



CLUB PLUI BRETON

COMPÉTENCE URBANISME DES EPCI ET PLUI : PRINCIPAUX ENJEUX

Réunion de lancement du club | Le Faouët - 22 septembre 2016

Éric Lemerre

Réf. 16-114



SOMMAIRE

1. Préambule : un transfert de compétence prévu par les textes
2. Contexte pour les documents d'urbanisme : évolutions législatives récentes, SCoT, SDCI...
3. Les incidences du transfert de compétence PLU
4. L'intérêt du PLUi
5. Une gouvernance à construire
6. Se lancer dans le PLUi ?

SOMMAIRE

1. Préambule : un transfert de compétence prévu par les textes
2. Contexte pour les documents d'urbanisme : évolutions législatives récentes, SCoT, SDCI...
3. Les incidences du transfert de compétence PLU
4. L'intérêt du PLUi
5. Une gouvernance à construire
6. Se lancer dans le PLUi ?

SOMMAIRE

1. Préambule : un transfert de compétence prévu par les textes
2. Contexte pour les documents d'urbanisme : évolutions législatives récentes, SCoT, SDCI...
3. Les incidences du transfert de compétence PLU
4. L'intérêt du PLUi
5. Une gouvernance à construire
6. Se lancer dans le PLUi ?

SOMMAIRE

1. Préambule : un transfert de compétence prévu par les textes
2. Contexte pour les documents d'urbanisme : évolutions législatives récentes, SCoT, SDCI...
3. Les incidences du transfert de compétence PLU
4. L'intérêt du PLUi
5. Une gouvernance à construire
6. Se lancer dans le PLUi ?


SOMMAIRE

1. Préambule : un transfert de compétence prévu par les textes
2. Contexte pour les documents d'urbanisme : évolutions législatives récentes, SCoT, SDCI...
3. Les incidences du transfert de compétence PLU
4. L'intérêt du PLUi
5. Une gouvernance à construire
6. Se lancer dans le PLUi ?

SOMMAIRE

1. Préambule : un transfert de compétence prévu par les textes
2. Contexte pour les documents d'urbanisme : évolutions législatives récentes, SCoT, SDCI...
3. Les incidences du transfert de compétence PLU
4. L'intérêt du PLUi
5. Une gouvernance à construire
6. Se lancer dans le PLUi ?

Préambule :
un transfert de compétence
prévu par les textes



Un transfert de compétence prévu par la loi ALUR

Les différentes modalités du transfert de compétence PLU

- **Le transfert automatique de compétence**

- > Transfert automatique **le 27 mars 2017** (loi ALUR)

... excepté si une minorité de blocage (25 % des communes représentant 20 % de la population ou l'inverse) s'exprime dans les 3 mois qui précèdent pour refuser ce transfert

