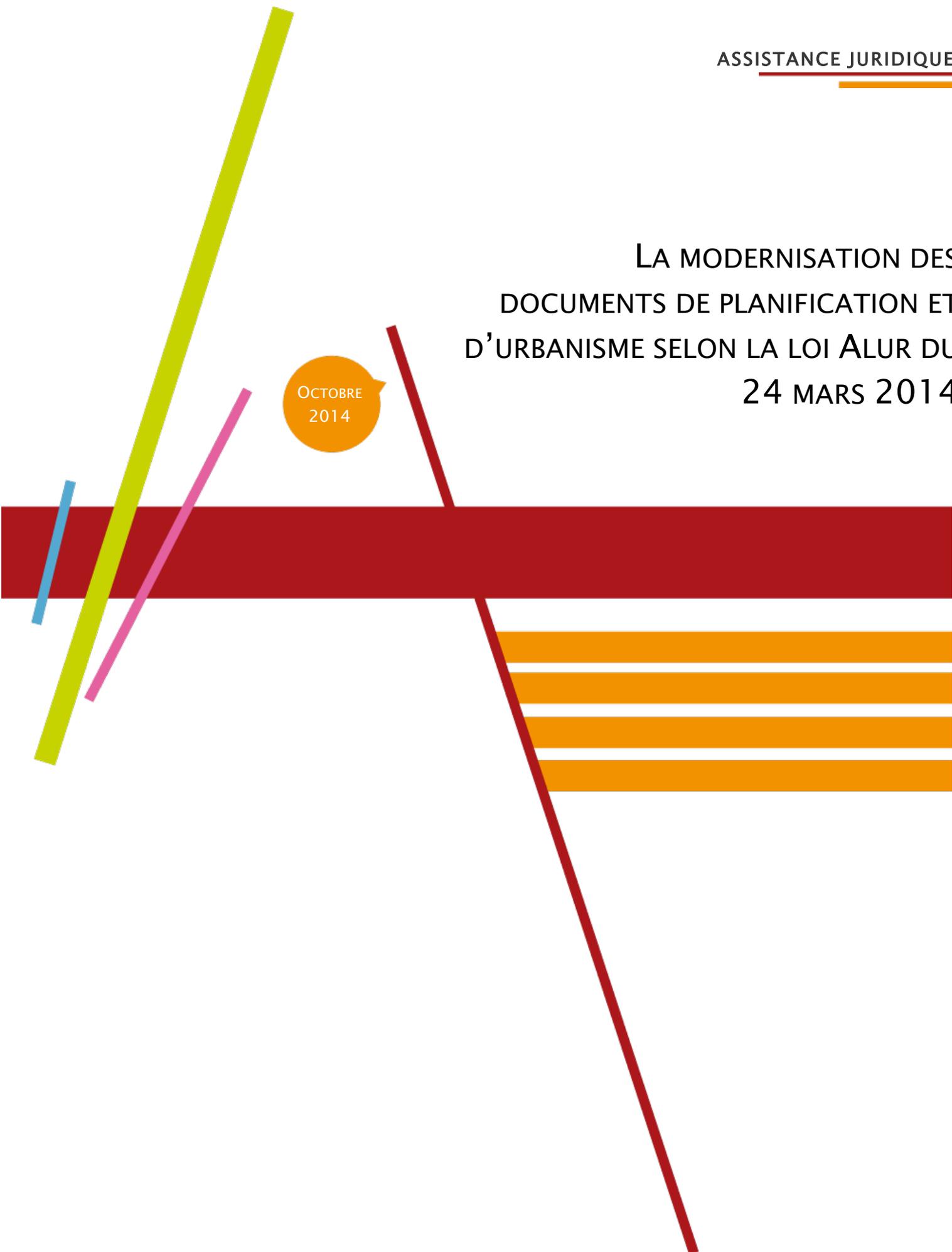


ASSISTANCE JURIDIQUE



LA MODERNISATION DES  
DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET  
D'URBANISME SELON LA LOI ALUR DU  
24 MARS 2014

OCTOBRE  
2014

# SOMMAIRE

I - PREAMBULE .....	2
II - LE SCOT, UN DOCUMENT INCONTOURNABLE .....	3
1. Le « caractère intégrateur » du SCOT .....	3
Le principe de hiérarchie des normes clarifié .....	3
La transposition des dispositions pertinentes d'une charte de parc .....	5
2. L'accélération du délai de mise en compatibilité des PLU avec un SCOT .....	5
3. L'extension de la couverture territoriale du SCOT .....	5
Le durcissement des conséquences d'une absence de SCOT .....	5
Le renforcement des dérogations au principe d'urbanisation limitée .....	6
Le transfert de la compétence SCOT .....	7
4. La délimitation et la gestion de l'évolution des périmètres de SCOT .....	7
Des périmètres de SCOT élargis .....	7
L'enrichissement des critères définissant le périmètre des SCOT .....	8
Les conséquences des modifications des périmètres de SCOT .....	8
5. La multiplication des documents « tenant lieu de » .....	8
6. Le renforcement du contenu des SCOT .....	9
7. La « grenellisation » des SCOT .....	11
III - LE PLU : INTERCOMMUNALISER L'URBANISME ET POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN .....	12
1. Le transfert de la compétence PLU aux intercommunalités .....	12
Les conditions d'un transfert de compétence .....	12
La gestion des procédures en cours lors du transfert de compétence .....	13
La gestion de l'évolution du périmètre du PLU .....	13
Le cas des communes membres d'une métropole .....	13
2. Les spécificités du PLU intercommunal .....	13
La définition des modalités de collaboration .....	13
Les conséquences d'une opposition communale après l'arrêt .....	14
Une composition à géométrie variable .....	14
3. Le PLU, outil de lutte contre l'étalement urbain .....	15
Un contenu complété .....	15
Des modalités d'évolution renforcées .....	15
Les possibilités de construire en zone agricole, naturelle et forestière .....	17
La suppression du coefficient d'occupation des sols et de la surface minimale de terrains .....	18
4. Le contenu du PLU .....	19
5. Le contentieux des SCOT, PLU et cartes communales .....	19
6. La « grenellisation » des PLU .....	20
7. La caducité programmée des plans d'occupation des sols .....	20
8. Synthèse des prochaines échéances relatives aux POS et aux PLU .....	21
IV - AUTRES MESURES DE LA LOI ALUR .....	21
V - MISE EN PERSPECTIVE .....	22



## I - PREAMBULE

Après de multiples rebondissements lors de son examen parlementaire, la loi pour un accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) a été promulguée le 24 mars 2014, puis publiée au Journal Officiel le 26 mars.

