal doit également formellement donner son avis par une délibération.

3. LA CONCERTATION

Quelle est la date d'arrêt de la concertation ?

La date d'arrêt de la concertation correspond, au plus tard, à la date d'adoption de la délibération qui arrête le projet de plan (art. R.153-3 al.1). L'organe délibérant doit « *tirer le bilan* » de la concertation, dans une délibération (art. R.153-3 al.1). Cette délibération « *peut* » être prise « *simultanément* » avec celle qui arrête le projet de plan (art. R.153-3 al.1). Cette concomitance donne une indication sur la période à laquelle cette délibération doit être prise et, à rebours sur la date d'échéance de la concertation. Formellement, l'organe délibérant peut adopter deux délibérations successives³.

A l'occasion de la délibération qui tire le bilan, les conseillers municipaux peuvent exercer le « *droit d'interroger le maire sur le déroulement et le contenu de la concertation et de débattre de la teneur des observations recueillies* ». La méconnaissance de ce droit prive ceux-ci d'une garantie et est de nature à faire regarder la délibération approuvant le PLU comme ayant été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière (CAA Bordeaux, 4 décembre 2018, M. D et Mme G, n° [17BX00304](#), C, point 8).

Il convient de relever que l'ancienne rédaction de l'article L300-2, issue de la [loi n°85-729](#) du 18 juillet 1985 art. 1 (dont est issu le L103-2), prévoyait que « *A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère* » et que « *La présentation du bilan implique qu'un exposé soit fait devant le conseil communautaire par le président de l'EPCI retraçant la position exprimée par les administrés sur l'ensemble des thèmes abordés et les éventuelles incidences sur le projet initial* »⁴.

Quelle forme doit prendre l'acte qui fixe la date d'arrêt de la concertation : arrêté ou délibération ?

Le cas normal : une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI

Le code de l'urbanisme énonce, d'une part, que l'« *organe délibérant* » doit « *préciser* » les « *modalités* » de la concertation à l'occasion de la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi et précisant les objectifs poursuivis (art. L.103-3 2°, L.153-11 al.1), d'autre part, que ces modalités doivent permettre un accès aux informations et une participation « *pendant une durée suffisante* » (art. L.103-4) et, enfin, que le président de l'EPCI compétent pour le PLUi est chargé de conduire la procédure d'élaboration du PLUi (art. R. 153-1).

³ Voir également par analogie, CE, 17 avril 2013, Commune de Ramatuelle, 348311, B, à propos de l'art.L153-11 relatif à la délibération qui prescrit l'élaboration du PLU et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation

⁴ DDT Indre-et-Loire, Guide des procédures d'urbanisme. Fiche n° 2, Procédure d'élaboration - révision d'un PLU intercommunal », 21/06/2016, p.9/20, <http://www.indre-et-loire.gouv.fr/content/download/16068/115963/file/Fiche%20n%C2%B0%202%20Elaboration%20et%20r%C3%A9vision%20PLUi.pdf>

Les « *objectifs poursuivis* » correspondent au « *pourquoi ?* » de la concertation. Le Conseil d'Etat précise qu'il peut s'agir d'objectifs « *dans leurs grandes lignes* » (CE, Section, 5 mai 2017, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, n° 388902, A). Les « *modalités* » correspondent au « *comment ?* » de la concertation. Les « *modalités* » recouvrent l'ensemble des conditions (organisationnelles, matérielles, temporelles) dans lesquelles la concertation est réalisée. L'organe délibérant est chargé de préciser notamment si la concertation sera réalisée par voie d'affichage, de publicité dans la presse locale, de réunions publiques, d'expositions itinérantes ou non, de bulletins d'information, de l'ouverture d'un registre à la mairie, etc. La « *durée* » de la concertation constitue une condition temporelle dans lesquelles la concertation sera réalisée. Elle a vocation à être précisée dans la délibération.

En ce sens, certaines délibérations précisent :

- soit une durée définie par rapport à une phase d'élaboration du PLU : « *2. durée de la concertation : / La concertation se déroulera depuis la prescription du PLUi jusqu'à la phase « bilan de la concertation et arrêt du projet de PLUi »* »⁵
- soit une durée relative à une période précédant une échéance : « *la concertation prendra fin un mois avant que le conseil communautaire arrête le projet de PLUi, pour permettre d'en effectuer le bilan, qui sera joint au dossier de l'enquête publique* »⁶

Il convient de préciser que le délai intermédiaire d'un mois prévu entre la fin de la concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme et la délibération arrêtant le projet de PLUi peut être motivé par deux considérations :

