



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREFET DE L' AISNE

SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

Laon, le 10 FEV. 2015

Bureau de la légalité et de l'intercommunalité

Circulaire 2015-5

Le Préfet de l'Aisne

à

Monsieur le Sénateur, Président de l'Union des maires
Mesdames, Messieurs les Présidents des établissements publics
de coopération intercommunale,

en communication :

Madame et Messieurs les Sous-Préfets d'arrondissement

Objet : Mise en œuvre de la Mutualisation de services pour l'instruction des permis de construire
Réf. : Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)
Circulaire n°2014-40 du 30/09/2014 du préfet de l'Aisne

Dans le cadre de la mise en œuvre au 1^{er} juillet 2015 des dispositions de la loi précitée, une circulaire référencée ci-dessus vous a été adressée. Vos services ont souhaité avoir des précisions sur les règles applicables à la création d'un service unifié entre deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et à la mise à disposition d'un service relevant d'un EPCI au bénéfice d'un autre EPCI.

1 - Une autorité compétente en matière d'urbanisme peut confier l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme à un EPCI.

Le code de l'urbanisme (CU) prévoit des dispositions spécifiques qui permettent aux autorités compétentes de **délivrer** des autorisations d'urbanisme, d'en confier **l'instruction** à d'autres personnes publiques. Ces dispositions établissent une distinction entre la **compétence** qui consiste à **délivrer** les autorisations d'urbanisme, et la **faculté** pour le détenteur de cette compétence de confier **l'instruction** des dossiers à une autre autorité (articles R.410-5 et R.423-15 du CU).

En effet, les maires ou les présidents d'EPCI concernés, dès lors qu'ils sont compétents pour délivrer les décisions d'urbanisme, peuvent, s'ils le souhaitent, confier l'instruction de ces autorisations aux personnes publiques énumérées par les articles R. 410-5 et R. 423-15 du CU.

A ce titre, il est donc envisageable que les maires, s'ils sont compétents en matière d'autorisation d'urbanisme, confient l'instruction des dossiers à la communauté de communes dont ils sont membres, ou même à une communauté de communes sans qu'ils en soient membres ; le code de l'urbanisme n'obligeant aucunement l'autorité compétente à déléguer l'instruction à une structure à laquelle elle appartient.

De même, le président d'une communauté de communes compétente en matière d'urbanisme, pourra également confier l'instruction des dossiers à une autre communauté de communes.

Sur le plan formel, l'EPCI instructeur doit bénéficier d'une habilitation statutaire l'autorisant à assurer cette instruction. Les services habilités à prendre en charge les actes d'instruction sont énumérés à l'article R410-5 du CU comme suit :

- a) les services de la commune,
- b) les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités,

- c) les services d'un syndicat mixte, ne constituant pas un groupement de collectivités,
- d) une agence départementale créée en application de l'article L.5511-1 du CGCT,
- e) les services de l'Etat, lors que la commune ou l'EPCI remplit les conditions fixées à l'article L.422-8 du même code.

Ainsi, lorsque la décision est prise au nom de la commune ou de l'EPCI, l'instruction est effectuée au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI (article R. 410-4 du CU).

2 - L'instruction mutualisée peut être confiée à une autre structure.

Dans le respect des règles rappelées ci-dessus, il pourrait également être envisagé la création d'un service d'instruction mutualisé des ADS au sein d'une structure tierce, sans qu'il soit besoin qu'elle exerce une compétence en matière d'urbanisme ; la délivrance des actes d'urbanisme peut rester de compétence communale. Ainsi, il est envisageable, par exemple, de créer un tel service au sein d'un syndicat mixte de SCOT. Les communautés de communes pourraient dès lors lui confier l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme visées ci-dessus.

Aucune disposition n'oblige par ailleurs à ce que les autorités compétentes qui confient l'instruction des autorisations d'urbanisme à un syndicat en soient membres. Je rappelle cependant, comme indiqué précédemment, que le syndicat devra inscrire dans ses statuts une habilitation lui permettant d'instruire les dossiers de demandes d'autorisation d'urbanisme.

