*Commentaire juridique*

# EGALITE, CITOYENNETE : SIMPLICITE

**9 mai 2017**

*La mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) impulsée par la loi NOTRe du 7 août 2015 bouleverse le paysage intercommunal : des EPCI se sont créés, disloqués, ont fusionné, de sorte que, au 1er janvier 2017, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre a diminué de 39 % par rapport au 1er janvier 2016, selon l'INSEE. Cette recomposition impacte en conséquence les documents d'urbanisme : dès lors que les périmètres des EPCI évoluent, ce sont également les périmètres des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui sont susceptibles soit de s'élargir, soit de diminuer : cela interroge logiquement élus et praticiens sur les modalités de poursuite des procédures en cours. La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté prend toute la mesure de ces bouleversements en proposant des réponses pragmatiques aux différentes problématiques que les territoires peuvent rencontrer. Elle comporte également un certain nombre de précisions clarificatrices.*

## 1. Quand la mise en œuvre des SDCI interfère avec les SCOT et les PLU

### 1.1. Les impacts des SDCI sur les SCOT

#### L'extension du périmètre de l'établissement public porteur de SCOT (art. L. 143-10)

L'article L. 143-10 du code de l'urbanisme prévoyait déjà que l'extension du périmètre d'un établissement public porteur de SCOT emportait extension du périmètre du SCOT.

**La loi égalité et citoyenneté précise les conséquences de cette extension lorsqu'elle a pour effet de réunir au sein du même périmètre plusieurs établissements publics déjà porteurs de SCOT**. Il en ressort que le nouvel établissement public peut :

- achever les procédures d'élaboration et d'évolution en cours sur le ou les périmètres antérieurs à l'extension, sous réserve que le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), s'il est requis, a eu lieu avant l'extension du périmètre ;
- engager les procédures de modification ou de mise en compatibilité des schémas approuvés, dont il assure le suivi.

Si les procédures en cours peuvent être achevées ou si des procédures d'évolution des SCOT peuvent être menées postérieurement à cette extension, cette situation ne saurait perdurer dans le temps : **l'objectif est bien que l'intégralité du périmètre de l'établissement public soit couvert par un seul SCOT**. C'est la raison pour laquelle l'article L. 143-10-II précise dans son dernier alinéa que « *l'établissement public prescrit, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du schéma en vigueur prévue à l'article L. 143-28, l'élaboration d'un schéma ou la révision, ou la modification de l'un des schémas en vigueur, pour couvrir l'intégralité du périmètre étendu de schéma de cohérence territoriale.* »

#### La réduction de périmètre de l'établissement public de SCOT : la suppression de la prime au sortant (art. L. 143-11)

Pour favoriser l'émergence des SCOT, la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a instauré le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT. Fixé à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, ce principe durcit les possibilités d'ouverture à l'urbanisation lorsque le territoire concerné n'est pas couvert par un schéma. Pour autant, la loi du 24 mars 2014 pour un accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) avait prévu la neutralisation de ce principe pendant un délai de 6 ans, sous réserve que l'EPCI ou la commune se retirant de l'établissement public de SCOT n'intègre pas un nouveau périmètre de SCOT.

Alors que l'intention de départ consistait à ne pas pénaliser les collectivités qui se retiraient d'un établissement public de SCOT au motif qu'elles avaient participé à son financement, **la disposition de l'article L. 142-4 a finalement créé un effet d'aubaine : car en plus de pouvoir se libérer du joug jugé parfois trop prescriptif de certains SCOT, les collectivités retrouvaient une partie de leur autonomie dans la gestion de leur territoire**.

En revanche, les collectivités qui se retiraient d'un SCOT pour en rejoindre un autre se voyaient appliquer le principe d'urbanisation limitée, au nom de la nécessaire cohérence des décisions à prendre en matière de développement local entre les communes déjà couvertes par le SCOT et celles qui venaient de l'intégrer :

C'est aussi pour mettre fin à cette différence de traitement que la loi égalité et citoyenneté supprime ce qu'il était convenu de qualifier « de prime au sortant » : **désormais, le retrait d'un SCOT aura pour effet d'activer le principe d'urbanisation limitée sur le territoire sortant même si la collectivité ne rejoint pas un autre SCOT**.