- d'une part, le code de l'urbanisme qui prévoit que le bilan de la concertation (en application de l'art. L.103-6) a vocation à être tiré à l'occasion de la délibération qui arrête le projet de PLUi (l'art. R. 153-3 du code de l'urbanisme utilise le mot « *simultanément* ») ;
- d'autre part, le code de l'environnement qui prévoit, par ailleurs, le même délai d'un mois entre le terme de la concertation préalable et le bilan qui doit être établi par le garant (art. L.121-16-1 du Code de l'Environnement). Ces dispositions ne s'appliquent pas aux PLUi mais constituent toutefois une source d'inspiration. Il convient de préciser que ce délai de un mois après la fin de la concertation obligatoire prévu par le code de l'environnement est à distinguer du délai de 3 mois prévu par l'art. R.121-21 du code de l'environnement qui ne concerne pas une concertation obligatoire et ne peut servir ici de source d'inspiration.

Un cas particulier : un arrêté de l'exécutif

La jurisprudence administrative, selon laquelle l'organe délibérant ne peut laisser à son exécutif le soin de déterminer les modalités de la concertation, concerne les modalités organisationnelles. En ce sens, il a été jugé que, méconnaît l'étendue de sa compétence le conseil municipal qui crée à cet effet une commission, seul organisme par le biais duquel les personnes intéressées pouvaient faire connaître leurs réactions aux informations que la commune se proposait de diffuser, en laissant au maire le soin

⁵ Délibération du 22 mai 2015 de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole pour le PLUi, prescription, définition des objectifs poursuivis et des modalités de la concertation, p.5 et 7/7, <https://www.registre-numerique.fr/plui-pda-marseille-provence/documents#collapse7372>

⁶ Délibération n° 2015_DEL_047 du 23 mars 2015 de la com-com du Canton de Rumilly p.5 et 8/9

de désigner les membres de cette commission sans définir les catégories appelées à y être représentées (CE, 24 mai 1995, ville de Meudon, n° 150360 153859, A). Méconnaît également l'étendue de sa compétence le conseil municipal qui décide que la concertation s'établira à l'occasion d'une ou plusieurs réunions publiques en mairie dont l'objet, le jour et l'heure seront signalés par affichage en mairie « *et éventuellement par tout autre moyen dont le maire décidera* » (CE, 17 juin 1996, Coz, n° 145471, C). Cette jurisprudence ne concerne pas les modalités temporelles relatives à la date de fin de la concertation.

L'art. R. 153-1 du code de l'urbanisme précise que le président de l'EPCI compétent pour le PLUi conduit la procédure d'élaboration du PLUi. Sur le fondement de ces attributions, l'exécutif de l'organe délibérant peut être amené à préciser, par arrêté, la date de fin de la concertation. En ce sens, plusieurs PLUi comprennent dans leur procédure d'élaboration ce type d'arrêté.

Dans le PLUi de Pau Béarn Pyrénées :

- d'une part, une délibération a été prise le 6 mars 2017 par le conseil communautaire de Pau Béarn Pyrénées prescrivant l'élaboration du PLUi et définissant les modalités de concertation (<https://www.pau.fr/allmedias/visuels/Prescription-de-la-procedure-d-elaboration-du-PLUi-.pdf>)
- d'autre part, un arrêté du 18 décembre 2018 a été pris par le président du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées fixant la date de clôture de la concertation le 8 janvier 2019 à 18h (<https://www.pau.fr/allmedias/docs/Annonce-legale-cloture-concertation-PLUi.pdf>)

Dans le PLUi de Dijon :

- d'une part, une délibération a été prise par le Conseil de Communauté du Grand Dijon du 17 décembre 2015 prescrivant l'élaboration du PLUi tenant lieu de PLH et de PDU, dit PLUi-HD, sur l'ensemble du territoire de la communauté urbaine et définissant les modalités de concertation (http://www.plui.metropole-dijon.fr/wp-content/uploads/2016/09/Delib_PrescriptionConcertation.pdf)
- d'autre part, un arrêté du président de la métropole « Dijon Métropole » n° 2018-0074 du 19 octobre 2018 dont l'article 1er dispose « La délibération du Conseil de communauté du Grand Dijon du 17 décembre 2015 prescrivant l'élaboration du PLUi-HD a défini les modalités de concertation suivantes : / Une information régulière du public sera assurée par des supports adaptés tout au long de l'avancée de la procédure. Ces supports prendront la forme : (...) » et l'article 2 dispose « Le présent arrêté fixe la date de clôture de la concertation au 31 octobre 2018 à 18h00, afin de permettre à la Métropole d'analyser et de prendre en compte l'ensemble des contributions du public, qui seront synthétisées dans le bilan de la concertation. » (http://www.plui.metropole-dijon.fr/wp-content/uploads/2018/10/ARRETEDM_Clatureconcertation_191018-2.pdf)

Il convient de souligner que le bilan de la concertation doit être joint au dossier soumis à l'enquête publique (5° de l'article R. 123-8 code de l'environnement).

