

Intercommunalité et Urbanisme

ENACT 09/02/2010

Trame de l'intervention d'Yves GRY

## Intercommunalité et Urbanisme

Ces deux notions font, en premier lieu, penser à celle de territoire, la cohérence territoriale étant un des principes essentiels de l'intercommunalité et l'urbanisme s'intéressant par nature au cadre spatial ; si jusqu'à une époque récente, l'objet de l'urbanisme se limitait à l'aménagement interne des villes, les nouvelles formes d'organisation périurbaines obligent les acteurs de l'urbanisme à concevoir l'aménagement urbain dans des cadres plus larges, imbriquant des espaces urbains et ruraux soit donc une prise en compte de l'évolution des territoires.

Ce mot « territoire » dans une approche générale, renvoie à la première phrase du code de l'urbanisme « ce territoire français est le patrimoine commun de la Nation... » c'est l'article L110 du code de l'Urbanisme

Article L110 (L.n. 83-8, 7 jan. 1983 ; L.n. 87-565 22 juill. 1987 ; L.n. 91-662, 13 juill. 1991 ; L.n. 96-1236, 30 déc 1996)

Modifié par [LOI n°2009-967 du 3 août 2009 - art. 8](#)

*Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.*

\* Ce premier article a été introduit par le sénat dans la loi du 7 janvier 1983 portant transfert de compétences aux collectivités territoriales.

Rappel : - loi DEFERRE du 2 mars 1982

Décentralisation (Région devient une collectivité territoriale, transfert du pouvoir exécutif des Préfets aux présidents des conseils généraux et régionaux, tutelle remplacée par le contrôle de légalité)

- loi du 7 janvier 1983 transférant aux collectivités, entre autres compétences, la responsabilité des documents d'urbanisme ainsi que la délivrance des Autorisations d'Occupations des Sols, à condition que la commune soit dotée d'un POS approuvé.

\*Article L110, solennel et qui résume assez bien les principes de la décentralisation de l'urbanisme.

- Modifié 4 fois, dernièrement par la loi du 3 août 2009 (Grenelle I de l'environnement) qui, par exemple, introduit l'objectif d'économie d'énergie et celui de lutte contre le changement climatique.

- Contenu :

- Enonce les principes généraux ainsi que le contenu général d'une politique de planification urbaine : par exemple, gérer le sol de façon économe, habitat diversifié, etc...
- pour la loi, ce sont ces communes ou leurs groupements qui sont les principaux responsables de l'urbanisme sur leur territoire, mais il est « le patrimoine commun de la Nation » : 3 conséquences :
  - présence associée de l'Etat, des autres collectivités, des organismes consulaires et tout organisme compétent à l'élaboration et à la réforme des documents d'urbanisme soit une « compétence partagée »
  - existence d'une commission départementale de conciliation en urbanisme qui donne des avis en cas de litiges entre acteurs publics
  - l'Etat reste le garant de l'intérêt général ; possibilité de faire prévaloir des intérêts supérieurs, supracommunaux : Opérations d'Intérêt National (OIN), Projets d'Intérêt Général (PIG), par exemple pour faire des logements sociaux, contrôle de légalité...

#### -Portée de l'article L110

- Est-ce un psaume! Une déclaration incantatoire ou a-t-il une portée normative? Beaucoup de débats mais aujourd'hui on peut estimer qu'il a une certaine portée normative.
- Pour les documents d'urbanisme, il leur est opposable, et d'ailleurs la loi SR4 le prévoit expressément. Le conseil d'Etat l'a confirmé dans plusieurs arrêts même si c'est un contrôle minimum (par exemple la Commune de Behnwihr 21-10-1994)
  - pour les AOS, il n'est pas opposable dans ces communes dotées d'un POS ou PLU (Arrêt CALVO 17-03-1993), il peut toutefois être opposé aux levées d'inconstructibilité décidées par le conseil municipal dans une commune dépourvue de documents d'urbanisme.
- \* Cet article L110 a été ensuite complété par la loi SRU qui crée dans le code un article supplémentaire, L121-1 ainsi rédigé :