- **La prise de compétence volontaire**

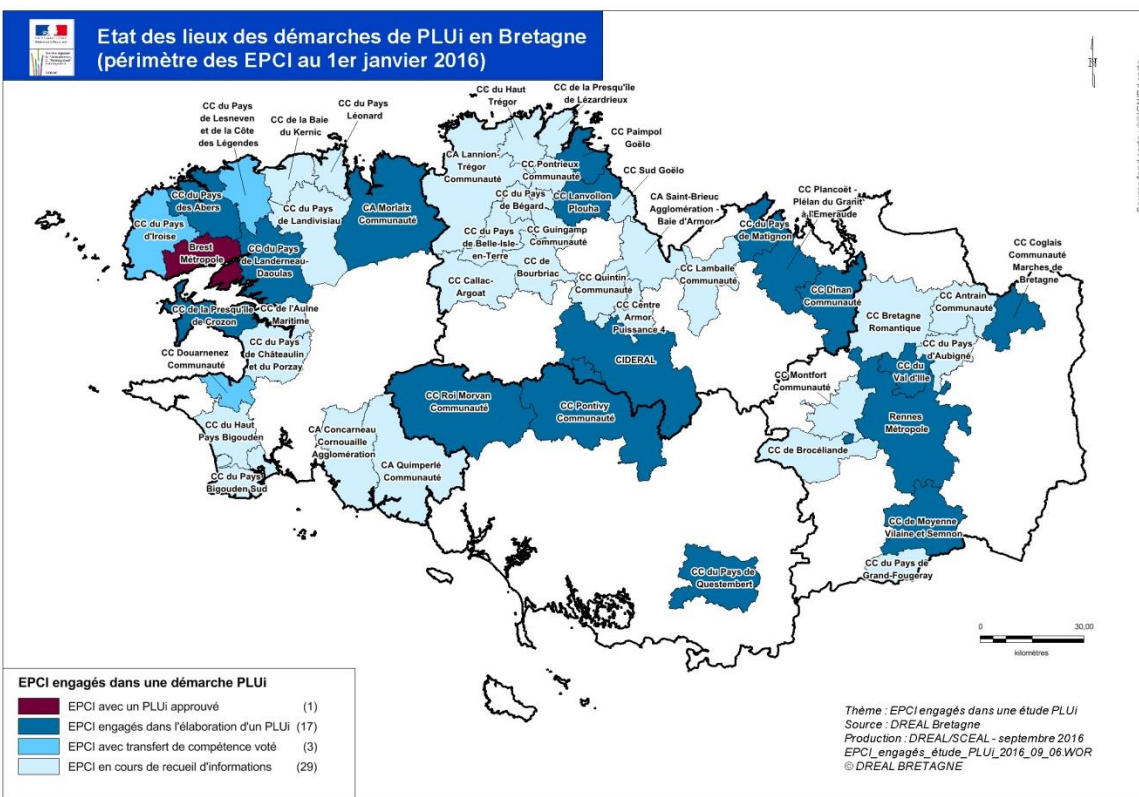
- > La prise de compétence volontaire reste possible à tout moment

- > Le transfert de la compétence résulte alors de délibérations concordantes de l'EPCI et de la majorité qualifiée des communes

(conditions de droit commun pour une modification statutaire de la communauté, art. L.5211-17 CGCT)

La prise de décision doit pouvoir se faire en toute connaissance de cause. Quel que soit le mode de transfert choisi, il est nécessaire de préparer ce changement.

Compétence PLU : un mouvement largement engagé en France et en Bretagne



- En France, 568 communautés titulaires de cette compétence
 - représentent plus du quart des communautés
 - couvrant 36 % de la population
- Un mouvement qui s'accélère : près de 300 communautés ont pris cette compétence en 2015
- La Bretagne, jusqu'ici peu concernée par le PLU, voit depuis 2015 un grand nombre de communautés s'engager dans une telle démarche

Contexte : évolutions
législatives récentes, SCoT,
SDCI...