4. LE DEBAT SUR LE PADD

4.1. LA PARTICIPATION DES COMMUNES

Qui doit participer au débat sur le PADD en cas d'élaboration d'un PLU ou d'un PLUi ne couvrant pas l'intégralité du territoire de l'EPCI ?

L'article L. 153-12 du code de l'urbanisme relatif au débat sur les orientations générales du PADD organisé dans le cadre de l'élaboration ou la révision des PLU communaux et intercommunaux ne précise pas si tous les conseils municipaux sont ou non concernés par cette mesure, en particulier dans le cas précis où les PLUi ne couvrent pas l'intégralité du territoire de l'EPCI. L'EPCI peut notamment être amené à achever une procédure de PLU ou de PLUi initiée avant sa création.

Cette absence de précision peut se comprendre dans la mesure où cet article fait référence au principe selon lequel le PLUi couvre l'ensemble du territoire de l'EPCI ou de la commune. Les nombreux cas où le PLUi ne couvre pas (encore) entièrement le territoire de l'EPCI sont des aménagements temporaires dans l'exercice de la compétence ou bien des dérogations qui doivent être validées par le préfet de département.

D'ailleurs, c'est cette interprétation de l'article L. 153-12 relative au PLUi couvrant l'ensemble du territoire qu'ont également eu les sénateurs lors de l'examen en commission en première lecture du projet de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Un amendement n° COM-295 rect⁷ visant à clarifier et simplifier la procédure d'élaboration du PLUi a été déposé afin de permettre « *aux seules communes intéressées par l'élaboration ou la révision générale de PLU communaux de se prononcer sur les orientations générales du PADD sans bloquer ou ralentir la procédure* ».

Cet amendement est à l'origine de l'actuel second alinéa de l'article L. 153-12 issu de la loi ELAN, qui dispose que: « *lorsque le PLU est élaboré par un EPCI, le débat prévu [...] au sein des conseils municipaux des communes membres est réputé tenu s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU* ». Ce nouvel alinéa prive d'effet l'abstention d'une commune membre sur la tenue de ce débat.

Dès lors, il n'y a plus lieu d'exiger formellement des communes membres qu'elles se prononcent (ou du moins débattent) sur les orientations du PADD du futur PLUi, a fortiori si le PLUi ne couvre pas l'ensemble du territoire de l'EPCI. Si la procédure d'élaboration ou de révision du PLUi ne se trouve pas viciée, pour autant ce débat participe à la qualité des échanges entre les communes membres et l'EPCI et à la collaboration souhaitée au départ par le législateur (article L. 153-8 du code de l'urbanisme).

Dans le cas particulier d'un PLU ne couvrant pas l'intégralité du territoire de l'EPCI (PLU communal ou PLU infra-communautaire), l'article L. 153-9 du code précité n'exige que l'accord de la commune qui

⁷ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2017-2018/567/Amdt_COM-295.html

avait engagé la procédure antérieurement à la prise de compétence par l'EPCI. Ainsi le débat sur le PADD, s'il n'a pas déjà eu lieu, devra nécessairement avoir lieu dans la commune concernée. Une commune intéressée par un PLU communal ou infracommunautaire doit être en mesure de pouvoir se prononcer sur les orientations du PADD qui s'appliqueront sur son territoire. En revanche, les autres communes non intéressées par ces dispositions n'ont pas d'intérêt particulier à tenir ce débat et ne sont plus formellement obligées de le faire depuis la loi ELAN.

Lors du conseil communautaire, qui présente le projet pour arrêt ? Le projet est-il arrêté si une seule commune émet un avis défavorable ?

L'article L153-15 du code de l'urbanisme prévoit:

« Lorsque l'une des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. »

Si une commune émet un avis défavorable sur le PLUi lors du vote relatif à son arrêt, l'EPCI doit organiser un nouveau vote non plus à la majorité absolue mais à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. L'article L. 153-15 est précis sur les motifs d'opposition qui peuvent amener à l'obligation de la tenue d'un second vote. Les objections de la commune doivent porter sur les OAP ou les règles l'affectant directement. Chaque nouvel arrêt du projet peut donner lieu à l'expression du désaccord d'une commune sur les orientations d'aménagement et de programmation ou sur le règlement s'appliquant à son territoire. Si ce mécanisme peut, dans certaines hypothèses limitées, entraîner un allongement du délai d'arrêt du projet de PLUi, il incite les collectivités à engager très rapidement un débat sur le projet de territoire et une concertation citoyenne afin de s'accorder sur un projet partagé. L'article 137 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a assoupli ces règles d'arrêt en prévoyant une nouvelle délibération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et non plus à la majorité des deux tiers de la totalité des membres du conseil communautaire.