Elle est entrée en vigueur dès le 27 mars pour certaines de ses dispositions. Le volet « urbanisme » de la loi ALUR est assurément un texte ambitieux, qui frappe aussi bien par l'ampleur des changements apportés à tous les étages du code de l'urbanisme (documents d'urbanisme, droits de préemption, opérations d'aménagement, contentieux...), que par sa complexité, en raison notamment d'un éparpillement de certaines mesures transitoires ou de la difficulté à appréhender certaines rédactions.

Elle s'inscrit néanmoins pleinement dans le sillon tracé par la loi engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010 : rendre le schéma de cohérence territoriale (SCOT) incontournable, intercommunaliser le plan local d'urbanisme (PLU) et lutter contre l'étalement urbain.

La présente note ne traite que des volets urbanisme de la loi ALUR.

Elle intègre également les apports législatifs issus de deux nouveaux textes venus amender le code de l'urbanisme :

- d'une part, la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, qui complète la partie relative au commerce dans le document d'orientation et d'objectifs du SCOT ;
- d'autre part, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui complète le contenu des SCOT et des PLU, et précise certaines dispositions transitoires de la loi ALUR.

## II - LE SCOT, UN DOCUMENT INCONTOURNABLE

### 1. Le « caractère intégrateur » du SCOT

#### Le principe de hiérarchie des normes clarifié

L'élaboration d'un SCOT ou d'un PLU ne se limite pas à respecter les principes généraux du droit de l'urbanisme fixés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

En plus de ces principes législatifs, existe une multitude de schémas, plans ou chartes, le plus souvent issus du code de l'environnement (chartes de parcs naturels régionaux, Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, Schéma régional de cohérence écologique...), avec lesquels les SCOT, les PLU et les cartes communales entretiennent un lien juridique relevant soit d'un rapport de compatibilité, soit d'un rapport de prise en compte.

L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme organise les relations juridiques entre ces différents documents à travers une pyramide de **hiérarchie des normes**.

Pour simplifier l'élaboration des PLU et des cartes communales, la loi du 12 juillet 2010 dite ENE avait mis en place le principe du SCOT intégrateur : l'idée consiste à conférer au schéma, lorsqu'il existe, **une fonction « d'écran » entre d'une part, les PLU et les cartes communales et d'autre part, les documents supérieurs au SCOT**, de sorte que disparaissent les risques d'incompatibilité des PLU et des cartes communales avec les documents de rang supérieur au SCOT. Tout dispositif étant par définition perfectible, la loi ALUR a réécrit l'article L. 111-1-1 pour lever les dernières ambiguïtés issues de la formulation initiale.

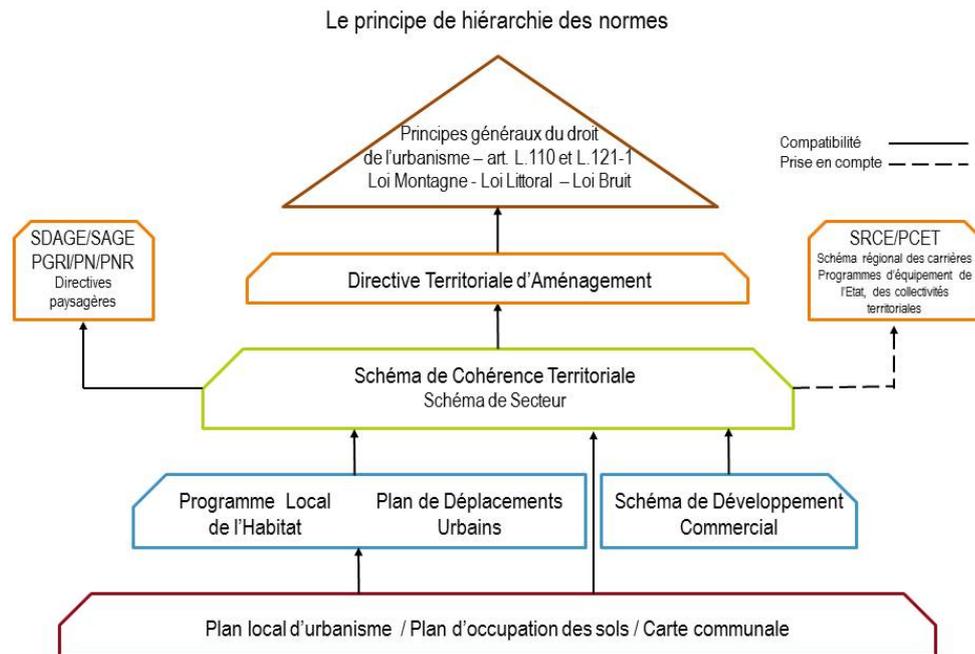
Il ressort ainsi de la nouvelle rédaction que **les SCOT et les schémas de secteur doivent être compatibles**, s'il y a lieu, avec :

- 1) les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme ;
- 2) les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues aux articles L. 147-1 et suivants du code de l'urbanisme ;
- 3) le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;
- 4) les schémas d'aménagement régional de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion ;
- 5) le plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;
- 6) les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) et des parcs nationaux (PN) ;
- 7) les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;
- 8) les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- 9) les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans lorsque ceux-ci sont approuvés ;
- 10) les directives de protection et de mise en valeur des paysages.



En outre, **les SCOT et les schémas de secteur doivent prendre en compte**, s'il y a lieu :

- 1) les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ;
- 2) les plans climat-énergie territoriaux (PCET) ;
- 3) les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;
- 4) les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;
- 5) les schémas régionaux des carrières.



**Les PLU et les documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que les cartes communales, doivent être compatibles avec le SCOT et le schéma de secteur. En l'absence de SCOT, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles et prendre en compte les documents supérieurs au schéma.**

Il appartient donc aux auteurs de SCOT d'élaborer un schéma compatible et prenant en compte les normes de rang supérieur, afin que le SCOT « diffuse » vers les documents de rang inférieur l'ensemble des mesures et dispositifs qu'il aura intégré.

**L'article L. 111-1-1 définit de manière incomplète le principe de hiérarchie des normes.** En effet, il n'évoque ni les programmes locaux de l'habitat, ni les plans de déplacements urbains, ni les schémas de développement commercial, alors même que l'article L. 122-1-15 prévoit un rapport de compatibilité entre ces trois documents et le SCOT. Il en est ainsi s'agissant des autorisations d'exploitation commerciale, de certaines opérations foncières et d'aménagement (notamment celles de plus de 5 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher).

De même l'article L. 123-1-9 précise que « les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains sont compatibles avec les dispositions du plan régional pour la qualité de l'air et du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ».

## La transposition des dispositions pertinentes d'une charte de parc

Le principe de compatibilité n'impose pas la réécriture des dispositions supérieures. Toutefois, la loi ALUR impose aux SCOT, et à son document prescriptif, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) de transposer « *les dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les cartes communales* » (art. L. 122-1-5-II C. urb.).