### Le cas de l'EPCI couvert partiellement par le périmètre d'un seul SCOT et celui de l'EPCI « à cheval » sur le périmètre de plusieurs SCOT (art. L. 143-12 et L. 143-13)

L'élargissement du périmètre d'un EPCI à d'autres EPCI ou communes peut aboutir à ce que celui-ci se retrouve :

1. soit partiellement compris dans le périmètre d'un seul SCOT, la partie de territoire venant en extension n'étant pas couverte par un SCOT (cas visé par l'article L. 143-12 C. urb.) ;
2. soit « à cheval » sur le périmètre de plusieurs SCOT (cas visé par l'article L. 143-13 C. urb.).

Cette situation ne peut être que temporaire, dans la mesure où le législateur interdit qu'un EPCI ne soit pas totalement intégré dans le périmètre d'un SCOT. Les articles L. 143-12 et L. 143-13 octroyaient à l'EPCI concerné un délai de réflexion de 6 mois au terme duquel il pouvait :

- dans le 1er cas, se prononcer contre son appartenance à l'établissement public du SCOT, ce qui emportait réduction du périmètre du schéma ;
- dans le 2nd cas, se prononcer contre son appartenance à l'établissement public du SCOT sur le territoire duquel était comprise la majorité de sa population ou pour son appartenance à l'établissement public d'un des autres SCOT. Le retrait emportait alors réduction du périmètre des schémas correspondants.

La loi égalité et citoyenneté apporte à ce dispositif trois inflexions.

D'une part, **la période de réflexion a été ramenée de 6 à 3 mois** afin que ce délai ne paralyse plus le fonctionnement des établissements publics de SCOT.

D'autre part, **la décision de l'EPCI peut être prise avant le terme du délai de 3 mois pour la rendre effective plus rapidement**. Ainsi, la décision de l'EPCI aura pour effet :

- d'emporter extension du périmètre du SCOT, s'il se prononce pour son appartenance à l'établissement public (cas de l'article L. 143-12) ;
- d'emporter extension du périmètre du SCOT et retrait du périmètre des autres schémas lorsque l'EPCI s'est prononcé pour son appartenance à l'établissement public du SCOT sur le territoire duquel est comprise la majeure partie de sa population, et non plus la majorité de sa population comme c'était le cas auparavant (cas visé par l'article. L. 143-13).

Enfin, il convient de relever que **la loi égalité et citoyenneté supprime la possibilité, pour l'établissement public du SCOT, de s'opposer à l'extension de son périmètre**. Cette possibilité de refus ne concernait que le cas où l'EPCI était partiellement compris dans le périmètre d'un seul SCOT (cas visé par l'article L. 143-12).

### La fusion d'établissements publics dont au moins un est porteur de SCOT (art. L. 143-14)

L'article L. 143-14 s'adresse aux EPCI porteurs de SCOT ainsi qu'aux syndicats mixtes exclusivement constitués de communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma. En cas de fusion, le périmètre du nouvel établissement public devient le périmètre du SCOT. L'établissement public né de cette fusion est donc compétent pour assurer le suivi du ou des schémas existants antérieurement. Il peut achever les procédures en cours lorsque le débat sur le PADD, s'il est requis, a eu lieu avant la fusion. Il peut également mettre en œuvre les procédures permettant l'évolution des différents schémas (modification et mise en compatibilité).

En revanche, il doit prescrire, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du premier schéma en vigueur, l'élaboration d'un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre.

### L'autorité chargée de la procédure du SCOT (art. L. 143-16)

Cet article apporte une précision sur l'autorité chargée de la procédure du SCOT qui peut être élaboré par un pôle d'équilibre territorial et rural.

Par ailleurs et en raison de la fusion d'établissements publics porteurs de SCOT, il indique que l'établissement public est chargé du suivi et de l'évolution du ou des SCOT existants.