Une simple opposition de principe portant sur les modalités d'association, sur des orientations du PADD, des dispositions du rapport de présentation ou des prescriptions ne concernant pas directement la commune ne peuvent être invoquées et entraîner un vote à la majorité des deux tiers.

4.2. LE CAS DU DEPART DE COMMUNES DE L'EPCI

Un EPCI ABC finalise la procédure PLUi sur l'ancien EPCI A ayant fusionné au 01/01/2017 avec les EPCI B et C. Une ou plusieurs communes de l'EPCI A n'ont pas réalisé en conseil municipal le débat sur le PADD comme prévu à l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme⁸. Quelles

⁸ « Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux sur les orientations générales du

solutions peuvent-être mobilisées pour faire reprendre la procédure?

S'il s'agit d'une absence d'implication, d'un retard, ou d'un refus de tenir le débat sur le PADD, sans remettre en cause l'implication de la commune dans le PLUi :

L'article 35 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a introduit une modification de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme permettant d'éviter les éventuelles situations de blocage en amont du projet. Ainsi, le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables d'un PLUi est réputé tenu dans les conseils municipaux s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLUi. Cette mesure est d'application immédiate y compris pour les procédures initiées avant la publication de la loi.

Si cela provient du souhait de la commune « a » de quitter l'EPCI ABC (par exemple pour rejoindre un autre EPCI D) :

Une lecture stricte de l'article L.153-9 du CU, qui n'évoque que la possibilité d'étendre la procédure d'élaboration du PLUi, conduit à penser que le retrait d'une commune rend impossible la poursuite de la procédure d'élaboration :

*« II.- L'établissement public de coopération intercommunale mentionné au I de l'article L. 153-6 peut également délibérer **pour étendre à la totalité de son territoire** une procédure d'élaboration ou de révision, en application du 1° de l'article L. 153-31, d'un plan local d'urbanisme intercommunal engagée avant la date du transfert de cette compétence, de la modification de son périmètre ou de sa création, y compris lorsque celle-ci résulte d'une fusion. **Cette possibilité est ouverte si le projet de plan local d'urbanisme intercommunal n'a pas été arrêté.** Cette délibération précise, s'il y a lieu, les modifications apportées aux objectifs définis dans la délibération initiale et expose les modalités de concertation complémentaires prévues. Cette délibération est notifiée aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables est organisé au sein du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, dans les conditions prévues à l'article L. 153-12, avant l'arrêt du projet de plan local d'urbanisme intercommunal étendu à l'ensemble de son territoire. »*

Cet article ne prévoit en effet pas les modalités d'évolution de la procédure en cas de réduction du périmètre. Cette disposition a pour but de permettre qu'un PLUi réalisé à une échelle infracommunautaire du fait d'une extension ou fusion d'EPCI puisse être étendu à l'ensemble du territoire de l'EPCI. L'objectif est d'atteindre plus rapidement une couverture intégrale du territoire de l'EPCI par un PLU, fixé par l'article L.153-1 du CU, et non de réaliser des PLUi à une échelle infracommunautaire.

La procédure d'élaboration du PLUi ne concerne ici qu'une partie du territoire de l'EPCI ABC. Si du fait du retrait d'une commune « a », la procédure doit être abandonnée, l'EPCI ABC n'aura plus la possibilité d'élaborer un PLUi sur une portion A seulement de son territoire. Aucune mesure spécifique n'a été prévue dans la loi pour ce cas particulier. Si le projet n'est pas arrêté, l'EPCI ABC peut mettre en œuvre le II de l'article 153-9 en étendant la procédure en cours sur A à la totalité du territoire ABC,

projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 151-5, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. »

à l'exclusion des communes ayant décidé de quitter ABC. Il ne peut pas commencer une nouvelle procédure sur l'EPCI A uniquement privé de la commune « a », du fait de l'article L153-1 qui oblige à ce que le PLUi couvre l'intégralité du territoire « *de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale* ». Pour le dire autrement, le départ d'une commune d'un EPCI entraîne automatiquement la nécessité d'étendre la procédure de PLUi à la totalité du territoire, sauf cas de dérogation spécifique (*voir questions suivantes*). Les études réalisées et les concertations menées pourront néanmoins être capitalisées dans la réalisation du nouveau PLUi.