Etymologiquement, « transposer » signifie « transférer, transporter ». Cette nouvelle obligation peut donc apparaître comme une sorte de défiance exprimée par les organismes de gestion de PNR à l'égard des établissements publics de SCOT sur leur capacité à traduire les objectifs mentionnés dans les chartes de parcs, afin qu'ils soient déclinés dans les documents d'urbanisme locaux.

Cette obligation pose des **interrogations** sur la mise en œuvre de cette mesure : **qu'est-ce qu'une disposition pertinente et qui décide de sa pertinence ?**

Cette transposition impliquera un **travail partenarial et concerté** entre les organismes de gestion des parcs et les structures porteuses des SCOT.

## 2. L'accélération du délai de mise en compatibilité des PLU avec un SCOT

L'approbation d'un SCOT va fréquemment avoir pour conséquence de rendre incompatibles des PLU, des documents d'urbanisme en tenant lieu ou des cartes communales. Jusqu'à la loi ALUR, ce délai de mise en compatibilité était de trois ans (pour les POS, la compatibilité devait être « immédiate »).

**Afin d'accélérer la mise en compatibilité des PLU et la mise en œuvre des SCOT, ce délai est ramené à un an, sauf si une révision est rendue nécessaire : le délai de 3 ans est alors maintenu.**

Ces nouveaux délais s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015 à l'égard de tout SCOT approuvé après cette date.

En cas d'approbation d'un SCOT avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015, le délai de mise en compatibilité d'un PLU, d'un document en tenant lieu (et donc d'un POS) ou d'une carte communale est fixé à 3 ans maximum.

## 3. L'extension de la couverture territoriale du SCOT

### Le durcissement des conséquences d'une absence de SCOT

Aucune disposition du code de l'urbanisme n'oblige à élaborer un SCOT. Mais à travers le **principe d'urbanisation limitée fixé à l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme**, le législateur incite les collectivités à se doter de schémas, outils privilégiés pour assurer, notamment, le rééquilibrage des territoires, la lutte contre l'étalement urbain ou encore la préservation des continuités écologiques.

Pour rappel, ce principe instauré par la loi SRU, et modifié notamment par la loi ENE, interdit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, à toutes communes non couvertes par un SCOT applicable et situées à moins de 15 km du rivage de la



mer ou à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants, au sens donné par l'INSEE, d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle. Il interdit également la délivrance d'autorisation d'exploitation commerciale et d'autorisation en vue de la création de cinémas dans les zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. **La loi ENE a étendu l'application de ce principe à toutes les communes non couvertes par un SCOT à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.**

**La loi ALUR apporte, quant à elle, les compléments suivants à ce dispositif :**

- la distance de 15 km se calcule désormais **depuis la limite extérieure** de l'unité urbaine, c'est-à-dire depuis la limite communale et non plus depuis celle de la zone bâtie continue de l'agglomération (ce qui a pour effet d'élargir le champ d'application du principe de constructibilité limitée) ;
- ce principe ne vise plus seulement les PLU, **mais est étendu aux documents tenant lieu de PLU délimités après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 (parmi lesquels figurent les plans d'occupation des sols) ;**
- l'interdiction d'ouvrir à l'urbanisation des zones à urbaniser et des zones naturelles est **étendue aux zones agricoles et forestières d'un PLU ainsi qu'aux secteurs non constructibles des cartes communales ;**
- les communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent plus ouvrir à l'urbanisation des **secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées** pour autoriser des constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et pour éviter une diminution de la population ;
- enfin, **la ville centre est soumise à ce dispositif** : la loi lève ainsi les doutes liés à la rédaction antérieure.

### **Le renforcement des dérogations au principe d'urbanisation limitée**

Ce renforcement va de pair avec le durcissement du principe d'urbanisation limitée. Alors qu'antérieurement, la dérogation au principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT ne pouvait « être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan », **la loi ALUR soumet la délivrance de la dérogation au respect de nouveaux critères d'appréciation.** Ainsi, l'urbanisation ne doit pas :

- nuire à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- conduire à une consommation excessive de l'espace ;
- générer un impact excessif sur les flux de déplacements ;
- nuire à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

Si des dérogations peuvent toujours être accordées par le préfet, leurs délivrances ne sont plus précédées des avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, mais de **l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers** (cette commission, mise en place par la loi sur l'avenir de l'agriculture, remplace la commission départementale de la consommation des espaces agricoles). Néanmoins, lorsque le périmètre du SCOT incluant la commune a été arrêté, la dérogation est accordée, jusqu'au 31 décembre 2016, par l'établissement public du SCOT, après avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Passé cette date, l'établissement public sera sollicité pour avis par le préfet.

Les dispositions antérieures à la publication de la présente loi demeurent applicables aux procédures d'élaboration et de révision des PLU et des cartes communales en cours à cette date.

La loi ALUR a également rendu caducs les arrêtés préfectoraux qui permettaient, au titre de l'existence d'une rupture géographique, d'écarter l'application de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme.

### **Le transfert de la compétence SCOT**

La disposition est passée quasi inaperçue, noyée parmi d'autres, mais elle mérite d'être relevée compte tenu des conséquences que ses effets ont d'ores et déjà pu produire sur l'extension de certains périmètres de SCOT : **l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences exercées par les communautés de communes a été modifié afin de leur transférer la compétence « SCOT ».**

Cette disposition est entrée en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi.

Certains EPCI peuvent être, pour partie, compris dans le périmètre d'un SCOT. **Si la loi admet cette possibilité, elle l'interdit en revanche pour les EPCI compétents en matière de SCOT.** Le transfert de la compétence SCOT aux communautés de communes peut donc aboutir à ce dernier cas de figure. L'article L. 122-5-III du code de l'urbanisme apporte un éclairage s'agissant des EPCI compétents en matière de SCOT et partiellement compris dans le périmètre d'un SCOT, en indiquant que la communauté de communes devient, au terme d'un délai de 6 mois, membre de l'établissement public du SCOT (soit à compter du 27 septembre 2014) :

- sauf si l'organe délibérant de l'EPCI s'oppose, dans ce même délai, à son appartenance à l'établissement public du SCOT ;
- ou sauf si l'établissement public du SCOT se prononce, dans ce délai, contre l'extension du périmètre de SCOT.

Si le silence gardé par les deux instances délibératives a pour effet d'étendre le périmètre de SCOT, la délibération de l'un ou l'autre organe délibérant mentionné ci-dessus emporte alors réduction du périmètre du SCOT. Ce transfert de compétence aura également pour effet de modifier la représentation des EPCI dans les instances politiques de l'établissement public du SCOT.

## **4. La délimitation et la gestion de l'évolution des périmètres de SCOT**

### **Des périmètres de SCOT élargis**

Dès lors que la loi ALUR cherchait à imposer l'émergence de PLU à l'échelle intercommunale, **il était logique que soit désormais interdite la délimitation d'un périmètre de SCOT sur le périmètre d'un seul EPCI.**

Cette interdiction est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Dès lors que le périmètre du SCOT a été délimité antérieurement, la procédure peut se poursuivre même si elle concerne un seul EPCI.