Article L121-1

Modifié par [LOI n°2008-776 du 4 août 2008 - art. 103](#)

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

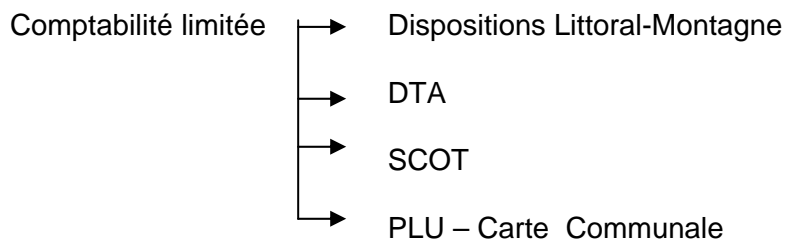
2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à [l'article L. 111-1-1](#).

- Il y a un enrichissement du contenu des règles de fond autour de 3 principes fondamentaux :
  - principe de l'équilibre entre aménagement et protection
  - principe de mixité urbaine et sociale
  - principe de gestion économe de l'espace et respect de l'environnement
- Ils concernent tous les documents d'urbanisme y compris les DTA, et avec l'article L110, ils sont opposables à tout document de planification, quelque soit la place dans la hiérarchie des normes et donc ne sont pas soumis au principe de comptabilité limitée :

#### Principes généraux (L110, L121-1)



- Comptabilité limitée : la norme inférieure doit être comptable avec la norme immédiatement supérieure et non pas avec l'ensemble des normes, ce qui n'est pas toujours le cas des principes généraux, opposables à tout document
- Respect du SCOT des équilibres résultant des principes généraux, les PLU fixant des règles permettant d'atteindre les objectifs. Ces termes ont fait débat. Par une décision du Conseil Constitutionnel (7/12/2000- loi SRU, AJDA 2001 p 187), il a été décidé que ces dispositions devraient être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme de faire figurer des mesures touchant à la réalisation des objectifs et le juge constitutionnel a ajouté qu'il « appartiendra au juge administratif d'exercer en simple contrôle de comptabilité entre les règles de l'article L 121-1 et les documents d'urbanisme »
- Déjà de la jurisprudence :
  - Commune de GAMBSHEIM CAA Nancy - 23-03- 2006 :  
Annulation d'une révision POS/PLU qui ne permet pas d'assurer la prévention de risques d'inondation pour la création d'une zone d'activités

- Commune d'ÉCOUEN CAA Versailles 16-12-2006 : annulation d'une révision partielle d'un PLU prévoyant l'urbanisation de 64 hectares car les constructions auraient été visibles du château d'ÉCOUEN alors que le SDRIF envisageait cette urbanisation (méconnaissance du principe d'équilibre entre aménagement et préservation du site).

A l'occasion du rappel de ces grands principes, il est souligné qu'en droit commun c'est principalement la commune qui possède les principales compétences en urbanisme même si l'intercommunalité est présente dans les textes, sans oublier le rôle de l'Etat qui conserve du pouvoir dans certains secteurs définis (littoral, montagne, OIH, DTA, etc ...) et dans ses compétences au titre de garant de l'intérêt général.

Sous le bénéfice de ce qui vient d'être exposé, les relations urbanisme et intercommunalité peuvent être globalement approchées autour des trois thèmes suivants :

- la planification urbaine
- les autorisations d'occupation du sol
- la politique foncière

## **1) Intercommunalité et la planification urbaine**

Années 1960 :

Développement des agglomérations et des besoins d'urbanisation qui conduit à une réflexion relative à l'aménagement urbain dépassant le strict cadre communal du moins pour la planification stratégique, l'application du droit des sols restant communale. C'est d'ailleurs un de axes du transfert des compétences en urbanisme de 1983.

\* Loi PISANI du 30-12-1967 qui crée les documents modernes de planification urbaine.