Si la procédure de PLUi de l'EPCI A pouvait permettre d'appliquer le délai de caducité des POS à fin 2019 sur son territoire, le retrait d'une ou plusieurs communes remet cette faculté en cause, car elle donne lieu à une nouvelle procédure de PLUi (*voir section dédiée aux POS*).

En droit général, passé un délai de 4 mois, il n'est pas possible de retirer une délibération pour un autre motif que son illégalité. Comment dans ces conditions retirer la délibération de prescription initiale et relancer une nouvelle procédure de PLUi ?

Dès lors qu'une commune a quitté le périmètre de l'EPCI, la délibération initiale n'est plus valable car elle ne s'applique plus au périmètre initialement envisagé (l'article L153-6 ne s'applique qu'aux seules extensions de procédures). En conséquence, l'EPCI doit prescrire l'élaboration d'un nouveau PLUi. Il pourra toutefois profiter des travaux déjà réalisés dans le cadre de la procédure précédente.

Dans le cas d'un PLUi valant SCOT, si une nouvelle procédure doit être engagée, la réalisation d'un PLUi tenant lieu de SCOT n'est plus envisageable en application des dispositions transitoires prévues à l'article 131 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Que se passe-t-il dans le cas d'un EPCI de plus de 100 communes ?

Le dispositif prévu aux articles L154-1 et suivants étant par nature dérogatoire, la réalisation d'un PLUi infracommunautaire nécessite une validation systématique du représentant de l'État dans le département. Si des communes quittent l'EPCI, la délibération définissant le périmètre des PLUi infracommunautaires servant de base à la demande de dérogation en application du 1° de l'article L154-2 du code de l'urbanisme n'est plus valable. Une nouvelle délibération modificative est nécessaire afin de définir le nouveau périmètre de chaque PLUi infracommunautaire et de redéposer une nouvelle demande de dérogation auprès du représentant de l'État dans le département. Les PLUi infracommunautaires qui seront réalisés ont en effet vocation à durer car l'EPCI porteur ne sera jamais contraint de réaliser un PLUi couvrant l'intégralité de son territoire.

4.3. LE CAS D'UNE FUSION DE COMMUNES DANS DEUX EPCI

L'EPCI AB est issue de la fusion des deux EPCI A et EPCI B. Deux procédures de PLUi ont été engagées sur A et B. Toutefois, une commune a de A fusionne avec une commune b de B, de façon postérieure à l'engagement des procédures de PLUi. Les deux PLUi engagés peuvent-ils s'achever sur leurs périmètres initiaux ou faut-il tenir compte du rattachement de la nouvelle

commune fusionnée dans le périmètre de B?

Le nouvel EPCI AB a le droit d'achever les procédures de PLUi initiées avant sa création par fusion et il pourra même continuer de gérer ces deux documents à titre transitoire pendant 5 ans sans avoir besoin d'engager un PLUi unique couvrant l'intégralité de l'EPCI (en application de l'article L153-3 du code de l'urbanisme)

En application du II de l'article L153-9, le nouvel EPCI AB pourrait choisir de fusionner les procédures de PLUi A et B si la phase d'arrêt n'a pas été dépassée et cette option doit être privilégiée. Ainsi, l'article L153-10 du code de l'urbanisme prévoit que la commune nouvelle issue d'une fusion de plusieurs communes peut décider d'achever toute procédure de PLU communal applicable sur les anciens territoires communaux. Toutefois, il est silencieux en ce qui concerne des possibilités équivalentes pour un EPCI souhaitant achever une procédure engagée sur un PLU infracommunautaire. Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, l'EPCI dispose des mêmes compétences que la commune mais à l'échelle intercommunale. Il pourrait donc être considéré par analogie que les EPCI puissent achever les procédures initiées sur leur ancien périmètre n'intégrant pas la partie de commune nouvelle nouvellement créée.

Toutefois, en termes d'opportunité et de lisibilité, en fonction du degré d'avancement des PLUi, il est conseillé de s'interroger sur l'opportunité d'achever des procédures sur des délimitations administratives obsolètes plutôt que de reprendre une procédure au stade du débat sur le PADD, en capitalisant l'ensemble des études et débats déjà réalisés.

4.4. LA CONSULTATION DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES

Quand est-il nécessaire de consulter les personnes publiques associées dans l'élaboration d'un PLUi?