Un cadre législatif qui a beaucoup évolué

- Loi ENE dite « Grenelle » du 12 juillet 2010

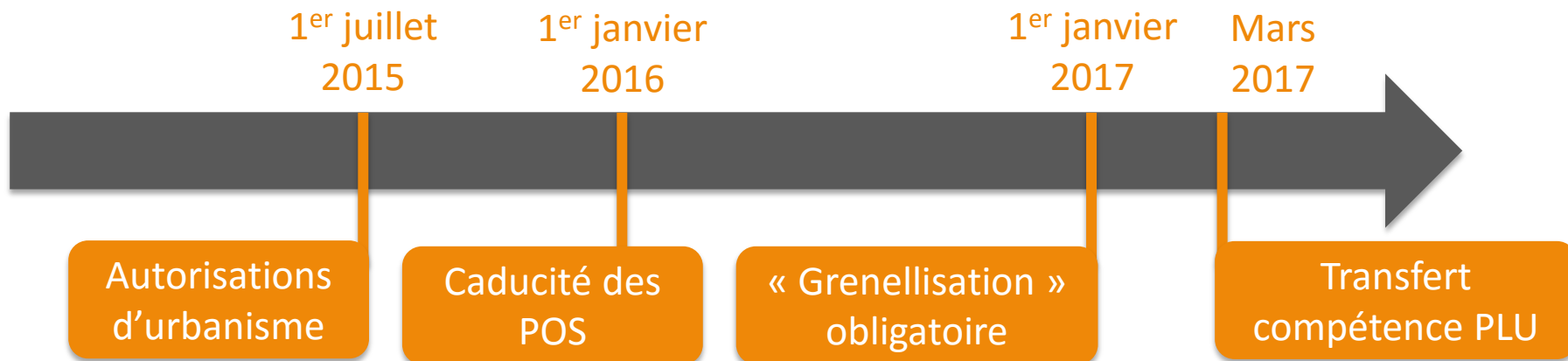


1^{er} janvier
2017

« Grenellisation »
obligatoire

Un cadre législatif qui a beaucoup évolué

- Loi ENE dite « Grenelle » du 12 juillet 2010
- Loi ALUR du 24 mars 2014



Impacts sur les documents d'urbanisme des communes

- **Le document d'urbanisme de nombreuses communes devra être modifié ou révisé à court terme**

- **Autres évolutions du contexte**
 - L'évolution de la jurisprudence « loi Littoral » à prendre en compte
 - Des SCoT récents ou en révision avec lesquels les documents d'urbanisme auront à se mettre en compatibilité
 - L'évolution des compétences des intercommunalités : ADS, PCAET...
 - L'évolution des périmètres des intercommunalités → nouveau projet de territoire, ingénierie renforcée, harmonisation des compétences...

Les incidences du transfert de compétence PLU



Impact du transfert de compétence PLU sur les procédures PLU et carte communale en cours

- **La communauté devient maître d'ouvrage**
 - > Juridiquement, elle prend le relais pour les actes de procédure
 - le Président soumet le document communal à enquête publique (par arrêté)
 - le Conseil communautaire délibère
 - la communauté finance les dépenses
 - > Dans les faits, la commune continue à décider pour son document

- **Gestion des documents communaux jusqu'à l'approbation d'un PLUi**
 - > Poursuite des procédures engagées avant : la communauté peut, après accord de la commune, poursuivre toute évolution d'un document d'urbanisme local engagée avant le transfert de compétence (élaboration, révision ou modification d'un PLU ou d'une carte communale)
 - > Engagement de procédures après : la communauté peut engager des modifications des documents communaux si nécessaire

Les compétences liées à celle du PLU

- **Droit de préemption urbain (DPU)**
 - > Le DPU est directement attaché au PLU : le transfert de compétence PLU transfère la compétence DPU à la nouvelle communauté
 - > L'adresse de la mairie demeure pour l'envoi des DIA
 - > La communauté peut ensuite choisir de déléguer la compétence aux communes, en totalité ou de façon partielle ou ponctuelle
- **PSMV, PAZ...**
 - > L'EPCI devient compétent pour l'ensemble des documents d'urbanisme et assimilés
- **Règlement local de publicité (RLP)**
 - > La compétence est automatiquement transférée à l'EPCI
- **Signature des conventions de Projet urbain partenarial (PUP)**

A contrario, aucune incidence du transfert de compétence PLU

- Sur la compétence Application du droit des sols (ADS)
 - > Délivrance des autorisations d'urbanisme (compétence ADS)
C'est un pouvoir de police que le maire conserve
 - > Instruction des autorisations d'urbanisme
Aucune incidence : l'instruction n'est pas une compétence mais un service que la commune peut décider d'assurer elle-même ou de confier à une autre collectivité

- Sur la Taxe d'aménagement

**Prise de compétence
« PLU et documents d'urbanisme »**

**Actes de procédure relatifs
aux documents d'urbanisme
locaux existants**

Suivi des documents
d'urbanisme (bilans)

Réalisation des procédures
d'évolutions (modifications
simplifiées, modifications...)

Poursuite des procédures de
révision déjà engagées

Incidences immédiates : dès la prise de compétence

Prise de compétence « PLU et documents d'urbanisme »

Actes de procédure relatifs aux documents d'urbanisme locaux existants

Suivi des documents
d'urbanisme (bilans)

Réalisation des procédures
d'évolutions (modifications
simplifiées, modifications...)