Ce principe interdisant une superposition de périmètre entre un SCOT et un EPCI souffre néanmoins d'une exception : celle permettant à **un EPCI compétent d'élaborer un PLUI ayant les effets d'un SCOT** (la loi ALUR maintient cette possibilité introduite dans le code de l'urbanisme par la loi ENE : art. L. 123-1-7).



## L'enrichissement des critères définissant le périmètre des SCOT

S'agissant de la délimitation proprement dite d'un périmètre de SCOT, la loi ALUR enrichit les critères **contribuant à définir le périmètre des SCOT**. Celui-ci doit dorénavant prendre en compte « *de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois* ».

Ces critères s'ajoutent à ceux déjà fixés par l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme sur la prise en compte :

- des déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que des déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs ;
- des périmètres des groupements de communes, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat...

## Les conséquences des modifications des périmètres de SCOT

Un périmètre de SCOT n'est jamais figé, mais peut être amené à s'étendre ou au contraire à se réduire.

Ainsi, l'intégration de nouvelles communes ou EPCI à l'établissement public de SCOT va avoir pour effet d'étendre le périmètre de SCOT, créant « une zone blanche ». **L'établissement public doit alors élaborer les dispositions applicables à ce territoire au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du schéma** (soit au plus tard, au terme d'un délai de 6 ans).

**En cas de retrait**, deux hypothèses sont envisageables :

- soit la commune ou l'EPCI se retire du périmètre de SCOT, sans intégrer un nouveau schéma : dans ce cas, les dispositions du SCOT sont purement et simplement abrogées ; en pareille situation, les dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme (principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT) ne sont pas applicables ;
- soit la commune ou l'EPCI se retire du périmètre du SCOT en vue d'intégrer un autre SCOT : comme précédemment les dispositions du SCOT sont abrogées, mais bien qu'intégrant un nouveau SCOT, la rédaction de la loi laisse entendre que les dispositions de l'article L. 122-2 lui sont applicables. Des dérogations sont néanmoins possibles dans le respect des conditions fixées par l'article L.122-2-1 du code de l'urbanisme.

## 5. La multiplication des documents « tenant lieu de »

La loi ENE avait innové en permettant à des EPCI compétents en matière de PLU d'élaborer un **PLU intercommunal tenant lieu de SCOT**. Cette faculté, non retouchée par la loi ALUR, permet à un PLU intercommunal de comprendre les dispositions relevant de la seule compétence des SCOT. Opportune dans les territoires ruraux et montagnards, faiblement peuplés et aux ressources moins importantes, cette mesure permet aux communes concernées d'échapper aux conséquences liées à l'absence de couverture par un SCOT.

La loi ALUR a accru les possibilités dans lesquelles un document élaboré par une autorité compétente pouvait également « tenir lieu de ». C'est le cas de la **charte d'un parc naturel régional qui peut tenir lieu de SCOT**, à condition que les communes de ce parc ne soient pas comprises dans le périmètre d'un SCOT et que le périmètre concerné porte sur un minimum de deux EPCI. La charte comporte alors un chapitre individualisé

comprenant les documents constitutifs d'un SCOT (rapport de présentation, PADD et DOO) et qui est élaboré, modifié ou révisé dans les conditions définies aux articles L. 122-6 à L. 122-16-1 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, un périmètre du SCOT est délimité dans les conditions définies à l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme.

C'est également le cas **du schéma de secteur qui peut tenir lieu de PLU intercommunal** à condition qu'il porte sur le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU, respecte les principes et objectifs des PLU et comprenne l'ensemble des documents constitutifs d'un PLU intercommunal (pour rappel, la loi ALUR supprime la possibilité d'élaborer des schémas de secteur : les schémas existants continuent à s'appliquer ; les démarches en cours au moment de la publication de la loi peuvent se poursuivre).

## 6. Le renforcement du contenu des SCOT

Au regard des évolutions apportées au SCOT par la loi Grenelle, la loi ALUR ne modifie pas de manière substantielle le contenu du SCOT. Quelques évolutions sont à noter.

**Le rapport de présentation** doit dorénavant **identifier, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation**. En rapport direct avec l'objectif de lutte contre l'étalement urbain, la portée juridique de cette identification semble néanmoins limitée dans la mesure où cette identification figure dans un document inopposable du SCOT. Pour autant, les PLU concernés devront procéder à cette analyse pour éviter tout recours fondé sur un défaut d'analyse du potentiel foncier. **La loi sur l'avenir de l'agriculture complète le contenu du diagnostic du SCOT qui devra également identifier les besoins en matière d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique.**

**La loi sur l'avenir de l'agriculture apporte des précisions concernant le régime transitoire des SCOT en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi ALUR : ainsi, l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme (rapport de présentation), dans sa rédaction résultant de la loi ALUR, est entré en vigueur dès le 27 mars 2014. Pour autant, les organes délibérants des établissements publics ayant engagé l'élaboration, la révision ou la modification d'un SCOT avant cette date peuvent opter pour l'application de ce même article, mais dans sa rédaction antérieure à la loi ALUR. Les SCOT élaborés ou révisés avant cette date, ainsi que ceux dont la procédure d'élaboration, de modification ou de révision est achevée après le 27 mars 2014 conformément aux dispositions applicables antérieurement à ladite date, seront mis en conformité avec les dispositions de l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme issues de la loi sur l'avenir de l'agriculture lors de leur prochaine révision.**

Le **projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** devra définir **des objectifs de qualité paysagère** ainsi qu'en matière de déplacement, des objectifs qui intègrent une **approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement**.

La loi prévoit également que le **document d'orientation et d'objectifs** peut préciser des objectifs en matière de qualité paysagère (alors que la définition d'objectifs en ce sens relève d'une obligation du PADD). En revanche, la loi sur l'avenir de l'agriculture réécrit l'alinéa relatif à la définition d'objectifs chiffrés puisque ceux-ci **doivent** être arrêtés par secteur géographique (avant l'entrée en vigueur de la loi, ces objectifs **pouvaient** être ventilés par secteur géographique).



L'évolution la plus significative concerne sans aucun doute le volet commercial du document d'orientation et d'objectifs : **celui-ci se voit en effet amputer du document d'aménagement commercial (DAC) et de la délimitation des zones d'aménagement commercial (ZACOM).**

Mais cette suppression du DAC n'a été que de courte durée **puisque la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi Pinel) a réintroduit dans le SCOT la possibilité d'élaborer un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC)** dans lequel sont déterminées les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire.

La rédaction de l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme issu de la loi ALUR et modifiée par la loi Pinel est donc la suivante (la partie soulignée correspond aux dispositions introduites par la loi Pinel) :

- **le DOO définit les localisations préférentielles des commerces** en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture ;
- **le DOO peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial** déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire ;
- **ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace**, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux ;
- **le DAAC localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines**, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa. Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.