- SDAU, à l'échelle intercommunale avec une fonction de prévision
- les POS, fixant le droit des sols sur le territoire communal en respectant les orientations du SDAU.

\* Mais ce n'est pas ce qui s'est passé réellement, les POS s'étant souvent écartés des orientations des Schémas Directeurs. Le Conseil d'Etat, dans son rapport de janvier 1992 « l'urbanisme, pour un droit plus efficace », a une lecture très critique de ces documents en les qualifiant de « super POS » et en soulignant que les « EPCI se sont révélés trop faibles face à la volonté des communes de garder le maximum de liberté dans l'élaboration ou la révision de leur POS communal », et le Conseil d'Etat de conclure sur ce thème ; « Devant ce désordre intellectuel juridique et économique qui ne donne plus satisfaction, les remèdes sont multiples, ils doivent prendre en compte l'émiettement communal et la complexité de la coopération intercommunale qui sont à l'origine des difficultés à établir un droit de l'urbanisme cohérent sur l'ensemble du territoire ». Ce constat a ensuite conduit à la création des DTA. Sur une vingtaine annoncée, 6 ont été prises par décret en Conseil d'Etat dont une d'ailleurs en Meurthe et Moselle, sur les affaissements miniers et la constructibilité des communes concernées.

\* intervention ensuite de la loi SRU du 13 décembre 2000 modifiée par la loi Urbanisme et Habitat du 3 juillet 2003 qui approfondit la nécessité de la prise en

compte des intérêts intercommunaux par une refonte de la planification urbaine avec la création des SCOT et des PLU.

## Les SCOT

\* La loi SRU semble avoir tiré la leçon des échecs des Schémas Directeurs. Il ne s'agit plus d'organiser l'extension d'agglomérations mais de limiter l'étalement urbain au nom du développement durable et d'assurer les politiques sectorielles au niveau de l'agglomération dans ces domaines de l'habitat, des transports et des implantations commerciales. Les effets juridiques des SCOT sont renforcés par rapport aux Schémas Directeurs, ce qui doit permettre d'assurer véritablement leur fonction de mise en cohérence des politiques à l'échelle de l'intercommunalité. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, il y avait 27 SCOTS approuvés, 50 SD transformés en SCOT et 140 en cours d'élaboration.

\* Effets juridiques : champ d'application et notion de compatibilité

### A quoi est opposable un SCOT ?

- aux PLU, PSMV, cartes communales
- aux documents de planification sectorielle (PLH, PDU, schémas d'équipement commercial)
- mais aussi aux opérations d'aménagement (ZAC) et constructions (lotissements et constructions de plus de 5000 m<sup>2</sup>)
- aux opérations foncières et autorisations d'exploitations commerciales.

### Portée de l'obligation de compatibilité

- se définit au préalable de manière négative par rapport à l'obligation de conformité qui est plus rigoureuse
- rappel de l'arrêt ADAM (22-02-1974) dans lequel le Conseil d'Etat admet la légalité d'une DUP d'un tronçon d'autoroute non conforme au Schéma Directeur mais toutefois compatible, car elle ne compromet pas les orientations fondamentales du territoire concerné.
- notion souple liée aux considérations de l'espèce et inspirée du souci de ne pas remettre en cause l'économie du projet sans pour autant fixer le détail. Par suite un document ou une opération peut s'éloigner du SCOT mais pas le contrarier.
- Mais notion souple ne signifie pas laxiste ; ainsi par exemple, un POS ne peut créer de zones artisanales là où le Schéma Directeur prévoit une zone rurale avec villages (CE 17-12-1982 chambre d'agriculture de l'Indre) Le Conseil d'Etat a également annulé une décision de la commission nationale d'équipement commercial autorisant l'extension d'un grand centre commercial à saint Martin d'Hères dans l'Isère alors que le SCOT prévoyait dans ce secteur une stabilisation de l'offre commerciale ( CE 20-09-2005 , Société Sumidis et Société Coco Fruits n °274706)
- Ce contrôle de compatibilité peut être résumée autour d'une formule du Professeur LEBRETON : « Le juge administratif, s'assure, par ce contrôle que les mesures d'exécution contribuent à la mise en œuvre du schéma et non pas à sa mise en cause ».