Le code de l'urbanisme prévoit que les personnes publiques associées :

« 1° Reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

2° Peuvent, tout au long de cette élaboration, demander à être consultées sur le projet de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme ;

3° Émettent un avis, qui est joint au dossier d'enquête publique, sur le projet de schéma ou de plan arrêté. »

La première notification obligatoire s'insère dans des obligations plus générales d'association tout au long de la procédure, prévues à l'article L. 132-11 du code de l'urbanisme. Ces obligations prévues par le code de l'urbanisme sont de plusieurs ordres.

Pour l'EPCI :

- obligation de notifier la procédure d'élaboration du PLUi à l'ensemble des PPA
- obligation de joindre l'avis des PPA au PLUi arrêté dans le cadre de l'enquête publique

Pour les PPA :

- définir avec l'EPCI les modalités de l'association puisque les PPA doivent demander à être consultées
- émettre un avis lors de l'arrêt du projet

Les modalités d'association sont donc ouvertes et peuvent faire l'objet d'adaptation au fil de la procédure.

Comment s'articulent les consultations lors de la délibération arrêtant le projet de PLUi ?

L'article L. 153-15 du code de l'urbanisme précise que lorsqu'une commune s'oppose aux orientations d'aménagement et de programmation ou aux dispositions du règlement la concernant, la délibération d'arrêt doit être soumise à un nouveau vote aux deux tiers des suffrages exprimés.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

- soit le projet mis à la délibération du conseil communautaire est soumis à un second vote à la majorité des 2/3 sans aucune modification ;
- soit le projet est modifié (plus ou moins en profondeur) pour tenir compte des remarques de la commune concernée. S'il ne suscite plus aucune opposition communale, il est donc soumis à un nouveau vote « classique » à la majorité absolue des suffrages exprimés. S'il suscite encore des oppositions, il est soumis à un vote à la majorité des deux tiers.

Le code de l'urbanisme ne prévoit aucune notification spécifique aux personnes publiques associées durant cette phase (dans l'hypothèse où le projet soumis à délibération subirait des modifications). Les avis des PPA qui pourraient être émis sur les différentes versions du projet qui seront soumises à un nouveau vote s'inscrivent donc dans le cadre de l'association globale en application de l'article L132-11 du code de l'urbanisme. Contrairement à l'avis des communes, l'avis qui sera émis est insusceptible de modifier la procédure de vote

Le code de l'urbanisme ne prévoyant pas de procédures spécifiques lors de cette phase pour la consultation des PPA ou des communes, les PPA peuvent être consultées parallèlement aux communes ou postérieurement à la consolidation d'un projet levant le ou les blocages communaux.

Toutefois, le 1° de l'article L153-16 du code de l'urbanisme prévoit qu'in fine le projet de plan arrêté (postérieurement à sa délibération d'arrêt) est soumis pour avis aux PPA. Il semble donc préférable que les PPA et les communes se prononçant sur la délibération arrêtant le projet de PLUi disposent d'un socle commun pour se prononcer sur le texte. Rappelons qu'en cas d'association moindre des PPA durant cette phase antérieure à l'arrêt du projet, elles pourront toujours :

- donner un avis explicite sur le projet arrêté dans lequel elles peuvent relever les éléments ayant été modifiés lors de la délibération d'arrêt ;

- se prononcer postérieurement à l'arrêt du projet lors de l'enquête publique et jusqu'à sa clôture.

Quel que soit le niveau d'association retenu autour du vote de délibération d'arrêt du projet, les PPA pourront donc toujours s'exprimer sur les modifications apportées au projet de PLUi.

5. APRES L'APPROBATION

Dans le cas où une procédure de PLUi aboutit et qu'une commune « a » de l'EPCI « A » souhaite ultérieurement le quitter, les dispositions du PLUi resteraient-elles applicables à cette commune, y compris si elle rejoint un autre EPCI « B » ?

L'article L. 153-6 précise qu' « *En cas [...] de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent [...], les dispositions des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés restent applicables.* » Les dispositions du PLUi de « A » resteront donc applicables aux communes quittant l'EPCI jusqu'à l'approbation d'un nouveau PLUi intégrant la commune a ayant quitté l'EPCI « A ».

- Si l'EPCI « A » lance une révision ou modification de son PLUi, il n'aura plus la compétence sur le territoire de la commune « a » qui est partie. L'EPCI « B » pourra administrer les dispositions du PLUi s'appliquant à « a ».
- Si l'EPCI « B » n'a pas atteint l'arrêt de PLUi sur le territoire « B », il peut inclure « a » dans sa procédure.
- Si l'EPCI « B » a atteint l'arrêt, ou s'il lance une révision, une modification ou une mise en compatibilité de son PLUi, il devra initier une nouvelle procédure de PLUi couvrant l'intégralité de son territoire « B+a ». (Ce point est à rappeler aux EPCI intégrant de nouvelles communes issues d'EPCI voisins).