**La loi sur l'avenir de l'agriculture revient sur les dispositions transitoires (relatives au DAC) prévues initialement par la loi ALUR (celle-ci indiquait que ses nouvelles dispositions ne s'appliquaient pas aux procédures en cours le 26 mars 2014 dès lors que le débat sur le PADD s'était tenu avant cette date). Elle indique que les établissements publics de SCOT ayant engagé l'élaboration, la révision ou la modification avant le 26 mars 2014 peuvent opter pour le maintien du document d'aménagement commercial. S'agissant des SCOT déjà approuvés ou de ceux qui le seront après la publication de la loi ALUR et qui opteraient pour le maintien des dispositions antérieures à la loi ALUR, leur mise en conformité avec l'article L. 122-1-9 issus de la loi Pinel s'effectuera lors de leur prochaine révision.**

A titre de rappel, l'élaboration d'un DAAC relève d'une faculté et non d'une obligation.

## 7. La « grenellisation » des SCOT

Initialement fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par la loi ENE, la « grenellisation » des SCOT a finalement été **reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2017**. Cette date correspond à l'échéance à laquelle les SCOT devront avoir intégrés, **dans un document approuvé**, les exigences issues de la loi ENE.

Pour rappel, la « grenellisation » des SCOT implique de compléter les différentes pièces composant le SCOT. Sans être exhaustif, il s'agira :

- dans le rapport de présentation, d'analyser la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers ;
- dans le projet d'aménagement et de développement durables, de fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, de développement des communications numériques...



### III - LE PLU : INTERCOMMUNALISER L'URBANISME ET POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN

#### 1. Le transfert de la compétence PLU aux intercommunalités

Il s'agit incontestablement de la mesure la plus emblématique de la loi ALUR. Erigé comme un principe depuis la loi ENE, la loi ALUR acte, sous certaines conditions, le transfert de la compétence « plan local d'urbanisme, documents d'urbanisme en tenant lieu et carte communale » vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

##### Les conditions d'un transfert de compétence

Le transfert de plein droit de cette compétence, tel que le prévoyait le projet de loi initialement adopté par le Conseil des ministres en juin 2013, a suscité les plus vives critiques de la part de certains parlementaires et élus opposés à la perte de cette compétence vécue comme la disparition programmée des communes.

Les parlementaires et le gouvernement se sont finalement accordés sur une rédaction combinant le principe d'un transfert de la compétence « PLU » sous réserve de l'absence d'une minorité de blocage. Plus clairement, et selon les termes de l'article 136 de la loi, la compétence « PLU » est transférée aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter depuis la publication de la loi ALUR (soit le 27 mars 2017), sauf si une minorité de blocage, fixée à au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population, s'y oppose dans les trois mois précédant le transfert de compétence (cette opposition doit donc se dégager entre le 27 décembre 2016 et le 27 mars 2017).

En cas d'opposition à ce transfert, une clause de revoyure est organisée par la loi ALUR qui prévoit alors le transfert de la compétence « PLU » le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté suite au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires (soit le 1<sup>er</sup> janvier 2021, à moins d'un report des prochaines élections municipales, comme cela a déjà été le cas en 2007) sauf si la minorité de blocage évoquée plus haut est à nouveau réunie.

Malgré les oppositions exprimées au sujet de ce transfert, certains élus ont, en revanche, déjà manifesté leur motivation à l'idée de transférer cette compétence. Ainsi, et sans attendre le calendrier mis en place par la loi ALUR, les communes et les EPCI dont elles sont membres peuvent, par acte volontaire, transférer la compétence « PLU » à l'intercommunalité.

D'ici le 27 mars 2017, ce transfert doit s'effectuer en respectant les modalités fixées par l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales (transfert par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale). Au-delà du 27 mars 2017, l'organe délibérant de l'EPCI peut décider, par délibération, de prendre cette compétence. Celle-ci lui est alors transférée, sauf si une minorité de blocage s'y oppose dans les trois mois suivant la délibération du conseil communautaire.

### La gestion des procédures en cours lors du transfert de compétence

L'article 136-IV de la loi ALUR prévoit que la communauté de communes ou la communauté d'agglomération devenue compétente peut décider, **en accord avec la commune concernée** (ce qui implique une délibération de l'organe délibérant), de poursuivre sur le périmètre communal la procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet. La procédure est donc approuvée par le conseil communautaire. En cas de désaccord, la procédure menée par la commune ne pourrait alors aboutir, une même compétence ne pouvant être exercée par deux collectivités distinctes.

Dès lors que l'EPCI est compétent en matière de PLU, l'élaboration d'un PLU intercommunal est engagée :

- soit lorsqu'il le décide ;
- soit lorsqu'il révisé l'un des PLU ou l'un des POS applicables dans son périmètre.

Les PLU communaux demeurent applicables jusqu'à l'approbation du PLU intercommunal. Précisons ici que l'élaboration d'un PLU intercommunal ne devrait générer aucune paralysie, d'un point de vue juridique, des documents d'urbanisme communaux : en effet, la loi n'empêche pas un EPCI de procéder à l'adaptation des PLU communaux par le biais de la procédure de modification (avec enquête publique ou mise à disposition) ou de mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique, ou de déclaration de projet lorsque cela est rendu nécessaire pour répondre à des besoins.

### La gestion de l'évolution du périmètre du PLUI

Fusion d'EPCI, rattachement d'une commune à un EPCI compétent dont le PLUI est en cours d'élaboration ou de révision... Les interrogations liées au devenir des démarches en cours au moment de l'évolution du périmètre intercommunal ne manquent pas. Sans entrer dans le détail des différents cas de figure, il convient de se reporter à l'article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme qui identifie les hypothèses d'évolution périmétrale tout en apportant des solutions juridiques.

### Le cas des communes membres d'une métropole

La loi du 18 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit, pour les communes membres d'une métropole, que le nouvel établissement public de coopération intercommunale exerce la compétence PLU en lieu et place des communes membres. Le transfert de la compétence PLU est effectif après qu'un décret fixe la date de prise d'effet de la création de la métropole.

## 2. Les spécificités du PLU intercommunal

### La définition des modalités de collaboration

La réussite d'un PLU intercommunal implique un travail collaboratif entre l'intercommunalité et les communes. Aussi, la loi impose à l'organe délibérant de l'EPCI **d'arrêter les modalités d'une collaboration** après avoir réuni une **conférence intercommunale** rassemblant, à l'initiative du président de la communauté compétente, l'ensemble des maires des communes membres. La loi ne précise cependant pas à quel moment cette définition doit intervenir (sans doute, assez tôt après l'engagement de la décision de prescription, mais rien n'interdit que cette définition soit concomitante à la délibération de prescription).