\* Evolutions à prévoir dans l'avenir avec l'arrivée de la loi dite "Grenelle II de l'environnement" qui contient plusieurs articles relatifs à la planification urbaine souhaitant renforcer le SCOT et qui pourrait prévoir de véritables commandements auxquels les normes inférieures devraient se conformer. En outre, le projet prévoit la création de nouveaux documents appelés « schémas de cohérence écologique » et « plans territoriaux pour le climat ». Ces nouvelles normes pouvant être une entrée pour affermir le rôle des intercommunalités.

### Les plans locaux d'urbanisme ( PLU)

\* Le PLU est en principe établi par la commune, mais le code de l'urbanisme prévoit qu'il peut aussi être réalisé sur plusieurs communes, et établi par un EPCI, encore faut-il qu'il soit compétent !

Seules les communautés urbaines le sont de plein droit ; la compétence est facultative pour les communautés d'agglomérations et de communes ; l'urbanisme doit alors faire l'objet d'un transfert explicite.

\*A ce jour, il y aurait en France environ 18000 POS ou PLU et 3000 cartes communales, mais cela représente près de 80 % de la population. Pas de véritables statistiques concernant les POS intercommunaux ; on les estime à environ 4 %.

\* Le PLU reste un document dont les communes ne semblent pas vouloir se dessaisir facilement. Le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales avait prévu quelques avancées pour un PLU intercommunal mais elles n'ont pas été suivies pour l'instant. A titre d'information, ci-après la réforme du ministère à une question posée par un sénateur (JO Sénat 16-12-2006 P12673)

**M. Jean Boyer.** Madame la ministre, je souhaite, avec une certaine insistance, attirer votre attention sur la réforme des collectivités territoriales et, plus particulièrement, sur le projet de transférer des responsabilités d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

Longtemps évoqué, ce transfert de certaines compétences liées à l'urbanisme aux communautés de communes et communautés d'agglomération semble réapparaître progressivement. Pour l'Association des maires de France, pour les élus que nous sommes et que nous représentons, cette proposition ne semble pas cadrer avec les priorités d'action en matière d'aménagement du territoire national.

De plus, les réformes de 2001 et 2003 ont apporté une certaine stabilité avec, d'une part, les schémas de cohérence territoriale, les SCOT, et, d'autre part, les plans locaux d'urbanisme, les PLU, qui transcrivent à une échelle plus petite, la plupart du temps communale, les grandes actions en matière d'aménagement et de développement durable. Remettre en cause cet équilibre risquerait d'apporter de l'instabilité, ce qui ne peut que fragiliser les documents d'urbanisme. Dès lors, l'échelle de travail pertinente demeure fondamentalement la commune, notamment parce que des liens sociaux de plus en plus nombreux se tissent à ce niveau.

Qui mieux qu'une municipalité connaît les spécificités de son territoire ? C'est cette proximité avec le territoire de vie de nos concitoyens qui implique de maintenir un lien étroit entre les maires et la définition du plan local d'urbanisme ou de la carte communale. Face aux inquiétudes des élus municipaux, nous souhaitons, plus que jamais, connaître votre position sur ce sujet.

M. le président,

La parole est à Mme la ministre Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer. Monsieur le sénateur, vous interrogez le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur la réforme des collectivités locales et, plus particulièrement, sur le projet de transférer des responsabilités d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

De par leur nature, les schémas de cohérence territoriale, les SCOT, relèvent du niveau intercommunal. En effet, le SCOT constitue un outil de planification stratégique, élaboré au niveau d'une agglomération qui constitue un espace de solidarité et de projet commun. Il recouvre plusieurs communes ou groupements de communes, et il est élaboré soit par un établissement public de coopération intercommunale, soit par un syndicat mixte.