Poursuite des procédures de
révision déjà engagées

Compétences « annexes »

Compétence partagée avec les
communes AVAP et PSMV

Compétence DPU (Droit de
préemption urbain = gestion DIA)

Compétence en Règlement local
de Publicité qui devient RLPi

Signature des conventions PUP

Incidences immédiates : dès la prise de compétence

Prise de compétence « PLU et documents d'urbanisme »

Actes de procédure relatifs aux documents d'urbanisme locaux existants

Suivi des documents
d'urbanisme (bilans)

Réalisation des procédures
d'évolutions (modifications
simplifiées, modifications...)

Poursuite des procédures de
révision déjà engagées

Incidences immédiates : dès la prise de compétence

Compétences « annexes »

Compétence partagée avec les
communes AVAP et PSMV

Compétence DPU (Droit de
préemption urbain = gestion DIA)

Compétence en Règlement local
de Publicité qui devient RLPi

Signature des conventions PUP

Élaboration d'un PLUi

Pas de délai imposé pour une
prescription après transfert.
Toute révision d'un document
d'urbanisme n'est plus
possible jusqu'à l'élaboration
d'un PLUi.

Nécessite délibération
de prescription

Prise de compétence « PLU et documents d'urbanisme »

Actes de procédure relatifs aux documents d'urbanisme locaux existants

Suivi des documents
d'urbanisme (bilans)

Réalisation des procédures
d'évolutions (modifications
simplifiées, modifications...)

Poursuite des procédures de
révision déjà engagées

Compétences « annexes »

Compétence partagée avec les
communes AVAP et PSMV

Compétence DPU (Droit de
préemption urbain = gestion DIA)

Compétence en Règlement local
de Publicité qui devient RLPi

Signature des conventions PUP

Élaboration d'un PLUi

Pas de délai imposé pour une
prescription après transfert.
Toute révision d'un document
d'urbanisme n'est plus
possible jusqu'à l'élaboration
d'un PLUi.

Incidence **Provisoire** immédiates : dès la prise de **Définitif** compétence

Nécessite délibération
de prescription

**Prise de compétence
« PLU et documents d'urbanisme »**

Compétences « annexes »

PLUi

Fin de la période transitoire :
disparition des documents
d'urbanisme communaux dès
l'approbation du PLUi

Compétence partagée avec les
communes AVAP et PSMV

Compétence DPU (Droit de
préemption urbain = gestion DIA)

Compétence en Règlement local
de Publicité qui devient RLPi

Signature des conventions PUP

- Suivi du PLUi (bilans)
- Procédures d'évolution du PLUi (modifications, révisions...)

Après l'approbation du premier PLUi

L'intérêt du PLUi



Qu'est-ce qu'un PLUi ?

- **Le PLUi**
 - > Le PLU intercommunal est un PLU à l'échelle d'un EPCI
 - > Il est devenu la norme depuis la loi Grenelle (2010)
 - > Il est élaboré par la communauté en collaboration avec les communes

- **Comme un PLU « classique » à l'échelle communale, il comporte :**
 - > Un rapport de présentation
 - > Un projet d'aménagement et de développement durables (PADD)
 - > Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)
 - > Un règlement (règlement écrit et plans de zonage) qui s'applique aux autorisations d'urbanisme
 - > Des annexes

- **En plus :**

Le PLUi peut valoir **Programme local de l'habitat (PLH)** et **Plan de déplacements urbains (PDU)**

Qu'est-ce qu'un PLUi ?

- **À ne pas confondre avec un SCoT**
 - > Un document stratégique d'aménagement et de préservation du territoire à l'échelle d'un bassin de vie
 - > Un document cadre qui oriente l'élaboration des documents d'urbanisme locaux (PLU, PLUi)
 - > Un document qui ne règle pas le droit des sols et ne descend pas à la parcelle

- **En appui au SCoT, le PLUi**
 - > Traduit la cohérence fixée par le SCoT et décline de manière opérationnelle ses grandes orientations à l'échelle communale et infra

- **En l'absence de SCoT**
 - > Le PLUi peut valoir SCoT

PLUi et particularités locales

La prise en considération du projet de la commune dans le PLUi

- **La commune porte son propre projet**
 - > Les PLU récents peuvent être repris comme briques du futur projet intercommunal
 - > Les études récentes peuvent être réutilisées (zones humides, patrimoine, etc.)