Lorsque le PLU est élaboré par une commune membre d'un EPCI non compétent en matière de PLU, il doit également être conçu en collaboration entre la commune et le groupement, sans que la loi n'oblige dans ce cas à définir des modalités de collaboration.

### **Les conséquences d'une opposition communale après l'arrêt**

La phase de consultation des communes constituera dans le processus d'élaboration du PLU une phase déterminante pour la suite de la procédure et le respect du calendrier. En effet, **lorsqu'une commune membre de l'EPCI émet un avis défavorable** sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, **l'organe délibérant compétent de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.**

A noter enfin que l'exercice de la compétence « plan local d'urbanisme » impose à l'établissement public compétent de tenir, au moins une fois par an, **un débat sur la politique locale de l'urbanisme.**

### **Une composition à géométrie variable**

À la base, le PLU doit comprendre un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement, des annexes ; chacun de ses documents peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Alors que le projet de loi adopté par le conseil des ministres en juin 2013 tendait à favoriser l'élaboration de PLU intercommunaux intégrés, **le texte promulgué laisse finalement aux autorités compétentes le soin de déterminer le niveau d'intégration de leur PLU. Ainsi, un PLU intercommunal peut :**

- tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH) ;
- tenir lieu de plan de déplacements urbains (PDU), si l'EPCI est autorité organisatrice des transports urbains.

Dans le cas où l'autorité compétente déciderait d'élaborer un PLU intercommunal intégré, **celui-ci devra alors comprendre un programme d'orientations et d'actions (POA).** A ne pas confondre avec les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le POA « *comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définie par le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains* ».

Le POA comporte toutes les dispositions qui ne trouveraient pas une traduction prescriptive dans les différentes pièces opposables du PLU.

Enfin, la loi ALUR maintient la possibilité offerte, par la loi ENE, aux communes membres d'une communauté de communes et d'une communauté d'agglomération de demander à être couvertes par un **plan de secteur** (art. L. 123-1-1-1 C. urb.). La décision d'élaborer un plan de secteur est prise par l'organe délibérant de l'EPCI après un débat interne.

La loi ALUR n'a pas donné aux communes membres d'une métropole la possibilité de demander à être dotées d'un plan de secteur : la décision d'élaborer un plan de secteur appartient à l'organe délibérant de la métropole.

### 3. Le PLU, outil de lutte contre l'étalement urbain

#### Un contenu complété

Le rapport de présentation du PLU est complété par une **analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis**, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il doit exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. L'objectif est clair : le PLU doit démontrer comment, à travers son contenu réglementaire, il contribue à optimiser l'utilisation du sol dans les secteurs déjà bâtis afin de limiter les conséquences de l'étalement urbain.

Par ailleurs, la loi ENE qui exigeait que le PLU comporte **une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est complétée par la loi ALUR qui exige que cette analyse porte sur les 10 ans ayant précédé l'approbation du PLU.**

Concernant le PADD, les objectifs de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain doivent être chiffrés. Le thème du « paysage » fait également partie des orientations générales devant être traitées par le PADD.

**Les dispositions transitoires relatives aux contenus du rapport de présentation (art. L. 123-1-2) et du PADD (art. L. 123-1-3) sont précisées par la loi sur l'avenir de l'agriculture qui rappelle que les évolutions évoquées ci-dessus sont entrées en vigueur dès le lendemain de la loi ALUR. Néanmoins, pour prendre en compte l'état d'avancement de certaines procédures, la loi sur l'avenir de l'agriculture indique que les organes délibérants des établissements publics ayant engagé l'élaboration, la révision ou la modification d'un PLU avant le 27 mars 2014 peuvent opter pour appliquer les articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 dans leur rédaction antérieure à la loi ALUR. Les PLU élaborés ou révisés avant cette date, ainsi que ceux dont la procédure d'élaboration, de modification ou de révision est achevée après cette même date conformément aux dispositions applicables antérieurement à ladite date, sont mis en conformité avec lesdits articles L. 123-1-2 et L. 123-1-3 dans leur rédaction résultant de la loi ALUR lors de leur prochaine révision.**

#### Des modalités d'évolution renforcées

##### Gérer les zones AU « en bon père de famille »

Les PLU ont parfois dimensionné la surface de leurs zones à urbaniser (AU) bien au-delà du nécessaire, de sorte que ces zones constituent des réserves foncières dépourvues de tout projet. Pour « *limiter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation et réduire le stock de zones à urbaniser* », selon l'extrait de l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci proposait de considérer les zones AU créées depuis plus de 9 ans comme des zones naturelles.

Les parlementaires n'ont finalement pas retenu cette idée, lui préférant celle tendant à **renforcer les modalités procédurales d'ouverture des zones à urbaniser** : selon l'article L. 123-13-4° issu de la loi ALUR, **une révision du PLU sera nécessaire** lorsque la collectivité compétente décidera « *d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les 9 ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier* ».



Cette mesure vise à obliger les collectivités à gérer le foncier en « bon père de famille », c'est-à-dire en calibrant leurs espaces en extension en fonction de leurs besoins. Il s'agit de définir le gisement foncier dont la collectivité a besoin pour mettre en œuvre son projet de territoire (à l'instar de ce que prévoit déjà le SCOT de la région grenobloise).

Le lien est évident entre cette mesure et le nouveau contenu du rapport de présentation qui devra comporter une analyse de la capacité de densification et un exposé des dispositions favorisant la densification des espaces bâtis.

Plusieurs précisions doivent être apportées :

- **Ce dispositif concerne les zones AU strict** et non les zones AU indicées, considérées comme déjà ouvertes à l'urbanisation ; elle concerne également les zones NA strict des POS encore en vigueur ;
- Lorsque des zones AU strict ont déjà été délimitées dans le cadre d'une élaboration de PLU (approuvé par exemple le 1<sup>er</sup> juin 2003), dont le maintien en zone AU inconstructible a été confirmé lors la révision du PLU (approuvé par exemple le 1<sup>er</sup> juillet 2008), **le délai de 9 ans se calcule, selon le ministère, à partir de la dernière date d'approbation** ; dans le cas ci-dessus, la zone AU devra être ouverte par révision si son ouverture à l'urbanisation n'intervient pas avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017 ;
- Si une procédure de modification concernant l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU strict de plus de 9 ans est en cours le 1<sup>er</sup> juillet 2015, cette procédure ne pourra être menée à son terme : **la procédure de modification doit être approuvée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015**, sauf si la collectivité a acquis de manière significative le foncier nécessaire à la réalisation d'une opération ;
- L'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU de plus de 9 ans demeure possible dans le cadre d'une procédure de modification dès lors que des acquisitions foncières significatives ont été effectuées, même au-delà de ce délai ;
- La loi n'a pas défini **la notion « d'acquisitions foncières significatives »**, laissant aux collectivités concernées le soin d'apprécier le seuil à partir duquel ce critère est atteint ;

**Cette nouvelle disposition de l'article L. 123-13-4° du code de l'urbanisme entre en application à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015.**

Il conviendra donc, lors de chaque ouverture à l'urbanisation déclenchée après le 1<sup>er</sup> juillet 2015, de vérifier la date de création de la zone AU afin de recourir à la procédure la plus adaptée.