S'agissant de la compétence en matière de PLU, dont vous souhaitez le maintien au niveau communal, je vous rappelle qu'à ce jour seules les communautés urbaines sont compétentes de plein droit en matière de PLU. Aucun texte actuel n'impose un transfert de compétence au niveau intercommunal pour les autres types de structures, c'est-à-dire les communautés d'agglomération ou les communautés de communes.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, adopté en première lecture par le Sénat, renforce certes la nature transversale du PLU, mais il ne modifie pas l'organisation de la compétence en la matière et ne remet pas en cause la possibilité pour les communes d'élaborer un PLU. Deux mesures sont susceptibles de renforcer son caractère transversal : le contenu du PLU intercommunal est renforcé en lui permettant de tenir lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacement urbain ; par ailleurs, le texte modifie le périmètre des PLU intercommunaux, en prévoyant que le PLU élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, un EPCI, couvre l'intégralité de son territoire. Il ne sera donc plus possible d'élaborer plusieurs PLU au sein d'une même intercommunalité.

Je vous précise également que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, déposé le 21 octobre dernier au Sénat, ne modifie pas les modalités d'exercice de cette compétence.

Comme vous pouvez le constater, monsieur le sénateur, on ne saurait, dès lors, évoquer une remise en cause de la compétence des communes en matière de plan local d'urbanisme.

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Je vous remercie, madame la ministre, de m'avoir apporté ces réponses, qui sont nécessaires, car on ne peut pas avancer dans une période d'indécision.

\* Donc, ce document reste aujourd'hui un document de compétence communale. En faire un document à vocation intercommunale serait assurément un élément majeur de son statut après la décentralisation de 1983, pouvant être considéré comme une première étape dans le processus d'évolution de ce document. : il faut attendre le vote des textes définitifs sur la réforme des collectivités territoriales et sur le Grenelle II de l'environnement ; les prises de positions politiques sur ces projets de textes semblent dépasser le cadre traditionnel des clivages politiques classiques !

## 2) Intercommunalité et AOS

\* Rappel de la loi du 7 janvier 1983 de transfert de compétence qui dispose, entre autres, que les AOS dont la plus connue, le permis de construire, sont de la compétence du Maire à la condition de l'existence d'un POS ou d'un PLU approuvé. (Le journal « Le Monde » parlant à l'époque de « cadeau empoisonné » !)

\* Pas de décentralisation sans planification préalable ; le POS ou PLU commande le transfert de la compétence ; c'est le document d'urbanisme réglementaire qui assure le transfert des AOS au Maire, qui permet la création du Droit de Préemption Urbain (DPU), et qui écarte l'application de la règle de constructibilité limitée hors POS ou PLU. La décentralisation a fait presque tripler le nombre de POS ou PLU des années 1985 à nos jours.

### Principe :

Dès l'approbation du PLU, la délivrance des AOS incombe au Maire, agent de la commune. Le transfert à un caractère définitif. La commune exerce cette compétence où peut la déléguer à un EPCI compétent en matière d'urbanisme. Le Président de ce dernier se prononce au nom de l'EPCI et sous sa responsabilité.

- la délégation porte sur l'ensemble des AOS (R 422-3)
- elle n'a pas un caractère définitif. Elle doit être reconduite à chaque renouvellement du Conseil Municipal cet après élection d'un nouveau Président ( L422-3 alinéa 2). Si cette confirmation n'a pas lieu, la commune redevient compétente (R422-4).