## 1.2. Les impacts des SDCI sur les PLU

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 avait érigé le principe selon lequel le périmètre du PLU devait couvrir la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes, à l'exception des parties de territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Ce principe, confirmé par la loi engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010, est aujourd'hui codifié à l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme : « *le plan local de l'urbanisme couvre l'intégralité du territoire :*
*1° lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ;*
*2° De la commune, lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un tel établissement public. Sont toutefois exceptées du périmètre les parties de ces territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé.* ».

La recomposition des périmètres d'EPCI engendrée par la mise en place des SDCI a invité le législateur à se réinterroger sur la pertinence du principe d'une couverture intégrale du territoire intercommunal par un seul document :

- d'une part, lorsque les nouveaux EPCI regroupent un nombre de communes conséquent, pouvant compromettre l'élaboration de PLU ;
- d'autre part, lorsque la situation institutionnelle aboutit à la fusion « d'EPCI mixtes », c'est-à-dire des regroupements entre des EPCI compétents en matière de PLU avec des EPCI qui ne le sont pas.

Pour lever les blocages juridiques liés à ces évolutions de périmètres tout autant qu'à la réticence de certains élus à fusionner avec leurs voisins, **la loi égalité et citoyenneté aménage le principe d'une couverture intégrale de l'EPCI par un même document soit en permettant l'élaboration de PLU infracommunautaires soit en instaurant une période transitoire de 5 ans**.

### Des PLU infracommunautaires pour les EPCI de grande taille (art. L. 154-1)

La possibilité d'élaborer des PLU infracommunautaires sera « confidentielle » car elle ne pourra être mise en œuvre que par les EPCI à fiscalité propre de grande taille, c'est-à-dire **regroupant au moins 100 communes**. A ce jour,13 communautés comprendraient plus de 100 communes. En outre, la loi écarte expressément les métropoles de cette possibilité.

Par ailleurs, l'élaboration de PLU infracommunautaires est strictement encadrée par les dispositions de l'article L. 154-1, la condition la plus notable étant que cette décision n'appartient pas à l'EPCI lui-même : si ce dernier est à l'origine de la demande, **la décision d'accorder ou non la dérogation appartient en revanche au préfet de département**. En effet, sa décision intervient après transmission d'une délibération prise par l'EPCI concerné, laquelle doit préciser :

- le périmètre de chaque PLU infracommunautaire, regroupant chacun plusieurs communes ou une commune nouvelle, dont l'ensemble couvre l'intégralité de son territoire (le territoire d'une commune ne peut donc se situer à cheval sur deux périmètres de PLU infracommunautaires) ;
- le calendrier prévisionnel des différentes procédures menées ;
- le calendrier prévisionnel d'élaboration du SCOT dans le périmètre duquel est inscrit l'EPCI concerné, dans le cas où il n'est pas déjà couvert par un SCOT opposable : **la couverture du territoire par un SCOT est une condition déterminante pour bénéficier de la dérogation**.

La décision du préfet intervient au terme d'un délai de 2 mois après notification de la délibération de l'EPCI demandeur. Ce délai doit lui permettre de vérifier que les conditions de mise en œuvre mentionnées dans la délibération permettent de respecter les objectifs généraux du droit de l'urbanisme inscrits à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ainsi que les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national.

Une fois accordée, la dérogation permet à l'EPCI d'élaborer des PLU infracommunautaires dans les conditions définies par les articles L. 153-11 à L. 153-26, selon le calendrier et la sectorisation établis dans la délibération.

S'agissant de la gestion des documents d'urbanisme, l'article L. 154-3 précise que, dans l'attente de l'approbation des PLU infracommunautaires, les PLU existants avant la dérogation restent applicables. Ils peuvent faire l'objet de procédure de modification ou de mise en compatibilité. L'EPCI compétent peut également les mettre en révision sans que cela n'entraîne l'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité d'un secteur prédéfini, sous réserve que la révision :

- s'impose pour mettre le PLU en compatibilité avec un document de rang supérieur (tel qu'un SCOT, un PLH ou un PDU) ;
- ou, a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (révision dite « allégée » prévue à l'article L. 153-34 C. urb.).