### **Justifier les procédures de modification**

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU dans le cadre d'une simple modification sont également renforcées dans la mesure où l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent devra, par délibération motivée, apporter une double justification portant :

- d'une part, sur **l'utilité de cette ouverture à l'urbanisation au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées** dans les zones déjà urbanisées ;
- d'autre part, sur **la faisabilité opérationnelle** d'un projet dans ces zones.

Cette disposition doit obliger la collectivité à étudier les possibilités de réalisation d'une telle opération dans les parties déjà urbanisées, au lieu de privilégier une ouverture à l'urbanisation en périphérie.

**Cette mesure est entrée en vigueur depuis le 27 mars 2014 : elle ne concerne cependant pas les procédures de modification dont le dossier a été notifié, avant cette date, aux personnes publiques associées.**

## Les possibilités de construire en zone agricole, naturelle et forestière

### La nouvelle définition des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

La loi ALUR précise les conditions d'occupations et d'utilisations du sol dans les « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » (STECAL), également dénommés secteurs de pastillage.

Les STECAL ont permis aux communes de délimiter, dans les zones agricoles et naturelles, des secteurs au sein desquels des « dents creuses » peuvent être comblées ou des constructions isolées existantes peuvent faire l'objet d'extension.

Considérant que cette disposition avait eu pour conséquence la multiplication du nombre de pastilles nuisant ainsi à la cohérence des territoires et favorisant le mitage, la loi ALUR prend les mesures suivantes pour restreindre le recours à ces zones :

- **d'une part, leur délimitation ne pourra s'effectuer qu' « à titre exceptionnel »**, ce qui augure d'une diminution du nombre de « pastilles » pouvant être délimitées sur le document graphique du PLU ;
- **d'autre part, cette délimitation est soumise à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers** (en remplacement de la CDCEA) qui voit donc ses attributions élargies ; cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine ;
- **enfin, la loi liste de manière exhaustive** les occupations du sol autorisées. Il s'agit des constructions (nouvelles ou sur de l'existant), des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage, et enfin des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Au regard de la législation antérieure, la loi ALUR indique que dans les STECAL le PLU doit fixer les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

**Les nouvelles dispositions relatives aux STECAL s'appliquent aux procédures de PLU actuellement en cours.**

En revanche, l'ensemble des dispositions mentionnées ci-dessus ne s'appliquent pas aux constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière ni aux constructions des équipements collectifs ou des services publics.

### Les conditions d'évolution des bâtiments dans les zones agricoles et naturelles

La loi ALUR autorisait le changement de destination de bâtiments en zone naturelle et agricole ainsi que leur extension limitée en zone agricole, dès lors qu'ils présentaient un **intérêt architectural ou patrimonial**.

La loi sur l'avenir de l'agriculture ne fait plus référence à ce dernier critère et soumet le changement de destination à deux conditions :

- d'une part, que le bâtiment soit identifié par le règlement de PLU ;
- d'autre part, que le changement de destination ne compromette pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.



Le changement de destination est préalablement soumis :

- en zone agricole, à l'**avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers** ;
- en zone naturelle, à l'**avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites**.

S'agissant de l'extension des constructions situées en dehors des STECAL, la loi sur l'avenir de l'agriculture les autorise dorénavant indistinctement en zone agricole et naturelle, sous réserve néanmoins de ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Par ailleurs, le règlement de PLU devra préciser les conditions de hauteur, d'implantation, et de densité des extensions afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

La loi sur l'avenir de l'agriculture assouplit de manière significative les conditions d'évolution des constructions existantes. Pour rappel, la loi ALUR n'autorisait, en dehors des STECAL, que leur adaptation ou leur réfection.

### **La suppression du coefficient d'occupation des sols et de la surface minimale de terrains**

La suppression du coefficient d'occupation des sols a souvent été évoquée lors de l'examen de précédents textes législatifs, sans jamais avoir été entérinée. C'est chose faite avec **la loi ALUR qui redéfinit le contenu du PLU en supprimant la possibilité de fixer des COS**. La taille minimale de terrain pour construire qui pouvait être exigée dans un PLU (lorsque cela était justifié par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un assainissement collectif ou encore pour la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone) est également supprimée du code de l'urbanisme. La suppression de ces deux outils est dictée par la **volonté de densifier les quartiers pavillonnaires**, peu denses, et qui peuvent constituer un gisement foncier pour construire des logements.

**Cette suppression du COS et de la taille minimale des terrains intervient dès le lendemain de la publication de la loi ALUR, soit depuis le 27 mars 2014, si bien que les demandes de permis de construire et les déclarations préalables déposées à partir de l'entrée en vigueur de la loi cette date pourront s'affranchir de ces deux dispositions inscrites dans les règlements de PLU.**

**Il appartient à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire d'écarter leur application, alors même que ces dispositions n'ont pas été supprimées des règlements de PLU. Ces dispositions pourront être supprimées du PLU par une simple procédure de modification simplifiée.**

Cette suppression a des conséquences sur le contenu de certaines délibérations ayant instauré une bonification des possibilités de construire par l'octroi d'un « COS » supplémentaire, afin de favoriser soit la réalisation de logements locatifs sociaux, soit le recours à des équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. De même, les délibérations ayant instauré le contrôle de divisions parcellaires sont devenues sans effet.

**Il convient de noter que cette suppression du COS et de la surface minimale de terrains ne concerne que les PLU et pas les POS** : soumis à une base légale différente des PLU, les POS ont la possibilité de conserver le COS et la surface minimale de terrain jusqu'au 26 mars 2017 s'ils ont été mis en révision avant le 31 décembre 2015.

## 4. Le contenu du PLU

La loi ALUR réorganise l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme en précisant l'ensemble des règles que peut fixer un PLU. **La nouvelle rédaction distingue quatre types de règles relatives :**

- à l'usage des sols et à la destination des constructions ;
- aux caractéristiques architecturale, urbaine et écologique ;
- à l'équipement des zones ;
- aux emplacements réservés.

Il convient de noter que les auteurs de PLU ont toute latitude de proposer une structuration du règlement de PLU autrement qu'en 16 articles comme cela était pratiqué jusqu'à présent. Par ailleurs, la loi ALUR précise **qu'un décret doit fixer la liste des destinations des constructions.**

Cette nouvelle présentation s'enrichit par la même occasion de nouvelles habilitations législatives données aux auteurs de PLU. Parmi les plus notables, figure l'obligation pour le PLU de définir des **normes minimales de stationnement pour les vélos pour les immeubles d'habitation et de bureaux.** Pour encourager la pratique de ce mode de déplacement apaisé, la loi impose qu'une partie de ces places soit dotée des infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos (art. L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation).