### Service chargé de l'instruction :

- la commune ou l'EPCI disposent d'une certaine liberté pour choisir le service instructeur ( différent des PLU dont la réalisation technique peut être confiée à des bureaux d'études privés, ce qui n'est pas le cas des AOS dont l'instruction est toujours confiée à des personnes publiques)
  - soit, en régie (souvent grandes communes)
  - soit, recours aux services de l'Etat qui au début ont été mis à la disposition de toutes les communes (risque de tutelle technique). Cette mise à disposition a été réduite en 2004 et 2005 pour ne concerner que les communes de moins de 10000 habitants et les EPCI de moins de 20000 habitants
  - soit aux autres collectivités territoriales ou leurs groupements (R423-15)
  - lorsque les communes chargent d'autres organismes de cette mission, des conventions doivent être conclues entre les partenaires pour préciser les conditions de mise en œuvre et les actes concernés
  - se pose également le problème de la responsabilité des services instructeurs mis à la disposition des communes. Pour l'Etat, en tant que service instructeur, la jurisprudence est jusque maintenant, relativement restrictive puisque sa responsabilité ne peut être engagée envers la commune ou le groupement que lorsqu'un agent de l'Etat commet une faute en refusant ou négligeant d'exécuter une instruction du maire (CE 12-06-2000 commune de Rocque-Brune Cap Martin).
- 
- Enfin, pour illustrer les différentes hypothèses pouvant être envisagées en ce domaine, rappel d'une intervention, le 9 septembre dernier, de Benoît APPARU,

secrétaire d'Etat du logement et à l'urbanisme, évoquant à nouveau une réforme pour simplifier le droit des sols, tout en estimant que « l'existence d'un PLU intercommunal et la délivrance d'un permis de construire au niveau communal n'était pas incompatibles » (Maire Info 10-09-2009)

### 3) Intercommunalité et maîtrise foncière

\* La question foncière fait depuis longtemps l'objet d'approches intercommunales, par exemple, les programmes d'action foncière (PAF) ; l'agglomération de Nancy, en a, par exemple, bénéficié avec 3 cocontractants, Etat, Etablissement foncier de Lorraine et District Urbain. Mais aujourd'hui, la question foncière peine à se faire une place dans les politiques publiques intercommunales voire même au plan national.

\* C'est la loi PISANI du 30-12-1967(loi d'orientation foncière) qui a lancé cette politique de maîtrise foncière au profit de l'Etat et des collectivités territoriales, par exemple grâce à la possibilité de constituer des réserves foncières, au besoin par voie d'expropriation.

\* Les instruments de programmation foncière sont divers : les SCOT, les PLU, les PLH jouent un rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques foncières. Les acteurs sont aussi divers : l'Etat avec les ZAD, les communes et les EPCI avec le DPU, les départements avec les ENS, etc...

\* Trois instruments, principalement, peuvent être utilisés par les EPCI :

#### - le DPU de droit commun intercommunal

En principe, l'institution du DPU est effectuée par délibération di conseil municipal mais la loi entend faciliter l'exercice de cette compétence au plan intercommunal :  
2 cas

- l'EPCI est compétent de plein droit à la double condition qu'il soit compétent, de par la loi ou par ses statuts, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC (de plein droit, les communautés urbaines, par transfert de compétences pour les autres)
  
  - Une commune, dans un EPCI ayant vocation peut, avec son accord, lui déléguer sa compétence pour instituer le DPU. La délégation est peut être plus souple, car elle permet des préemptions au coup par coup. En revanche, le transfert du DPU induit la procédure de transfert de compétence facultative « élaboration de PLU » pour les communautés d'agglomération et communauté s de communes, ce qui est une procédure plus conséquente.
- Existe également un DPU pour favoriser l'équilibre social de l'habitat au profit des communautés d'agglomération (les communautés urbaines l'ont de plein droit). C'est un droit plus restreint que le DPU de droit commun.

- Enfin la constitution de réserves foncières peut être le fait des intercommunalités mais il est nécessaire que cette compétence soit inscrite dans les statuts, en précisant toutefois que la loi SU a reconnu automatiquement la compétence réserves foncières, au profit des communautés d'agglomérations pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. Les limites de l'intervention foncière des EPCI ne sont pas totalement claires alors que le contentieux de la préemption se développe, ce qui doit amener les professionnels à de la prudence dans la mise en place des procédures.

\* L'urbanisme gagne du terrain au plan intercommunal mais pas à pas. Il suscite l'intérêt croissant des intercommunalités. Ainsi, à l'occasion d'une étude faite en octobre 2007 pour l'Association des communes de France (Acdf), il est apparu que 64 % des communautés jugeaient pertinent leur périmètre pour conduire une politique efficace d'aménagement et 93 % estimaient que leur rôle pourrait être plus efficace en se dotant d'une stratégie foncière et en mobilisant les moyens nécessaires.