En application du 2^e alinéa de l'article L153-6, ces portions de PLU ou PLUi pourront : « *faire l'objet d'une procédure de révision, en application de l'article [L. 153-34](#), de modification ou de mise en compatibilité, jusqu'à l'approbation ou la révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale concerné.* »

LES FUSIONS MIXTES ENTRE EPCI

1. CAS D'UNE FUSION MIXTE ENTRE EPCI COMPETENT(S) ET NON COMPETENT(S) EN URBANISME

Quelles sont les procédures mises en place pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) pour des EPCI issus d'une fusion d'EPCI ?

Concernant les procédures applicables aux EPCI issus d'une fusion dite « mixte » entre anciens EPCI compétents et non compétents en matière de PLU, la compétence en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale s'applique de droit au nouvel EPCI, au jour de sa création et sur l'ensemble de son territoire.

Ceci résulte de l'application combinée de la loi ALUR, qui a inscrit la compétence « *plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale* » dans le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, et du code général des collectivités territoriales (article L5211-41-3 III), qui précise qu'en cas de fusion les compétences obligatoires existantes avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement sur l'ensemble de son périmètre.

Dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le législateur a introduit un dispositif pour faciliter la réalisation de plans locaux d'urbanisme intercommunaux sur des EPCI importants. L'article L153-3 du code de l'urbanisme permet à une communauté de communes ou d'agglomération issue d'une « fusion mixte » de pouvoir prescrire la révision générale d'un PLU ou d'un PLUi existant, sans être obligée de ce fait d'engager l'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité de son périmètre. Cette mesure s'applique à l'ensemble des EPCI issus de fusions mixtes, qui sont nombreux du fait de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunales arrêtés en 2016.

Elle laisse donc le temps à la nouvelle communauté de s'organiser et à l'ensemble des communes concernées de s'accoutumer à la situation, nouvelle pour certaines, de l'exercice de la compétence au niveau intercommunal, avant de lancer l'élaboration du PLUi. La communauté pourra ainsi faire le choix, pendant 5 ans à compter de sa création, si elle le souhaite, de gérer les documents d'urbanisme à l'échelle où ils existaient au moment de sa création et de mener toutes procédures d'évolution de ces documents, y compris la révision générale si cela lui paraît pertinent.

2. LES POSSIBILITES D'ADAPTER SON PLUI A L'ECHELLE DE SON TERRITOIRE

2.1. CAS D'UN EPCI DE 100 COMMUNES OU PLUS

Si la fusion aboutit à la création d'un EPCI de 100 communes ou plus, la loi Égalité et Citoyenneté a introduit un régime dérogatoire facultatif pour l'exercice de la compétence en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale. Ce régime dérogatoire au droit

commun permet à ces communautés, de pouvoir réaliser, de manière échelonnée dans le temps ou concomitamment, plusieurs PLU infra communautaires assurant la couverture de la totalité de leur territoire. Cette mesure est codifiée aux articles L154-1 et suivant. La dérogation est accordée après délibération de l'EPCI et par décision du préfet (Article L154-2 du code de l'urbanisme).

2.2. CAS D'UN PLAN DE SECTEUR

Si l'EPCI ne rentre dans aucune des dérogations prévues aux articles L153-3 ou L154-1 du code de l'urbanisme, il lui reste la possibilité de définir des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale en application de l'article L151-3 du même code. Le plan de secteur précise les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique à ces secteurs, tout en permettant d'élaborer un projet d'aménagement et de développement durables à l'échelle de l'ensemble de l'EPCI.

LA REDACTION DU REGLEMENT

1. LES CONSTRUCTIONS EN ZONES AGRICOLES

Une Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) peut-elle être considérée comme une construction nécessaire à l'activité agricole ?

Le 1° de l'article R151-23 du code de l'urbanisme prévoit explicitement que les CUMA peuvent être autorisées en zone agricole.

Peuvent être autorisées, en zone A :

« 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; »

2. LA DESSERTE EN EQUIPEMENTS

Peut-on inscrire un secteur en zone « 2AU » alors que les équipements à la périphérie sont suffisants, dans un but de phasage à long terme ? Peut-on inscrire volontairement un secteur en zone « 1AU » sans rédiger d'OAP, afin que la zone ne devienne constructible que si une OAP est inscrite plus tard ?