- **Prise en compte des particularités territoriales dans le PLUi**
 - > Possibilité* pour une commune ou un groupe de communes de demander la réalisation d'un **plan de secteur** (OAP et règlement) sur son périmètre.
 - > Possibilité de maintenir certains secteurs en RNU si pas de nécessité de réglementer
 - > La possibilité de s'adapter aux particularités locales par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

* Excepté dans les communautés urbaines et les métropoles

PLUi : avantages / inconvénients



- ✓ **L'échelon communautaire en matière d'aménagement :**
 - Il constitue le bassin de vie des habitants
 - Mise en perspective du projet de territoire
 - Cohérence entre l'ensemble des politiques sectorielles communautaires
 - Mise en œuvre facilitée des dispositifs communautaires
- ✓ **Une homogénéité réglementaire** entre les communes et pour les habitants
 - Moins de « concurrence » entre les communes
 - Mêmes règles d'urbanisme appliquées aux habitants « de chaque côté de la limite »
 - Une instruction des permis facilitée



- ✓ **Un sentiment de dépossession pour la commune**

Toutefois atténué :

- *par des dispositions de gouvernance qui associeront étroitement les communes*
- *par la possibilité d'exercer la compétence à un autre niveau, plus global*
- *par le fait que le maire garde la signature des permis de construire (pas d'impact sur la compétence ADS)*
- *par l'intérêt d'une plus grande distanciation vis-à-vis des demandes individuelles*
- *par le fait que la compétence communale n'offrait plus guère d'espace de liberté dans le contexte réglementaire actuel*

PLUi : avantages / inconvénients



- ✓ Pour les élus, **un recentrage sur les véritables enjeux de fond** et non sur la forme

L'ingénierie permet d'absorber la complexification croissante du droit de l'urbanisme, les élus peuvent se concentrer sur leur projet d'aménagement du territoire au lieu de se battre avec le code de l'urbanisme

- ✓ Un vecteur d'identité, l'affirmation d'une cohésion territoriale et un positionnement vis-à-vis des partenaires extérieurs : un projet pour peser (SRADDET, SCoT...)
- ✓ Une plus grande sécurité juridique des documents
- ✓ **Une réelle économie d'échelle en termes de coûts d'études**



- ✓ **Une démarche lourde** pour l'EPCI et un document complexe à élaborer qui nécessite :
 - une forte mobilisation des équipes politiques et un pilotage fort
 - une ingénierie solide (interne et externe)
- ✓ Un chantier quasi-permanent pour faire évoluer le document (ensemble des modifications à prévoir et à intégrer...)
=> Un avantage en termes de souplesse
- ✓ Le coût d'un service urbanisme renforcé

L'intérêt du PLUi pour les communautés

- La révision nécessaire de documents d'urbanisme communaux impactés par les lois récentes et la jurisprudence « loi Littoral »
- Des SCoT en révision avec lesquels les documents d'urbanisme devront se mettre en compatibilité
 - > les PLUi constituent une opportunité pour les décliner à l'échelle des communautés dans le respect des identités communales
- Des plans stratégiques déjà à l'échelle des communautés : PLH, PCAET, PDU...
- Une dynamique de travail en commun en matière d'ADS voire d'urbanisme déjà existante

Vers une simplification et une mise en cohérence par le PLUi ?

Un contexte favorable en matière d'ingénierie

- Des services ADS au sein des services communautaires
- La création d'un club PLUi régional, support technique pour les EPCI bretons qui s'engagent dans la démarche
- Un soutien par le réseau des agences d'urbanisme
 - > À l'échelle nationale, la FNAU est missionnée par le ministère pour élaborer le premier guide des PLU/PLUi
 - > À l'échelle locale, une offre de services pour assister les EPCI et répondre à leurs besoins spécifiques

Une gouvernance à construire



Gouvernance : quel rôle pour la commune ?

Quelle place des maires dans le processus de décision collective ?