Toutefois, comme explicité plus haut, la tâche d'instruction des autorisations d'urbanisme ne constitue pas une compétence, susceptible d'être transférée à un syndicat mixte (ou à un EPCI). Ainsi, si un syndicat mixte peut se voir confier la charge de l'instruction des demandes d'urbanisme, son activité ne saurait se résumer à cette mission.

En d'autres termes, la création *ex nihilo* d'un syndicat mixte qui n'aurait pas à proprement parler de compétences mais uniquement la charge d'instruire les autorisations d'urbanisme ne peut être envisagée.

3 - La création d'un service unifié dans les conditions prévues à l'article L. 5111-1-1 du CGCT est envisageable.

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article L.5111-1 du CGCT, « *des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale.* »

Les départements et les régions, ainsi que leurs établissements publics et leurs groupements, et les syndicats mixtes sont autorisés à regrouper leurs services par voie conventionnelle. Les EPCI peuvent organiser entre eux, également par voie conventionnelle, le regroupement de leurs services sur le fondement des mêmes articles.

Toutefois, la création de tels services unifiés a pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence. Ainsi, la condition préalable est que chaque communauté de communes soit dotée de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Dans ce cadre, les communautés de communes devront prévoir par voie conventionnelle le type de mutualisation adapté à leur projet, à savoir, soit une mise à disposition du service ADS d'une des communautés de communes au profit des autres EPCI, soit le regroupement des services de chaque communauté de communes au sein d'un service unifié, sous l'autorité de l'un des cocontractants. Selon la situation, la convention organisera, en outre, le remboursement des dépenses (en cas de mise à disposition) et les modalités d'organisation du service.

4 - Le recrutement de personnel.

S'agissant d'un service unifié régi par l'article L.5111-1-1 du CGCT, la convention passée entre les deux EPCI fixe précisément les conditions de remboursement par le bénéficiaire de la mise à disposition ou de l'utilisation du service unifié, et également, dans ce second cas, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné. Ainsi, la convention précise la situation de tous les agents, notamment, ceux exerçant éventuellement leurs fonctions dans un service commun.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où des agents (État ou territoriaux) mis à disposition d'un service commun, sous l'autorité d'un EPCI, étaient amenés à exercer leurs fonctions au sein d'un service unifié dans le cadre d'une mise à disposition, sous l'autorité d'un autre EPCI, il apparaît que celle-ci ne pourrait intervenir qu'après avoir mis fin à la première mise à disposition.

Enfin, il résulte des éléments qui précèdent que les possibilités de mutualisation des services ADS offertes aux communautés de communes sont multiples. Toutefois, les modalités varient en fonction du niveau d'exercice de la compétence pour la délivrance des autorisations d'urbanisme, soit communal, soit intercommunal.

5 - L'impossible création d'un service commun régi par l'article L.5211-4-2 du CGCT entre plusieurs EPCI.

Une communauté de communes peut créer un service commun avec ses communes membres. Ce service commun régi par l'article L.5211-4-2 du CGCT est bien un service d'un groupement de collectivités visé par les articles R. 410-5 et R. 423-15 du code de l'urbanisme qui pourrait dès lors se voir confier l'instruction des ADS par des autorités compétentes en matière d'urbanisme comme indiqué précédemment.

Par ailleurs, l'article L.5211-4-2 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) dispose :

« En dehors de compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs. (...) »

Les services communs peuvent être chargés (...) de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État. (...) »

En conséquence, la création d'un tel service entre les EPCI sur le fondement de l'article précité pour des missions d'instruction d'autorisations d'urbanisme, n'est pas possible.

Mes services restent à votre disposition pour toute information complémentaire.

Le Préfet de l'Aisne

Raymond LE DEUN