\* En outre, les communes souhaitent de plus en plus mutualiser leurs moyens pour la délivrance des AOS, 10 % l'ont fait, près de 30 % l'envisagent, mais néanmoins- cela peut apparaître paradoxal- 76 % des communautés estiment que le transfert du PLU aux intercommunalités n'est pas à l'ordre du jour. Pourtant dans l'avant projet de loi portant réforme des collectivités, il était envisagé que les communautés de plus 30000 habitants soient compétentes pour le PLU, tout en laissant la délivrance des AOS des communes. Elle a été retirée et ne figure pas dans le projet adopté au sénat, suscitant la réaction suivante de l'AdCF :

« L'AdCF déplore que ces dispositions aient disparu du projet de loi sans même être remplacées par des dispositions incitatives. Elles s'inscrivaient, en effet, dans un objectif de renforcement des compétences stratégiques des intercommunalités. L'AdCF souhaite que la discussion parlementaire replace cette question au coeur du débat. En tout état de cause, les amendements qui pourraient être déposés en la matière devraient s'articuler avec les dispositions envisagées dans le cadre du projet de loi Grenelle 2 (après sa première lecture au Sénat) pour organiser l'exercice de la compétence PLU des intercommunalités et la participation des communes, dans une logique de co-production, à la réalisation des documents les concernant (cartes de secteurs). Si l'intercommunalité doit coordonner la réalisation des PLU et être en charge de leur approbation, ces documents ne peuvent être réalisés sans une véritable co-production avec les communes (l'expérience des communautés urbaines le démontre) ». AdCF Analyses et réactions au projet de loi relatif aux collectivités locales, 21 octobre 2009

\* L'évolution de l'intercommunalité est aussi à la croisée des chemins tout comme l'urbanisme lui-même en cours d'évolution sensible notamment depuis la loi SRU qui a introduit dans les documents de planification urbaine la démarche de projet.

\* Par ailleurs est critiqué le « mille-feuilles » territorial (rapport ATTALI et BALLADUR) alors qu'on constate aussi une sorte de « mille-feuilles » des documents d'urbanisme et des documents qui leurs sont proches (SCOT, PLU, cartes communales, DTA, PLH, PDU, PPR, chartes de développement, projets d'agglomération, etc..., sans oublier les prochains plans issus de la loi dite « Grenelle II » :

\* Ce serait le moment de faire sensiblement évoluer cette construction en prenant l'intercommunalité comme unité de base de la conception et de la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme. Un des derniers numéros de la revue « la lettre du cadre territorial » relevant avec une pointe d'humour la phrase suivante : « Charles de Gaulle se demandait comment gouverner un pays où il y a 350 sortes de fromages ; comment aménager un pays où il y a plus de 36000 communes en charge de l'urbanisme, doit-on se demander aujourd'hui ? »

\*C'est un problème d'une grande actualité qui certes soulève des difficultés importantes. Car les maires tiennent à la planification réglementaire sur leur commune ainsi qu'à la délivrance des AOS. Il faut pourtant aller dans une direction favorisant l'intercommunalité en ce domaine, en le faisant progressivement, par territoires différents et par étapes.

\* Peut-être que les notions actuelles de protection de l'environnement, de développement durable pourraient être un « angle d'attaque » privilégié pour penser l'urbanisme de manière plus intercommunale, notamment avec l'arrivée des futurs schémas de cohérence écologique ou des plans « climat ». Tous ces objectifs qui doivent s'intégrer dans la planification stratégique ainsi que dans la réglementation locale, sont à analyser largement à l'échelle intercommunale. Mais il faut une volonté, notamment politique, et, soyons optimistes, le volontarisme est toujours optimiste !

Le 9 février 2010

Yves GRY

Professeur à Nancy  
2