De la même manière, la révision d'un PLU infracommunautaire n'emporte pas élaboration d'un PLU couvrant la totalité du territoire intercommunal. Le choix de recourir à des PLU infracommunautaires est réversible, l'EPCI pouvant ultérieurement choisir d'élaborer un PLU intercommunal (cette décision mettra fin à la dérogation).

**La validité de la dérogation est conditionnée à l'existence d'un SCOT approuvé dans un délai de 6 ans à compter de l'octroi de la dérogation**. L'absence de SCOT approuvé au terme de ce délai limiterait les possibilités d'évolution des différents PLU infracommunautaires aux seules procédures de modification, de mise en compatibilité et de révision allégée. Une révision générale d'un PLU infracommunautaire obligerait alors l'EPCI à élaborer un PLU couvrant l'intégralité de son territoire.

### La fusion mixte (art. L. 153-3)

Cette situation concerne la fusion entre des EPCI compétents en matière de PLU et d'autres qui ne le seraient pas.

Pour rappel, la loi du 24 mars 2014 pour un accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) a inscrit la compétence « plan local d'urbanisme » parmi les compétences obligatoires exercées par les communautés de communes et les communautés d'agglomération. **Dès lors et en cas de fusion mixte, la compétence déjà exercée par un EPCI avant la fusion est étendue à l'ensemble du territoire intercommunal**.

Pour favoriser la mise en œuvre des SDCI, la loi égalité et citoyenneté réécrit l'article L. 153-3 dans le sens d'une plus grande souplesse en garantissant aux élus **une période transitoire de 5 ans à compter de la création de la communauté d'agglomération ou de la communauté de communes née de la fusion**.

Durant cette période, l'EPCI peut prescrire la révision d'un PLU existant (qu'il soit communal ou intercommunal si l'un des anciens EPCI étaient déjà couverts par un PLUI), sans être obligé d'élaborer un PLU couvrant l'ensemble du territoire intercommunal.

### La modification affectant le périmètre d'un EPCI : conséquences sur les PLUi tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) ou de plan de déplacements urbains (PDU) (art. L. 153-6-II et III)

La loi égalité et citoyenneté clarifie le cas d'un EPCI doté d'un PLUI tenant lieu de programme local de l'habitat dont le périmètre initial est modifié pour s'étendre à un ou plusieurs EPCI. Dans ce cas, **le nouvel EPCI né de l'extension ou de la fusion est considéré pendant une durée maximale de 3 ans, comme doté d'un programme local de l'habitat**. Ce délai doit permettre à l'EPCI de se doter d'un PLUi exécutoire tenant lieu de PLH ou d'un PLH exécutoire couvrant l'intégralité du territoire intercommunal.

Cette mesure s'applique aux PLUi tenant lieu de PLH approuvés. Elle s'applique également aux PLUI tenant lieu de PLH arrêtés avant la création de l'EPCI et devenus exécutoires dans le délai d'un an suivant cette création.

Une disposition identique a été insérée s'agissant des PLUi tenant lieu de PDU.

### L'extension et la fusion des procédures (art. L. 153-9)

La fusion d'EPCI peut aboutir au regroupement d'EPCI dont certains ont déjà engagé une procédure d'élaboration ou de révision de PLU. Même si l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme précise que ces procédures peuvent se poursuivre sur leurs périmètres initiaux, ce même article admet que **le nouvel EPCI peut, lorsque le projet de PLU n'a pas déjà été arrêté, étendre à la totalité du territoire une procédure en cours au moment de la création de l'EPCI. Il peut également fusionner plusieurs procédures en cours**.