L'article R151-20 distingue deux types de zones AU :

- Les zones 2AU ne disposant pas des équipements suffisants à la périphérie immédiate
- Les zones 1AU disposant des équipements suffisants à la périphérie immédiate ET d'OAP

Il ne prévoit pas pour autant de créer une troisième catégorie intermédiaire de zone 1AU bloquée dans l'attente de la définition d'OAP. Rappelons que la loi ALUR a notamment pour objet de lutter contre la pratique du gel du foncier lorsque la collectivité n'a pas de projet à moyen terme. Il appartient donc au PLU de classer les secteurs de projet en extension urbaine en zone 1AU en prévoyant dans les OAP un phasage de la réalisation des équipements internes à la zone en application du principe que l'urbanisation s'effectue soit dans le cadre d'un aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les OAP.

Si le PLU est dans l'impossibilité de définir un phasage quant à la réalisation du projet et de ses équipements, il semble judicieux de conserver un classement en zone A ou N jusqu'à la définition d'un véritable projet d'aménagement. En ce sens, le Conseil d'Etat juge que lorsque les conditions sont réunies pour son urbanisation, le terrain ne peut être complètement gelé⁹. Toutefois, un secteur desservi par des réseaux peut, dans certains cas, être inscrit en zone 2AU, car la notion de capacité suffisante des équipements et réseaux s'applique « *pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone* ». Or, il est impossible de savoir s'ils sont suffisants pour les futures

⁹ Une jurisprudence ancienne mais toujours applicable : CE 25 mai 1994, Sivom La Souffel, BJDU 1994, n° 5, p. 16, concl. J.-C. Bonichot.

constructions tant qu'il n'y a pas de projet avec des OAP, éventuellement complétées par un règlement définissant quelles seront les constructions ou installations à prendre en compte pour définir la capacité des réseaux. Une zone 2AU peut donc être desservie par des voies et réseaux insuffisants pour accueillir le projet d'aménagement tant que des OAP n'ont pas définies les orientations permettant de définir le nombre de constructions qui seront desservies. Elles nécessiteront donc d'être « gelées » jusqu'à la définition d'OAP permettant d'ouvrir la zone à l'urbanisation (passage en 1AU).

A qui revient la charge d'une extension de réseaux lors d'un changement de destination d'un bâtiment repéré comme tel au règlement graphique du PLUi ?

Par principe, le financement des réseaux publics (notamment des réseaux électriques) et de leur extension est assuré par le budget de la collectivité. Ce budget est notamment abondé par la taxe d'aménagement, ou éventuellement par d'autres mécanismes de participation (projet urbain partenarial par exemple).

L'article L. 332-15 du code de l'urbanisme permet de faire supporter au demandeur, la partie des raccordements (ou branchement) en vue de se raccorder au réseau public passant au droit de son terrain. Ces équipements sont alors qualifiés d'équipements propres, puisqu'ils ne sont utiles qu'à la seule construction objet de la demande. En dehors du terrain, les équipements sur les voies et emprises publiques relèvent de la catégorie des équipements publics, financés par la collectivité.

Par exception, pour les réseaux d'eau et d'électricité, il est possible, sous réserve de l'accord du demandeur et dans les conditions définies par l'autorité organisatrice du service public de l'eau ou de l'électricité, de demander au constructeur le financement de raccordements à usage individuel sur les réseaux d'eau potable ou d'électricité, situés sur des emprises publiques, dans une limite de 100 mètres.

Dans ce cas, il est impératif que ce raccordement ne desserve pas d'autres constructions existantes ou futures. S'il dessert d'autres constructions, il devient alors un équipement public, quittant ainsi la qualification d'équipement propre, et ne pourra alors être financé que par la collectivité. Par conséquent, un raccordement individuel ne peut desservir une deuxième construction ni servir de point de départ pour un autre raccordement individuel. Si la commune désire faire financer par les propriétaires un réseau pouvant desservir plusieurs constructions, il lui faut avoir recours à la TA (ou éventuellement à un PUP). Le non-respect des conditions de mise en œuvre peut entraîner à l'encontre du maître d'ouvrage du réseau public concerné, des demandes de remboursement de la part du pétitionnaire ou des acquéreurs successifs des biens construits. Les sommes à restituer sont augmentées d'intérêts légaux majorés.

Dans tous les cas, l'article L. 332-15 vise la réalisation ou le financement d'équipements propres que peut exiger l'autorisation de construire, que la construction soit neuve ou qu'il s'agisse d'un changement de destination. Il ne peut constituer la base juridique d'un refus d'autorisation d'urbanisme.