Des interrogations légitimes

- > Comment garder un rôle central dans la décision ?
 - > Comment donner la parole à toutes les communes ?
 - > Comment associer tous les conseillers municipaux ?
- **Une nouvelle gouvernance à mettre en place pour assurer une véritable co-construction**

La loi ALUR a renforcé le rôle des communes dans l'élaboration du PLUi par l'intercommunalité : une collaboration est nécessaire

Une nécessaire co-construction

Une gouvernance à construire

→ Une nouvelle gouvernance à mettre en place pour assurer une véritable co-construction

Objectifs de cette gouvernance spécifique :

- > assurer un portage politique large intégrant les élus municipaux
- > trouver un équilibre entre :
 - représentation et expression des communes
 - et arbitrages communautaires

→ Le PLUi : un travail conjoint des maires, des conseillers communautaires et des élus municipaux

- > L'organisation du copilotage de la décision entre communes et communauté peut prendre des formes variées (conférence des maires et des vice-présidents, commission spécifique pour le PLUi, etc.)
- > Possibilité : **élaborer une charte de gouvernance**

La cadre légal de la co-construction

Une gouvernance à valider

D'un point de vue formel, le Conseil de communauté :

- > arrête les modalités de la **collaboration avec les communes** (délibération) après avoir réuni une **conférence intercommunale*** rassemblant l'ensemble des maires
- > **tient au moins une fois par an un débat** sur la politique locale de l'urbanisme

* la **conférence intercommunale** est à nouveau réunie avant l'approbation du PLUi : suite à l'enquête publique, les avis des PPA, les observations du publics et le rapport du commissaire enquêteur lui sont présentés

La cadre légal de la co-construction

Des garanties pour la commune

→ **En cas de désaccord, la commune peut contester le projet voté**

La loi Grenelle II a renforcé la portée de l'avis défavorable qu'une commune pourrait exprimer quant aux dispositions d'un projet de PLUi la concernant directement (OAP et règlement)

> Dans un tel cas, le conseil communautaire doit délibérer à nouveau et arrêter le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres

→ **Dorénavant, la municipalité a l'assurance que son avis sera entendu et qu'il pourra faire l'objet d'un nouveau débat au sein du conseil communautaire**

Se lancer dans le PLUi ?

La problématique « pour ou contre le PLUi » a évolué

- La question n'est pas tant de savoir s'il faut ou non passer au PLUi...
 - > Le législateur ayant mis en place le transfert de compétence PLU

- ... mais plutôt « quand ? »
Prendre la compétence :
 - > Volontairement ?
 - > Attendre le transfert automatique le 27 mars 2017 ?
 - > Ou différer provisoirement ? (si le législateur maintient cette possibilité)

Les avantages d'un positionnement en amont de mars 2017

- **La possibilité d'anticiper la gestion des nouvelles compétences**
 - > Étudier avant le transfert l'opportunité ou la nécessité de faire évoluer les documents d'urbanisme communaux et de poursuivre les procédures en cours, au cas par cas
 - > Mettre en place une gestion efficace du DPU...

- **La légitimité pour préparer sereinement l'élaboration du PLUi**
 - > Définir les modalités de collaboration entre communes et communauté
 - > Organiser la maîtrise d'ouvrage technique (ingénierie interne à constituer/renforcer)
 - > Effectuer l'inventaire de toutes les études existantes
 - > Préparer les cahiers des charges
 - > Etc.

Les avantages d'un PLUi lancé rapidement

- **Un coût global minimisé**
 - > Sans lancement d'un PLUi à court terme, des communes engageront des frais pour leur propre document (grenellisation, mise en compatibilité avec un SCoT...) alors que le PLUi restera à financer dans un avenir proche

- **Une période intermédiaire de gestion des documents communaux réduite**
 - > Documents partiellement ou totalement illégaux...
 - > Instruction des permis de construire complexe

- **Le PLUi comme projet de territoire et ciment communautaire**
 - > Notamment dans les EPCI qui fusionnent et voient leur périmètre évoluer au 1^{er} janvier 2017

Merci de votre attention



Éric LEMERRE
Directeur d'études
Planification – Habitat – Société
eric.lemerre@adeupa-brest.fr



www.adeupa-brest.fr/