Les conditions d'une extension ou d'une fusion de procédures sont les suivantes :

a) délibérer pour préciser, s'il y a lieu, les modifications apportées aux objectifs définis dans la délibération initiale et exposer les modalités de concertation complémentaires prévues ;
b) notifier la délibération aux personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme ;
c) organiser au sein de l'EPCI, avant l'arrêt, le débat sur les orientations du PADD étendu à l'ensemble du territoire intercommunal, dans les conditions prévues à l'article L. 153-12.

**La décision d'étendre ou de fusionner les procédures ne remet pas en cause les reports de délais de caducité des POS et de mise compatibilité ou de prise en compte des documents de rang supérieur**.

### 1.3. L'entrée en vigueur des dispositions relatives aux SCOT et aux PLU

L'article 117 de la loi égalité et citoyenneté précise que les articles L. 143-10 à L. 143-16, L. 153-6 et L. 153-9 sont applicables aux EPCI créés le 1er janvier 2017. La loi égalité et citoyenneté étant entrée en vigueur postérieurement à la date de mise en œuvre des SDCI, le législateur a jugé opportun de préciser que les articles ci-dessus s'appliquent aux situations antérieures à la publication de la loi. S'agissant de la fusion des procédures de PLUi, le ministère a également rappelé dans sa récente doctrine que celle-ci demeurait possible pour les EPCI créés antérieurement au 1er janvier 2017 alors même que la loi NOTRe du 7 août 2015 avait supprimé toute référence à la fusion de procédures dans le code de l'urbanisme.

## 2. Les autres mesures de simplification et de clarification

### 2.1. Les mesures impactant les documents d'urbanisme

#### La suppression des PLU ayant les effets d'un SCOT

Comment favoriser l'émergence de PLU non couverts par un SCOT tout en échappant au principe d'urbanisation limitée et sans alourdir le coût d'élaboration des documents d'urbanisme ? Le raccourci est aussi rapide que la rédaction, en 8 lignes, de l'article L. 144-2 : élaborer un PLU ayant les effets d'un SCOT.

Six ans après l'entrée en vigueur de la loi ENE qui l'avait instauré, la loi égalité et citoyenneté met à fin à ce document hybride.

Seuls les PLU valant SCOT approuvés avant la publication de la loi (29 janvier 2017) demeurent en vigueur et continuent à avoir les effets d'un SCOT. De même, les procédures d'élaboration de PLU valant SCOT peuvent se poursuivre dès lors que l'accord de l'Etat a été notifié avant la publication de la loi : dans ce cas, les procédures restent régies par les dispositions antérieures à la loi du 27 janvier 2017.

#### La mise en œuvre d'une révision allégée n'oblige plus les EPCI à élaborer un PLU

Un EPCI compétent en matière de PLU ne disposait que de deux procédures pour faire évoluer un PLU communal sans avoir à prescrire un PLUi : la procédure de modification et la procédure de mise en compatibilité (qui se décline néanmoins en procédure de mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique, de déclaration de projet, de procédure intégrée pour le logement…).

Le recours à la procédure de révision allégée définie à l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme obligeait l'EPCI compétent à engager une procédure de révision générale sur son territoire, alors même que cette procédure se caractérisait par un objet unique. Le petit vent de souplesse qui souffle dans le sillage de la loi égalité et citoyenneté se traduit par **la possibilité pour un EPCI compétent en matière de PLU de recourir à la procédure de révision allégée sans que cela n'implique l'élaboration d'un PLU sur l'ensemble du territoire intercommunal.**

Pour mémoire, l'article L. 153-34 indique que « *lorsque la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables, le projet de révision arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9.*
*Le maire de la ou des communes intéressées par la révision est invité à participer à cet examen conjoint.* »

### Pas de PLUi tenant lieu de PLH en l'absence de compétence « habitat »

Certains EPCI compétents en matière de PLU sont dotés de PLUi tenant lieu de PLH ou sont engagés dans cet exercice alors même que la compétence habitat ne figure pas dans leurs statuts.

Pour remédier à cette situation quelque peu contradictoire, l'article 117 XVI de la loi égalité et citoyenneté fait obligation aux EPCI concernés de se doter de cette compétence dans les 12 mois suivant la publication de la loi (jusqu'au 29 janvier 2018). Ainsi, un PLUi approuvé ne tiendra plus lieu de PLH si l'EPCI concerné ne respecte pas cette échéance. De la même manière, un EPCI ne pourra plus poursuivre l'élaboration d'un PLUi tenant lieu de PLH s'il ne se dote pas de la compétence habitat à la date du 29 janvier 2018 (il pourra poursuivre l'élaboration du PLUi).

### La suppression de l'emblématique date butoir du 27 mars 2017 pour débattre du PADD

La précision relève aujourd'hui de l'anecdote juridique. Cette mesure ne concernait d'ailleurs que les EPCI compétents qui ont prescrit l'élaboration d'un PLU avant le 31 décembre 2015 et qui ont pu, à ce titre, bénéficier des reports de délai prévus par la loi du 20 décembre 2014 de simplification de la vie des entreprises jusqu'au 31 décembre 2019 au plus tard (report des délais de caducité des POS et de mise en compatibilité, et de prise en compte de documents de rang supérieurs, notamment). Le report de ces délais était néanmoins conditionné par l'organisation d'un débat sur le PADD avant le 27 mars 2017. La loi égalité et citoyenneté a purement et simplement supprimé cette obligation.

Compte tenu de la tardiveté avec laquelle les parlementaires ont légiféré sur ce point, on peut se demander si beaucoup d'EPCI ont mis à profit cette suppression pour différer l'organisation de leur débat au-delà de cette date. La lourdeur administrative, la nécessité de débattre au sein des conseils municipaux imposaient de planifier très en amont cette phase présentée comme impérative pour bénéficier des reports de délais.

Un article L. 174-5 est d'ailleurs inséré pour rappeler aux EPCI concernés leurs obligations en la matière : « *lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu a engagé une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal avant le 31 décembre 2015, les dates et délais prévus aux premier et dernier alinéas de l'article L. 174-1 ne s'appliquent pas aux plans d'occupation des sols applicables sur son territoire, à condition que ce plan local d'urbanisme intercommunal soit approuvé, au plus tard, le 31 décembre 2019.*
*Ces dispositions cessent de s'appliquer à compter du 1er janvier 2020 si le plan local d'urbanisme intercommunal n'a pas été approuvé*. »

On relèvera également que la suspension des dates et délais mentionnés à l'article L. 174-1 s'étend désormais aux EPCI ayant prescrit un PLUi avant le 24 mars 2014.

### Le report du délai de « grenellisation » des SCOT et des PLU

Pour mémoire, la loi ALUR avait repoussé au 1er janvier 2017 la date à laquelle un SCOT ou un PLU devait être grenellisé, alors que ce délai avait été établi initialement par la loi ENE au 1er janvier 2016[1]. Mais une révision du document d'urbanisme rendait incontournable cette grenellisation. Alors que la date du 1er janvier 2017 paraissait acquise compte tenu des enjeux liés à la grenellisation des documents d'urbanisme, **la loi du 27 janvier 2017 a décidé de reporter l'obligation de grenellisation**.

---

[1] La loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises reporte également ce délai dans le cas particulier où un EPCI compétent en matière de PLU prescrit l'élaboration d'un PLU avant le 31 décembre 2015, organise le débat sur le PADD avant le 27 mars 2017 (cette dernière échéance a été supprimée par la loi égalité et citoyenneté) et approuve son document avant le 31 décembre 2019.

Six ans après l'entrée en vigueur de la loi ENE, il apparaît à la lecture des travaux parlementaires sur le projet de loi égalité et citoyenneté que la notion de « grenellisation » des documents d'urbanisme est appréhendée avec… circonspection.

Ainsi, Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, a reconnu que « *les critères de grenellisation du PLU n'ont jamais été définis* », ce qui n'a pas empêché un certain nombre de collectivités de se lancer dans cet exercice. La position de la ministre pourrait être lue avec inquiétude par les collectivités ayant procédé à la grenellisation de leur document d'urbanisme : la grenellisation de leur document d'urbanisme a-t-elle été correctement effectuée ?

L'autre explication de ce report tient dans le fait que **les documents d'urbanisme non grenellisés au 1er janvier 2017 (ils sont encore très nombreux)** auraient pu être remis en cause à l'occasion d'un contentieux portant sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme : autrement dit, un requérant aurait pu contester la délivrance d'un permis de construire au motif qu'il avait été accordé sur le fondement d'un PLU lui-même illégal, car non conforme au Grenelle de l'environnement (principe de l'exception d'illégalité).

Ces raisons, ainsi que la difficulté à trouver des bureaux d'études pour mener ces procédures, ont convaincu les parlementaires, non pas de supprimer l'obligation de grenelliser les documents d'urbanisme, mais de **reporter cette échéance, « *au plus tard lors de leur prochaine révision* », comme la loi ENE le prévoyait déjà**.

## 2.2. Les apports de la loi égalité et citoyenneté sur les autorisations d'urbanisme

### Le sursis à statuer fondé sur l'élaboration d'un projet de PLU

L'ancienne rédaction de l'article L. 153-11 dernier alinéa précisait que « *à compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente 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* ».

Complétant les critères posés par la loi, la jurisprudence administrative exigeait en outre que les travaux d'élaboration du document d'urbanisme soient suffisamment avancés, ce qui rendait peu probables des décisions de sursis à statuer dès la publication de la délibération de prescription. Et lorsque c'était le cas, les décisions étaient souvent marquées d'une grande fragilité juridique

Avec le passage du POS au PLU et l'avènement du PADD en tant que clef de voûte du PLU, la question s'est posée de savoir si l'autorité compétente pouvait prendre appui sur ce même PADD, dès lors qu'il avait été débattu en conseil municipal, pour justifier sa décision de sursis à statuer. Le Conseil d'Etat avait répondu favorablement à ce point de droit dans son arrêt du 6 décembre 2006, *Société GFLBI*, en dépit du fait que le PADD n'est pas un document opposable aux tiers, contrairement au règlement et au document graphique : « *que si le projet d'aménagement et de développement durable n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, il appartient à l'autorité compétente de prendre en compte les orientations d'un tel projet, dès lors qu'elles traduisent* ***un état suffisamment avancé*** *du futur plan local d'urbanisme, pour apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan.*»

Alors que l'ancienne rédaction de l'article L. 153-11 dernier alinéa précisait que la délibération de prescription permettait à l'autorité compétente d'opposer un sursis à statuer, la loi du 27 janvier dernier a décidé de clarifier le moment à compter duquel une telle décision pouvait être rendue, plutôt que de le laisser à l'appréciation de l'autorité compétente, ce qui est source de contentieux : **l'article L. 153-11 précise désormais que les décisions de sursis ne peuvent intervenir qu'après l'organisation du débat sur le PADD**.

Cette clarification ne dispense surtout pas l'autorité compétente de **vérifier au préalable que le projet déposé est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan**. Ces 2 critères sont maintenus : « *l'autorité compétente 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 dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable* ». La condition mentionnée dans l'arrêt du Conseil d'Etat selon laquelle les orientations du PADD doivent traduire un état suffisamment avancé du projet devrait continuer à s'appliquer.

### Le contrôle des coupes ou abattages d'arbres

Le dernier alinéa de l'ancien article L. 130-1 du code de l'urbanisme précisait que « *la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme peut soumettre à déclaration préalable, sur tout ou partie du territoire couvert par ce plan, les coupes ou abattages d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies et de plantations d'alignement* ». Cet alinéa n'avait pas été repris dans le code de l'urbanisme par l'ordonnance de recodification du 23 septembre 2015. La loi égalité et citoyenneté réintroduit à l'article L. 113-2 du code de l'urbanisme la possibilité de contrôler les coupes ou abattages d'arbres dès lors que l'élaboration d'un PLU a été prescrite.



Auteur : Philippe Couillens