Toujours en matière de stationnement, la loi ALUR limite à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2016** la surface dédiée au stationnement pour les bâtiments affectés au commerce : par principe, cette surface ne pourra excéder 75 % de la surface de plancher. **Mais le PLU pourra néanmoins la porter à 100 % de la surface de plancher affectée au commerce.** Sont exclus de l'emprise au sol les surfaces réservées à l'auto-partage, les places dédiées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables...

Par ailleurs, la loi autorise également le PLU à imposer **une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville** (coefficient de biotope). Ces surfaces peuvent concerner aussi bien les murs végétalisés, que les toitures végétalisées, ou encore les espaces libres en pleine terre.

La destination des emplacements réservés est élargie : jusqu'alors dédiés aux voies, ouvrages, installations d'intérêt général et aux espaces verts, **des emplacements peuvent être réservés sur des espaces nécessaires aux continuités écologiques.**

## 5. Le contentieux des SCOT, PLU et cartes communales

L'annulation d'un document d'urbanisme est source de conséquences particulièrement dommageables pour les communes et les EPCI compétents.

La loi ALUR en prend la mesure en autorisant le juge administratif à surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour permettre la régularisation du document attaqué. Cette régularisation est différente selon qu'il s'agisse d'un vice de fond, d'une part, ou d'un vice de procédure ou de forme d'autre part.

S'agissant d'une illégalité autre qu'un **vice de forme et de procédure**, la loi ALUR admet qu'il puisse être régularisé par une procédure distincte de celle faisant l'objet d'un recours. Autrement dit, **un vice de fond** identifié dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision peut être résolu par le biais d'une procédure



de modification avec enquête publique (modification de droit commun) ou de modification avec mise à disposition (modification dite simplifiée).

S'agissant d'un **vice de forme ou de procédure**, le juge administratif pourra prononcer un sursis à statuer, pour autant que le vice qui affecte un SCOT ou un PLU, soit postérieur au débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables. Dans les deux cas, le sursis à statuer et la régularisation ne sont possibles que si les autres moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés. La régularisation doit alors intervenir dans le délai imparti par le juge administratif. Elle lui est notifiée. Celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Pour limiter les effets dévastateurs d'une annulation totale de PLU, la loi ALUR admet également que le juge administratif puisse prononcer **une annulation partielle** du PLU si le vice affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, et à condition d'avoir écarté les autres moyens. Il faut rappeler que le juge administratif prononce déjà depuis de très nombreuses années des annulations partielles.

## 6. La « grenellisation » des PLU

Au même titre que les SCOT, le délai de « grenellisation » des PLU, initialement fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2016, a été **repoussé au 1<sup>er</sup> janvier 2017**.

## 7. La caducité programmée des plans d'occupation des sols

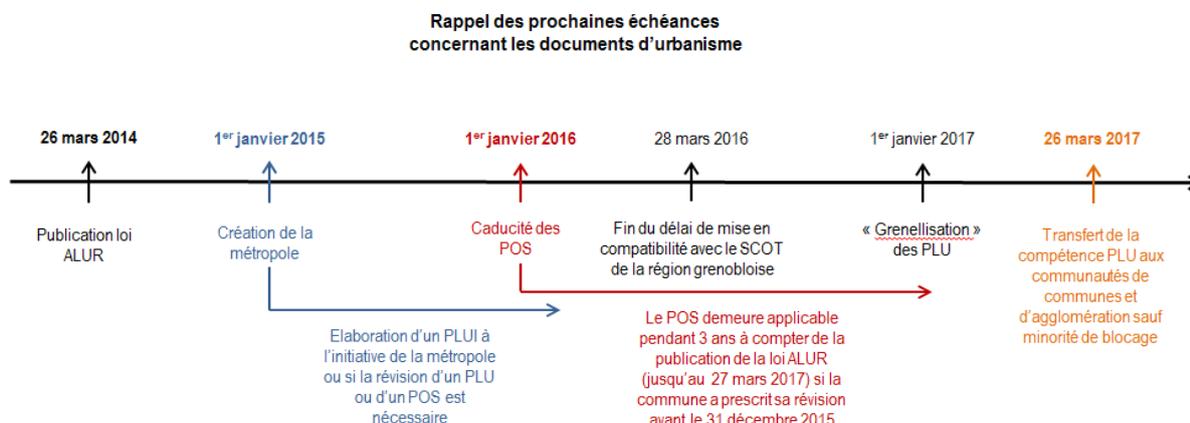
Environ 7 500 POS étaient encore en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 (correspondant à environ 20 % de l'ensemble des communes et de la superficie du territoire national, et rassemblant 27 % de la population française). Face au constat que ceux-ci échappent à la mise en œuvre des politiques initiées par les lois SRU et ENE (lutte contre l'étalement urbain, modération de la consommation de l'espace, préservation et remise en bon état des continuités écologiques, prise en compte du changement climatique...), la loi ALUR fait preuve de pragmatisme, en annonçant purement et simplement leur **caducité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, sauf si leur mise en révision a été prescrite avant le 31 décembre 2015**.

Dans ce dernier cas, le POS verra son **application prolongée** jusqu'à un délai qui ne peut excéder 3 ans à compter de la publication de la loi ALUR, **soit jusqu'au 26 mars 2017**.

En l'absence de mise en révision du POS, ou lorsque la révision aura été prescrite mais qu'un PLU n'aura pas été approuvé avant 26 mars 2017, le règlement national d'urbanisme s'appliquera sur le territoire communal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ou du 27 mars 2017. Ce retour au RNU entraînera **l'application du principe de constructibilité limitée aux parties actuellement urbanisées** (art. L. 111-1-2 C. urb.). En outre, le maire devra solliciter **l'avis conforme du préfet** avant la délivrance des autorisations d'urbanisme.

La loi sur l'avenir de l'agriculture introduit une dérogation au principe de caducité des POS. **Elle concerne le cas où un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale fera l'objet d'une annulation ou d'une déclaration d'illégalité avant le 31 décembre 2015 : dans ce cas, la décision du juge administratif peut remettre en vigueur le POS immédiatement antérieur.**

## 8. Synthèse des prochaines échéances relatives aux POS et aux PLU



## IV - AUTRES MESURES DE LA LOI ALUR

Comme cela est indiqué en début de note, la loi ALUR ne se limite pas à enrichir le contenu des documents d'urbanisme.

**Sans être exhaustif, il est ici rappelé que la loi ALUR :**

- soumet les « *points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès automobile* » (plus communément appelés « drive ») à autorisation d'exploitation commerciale ;
- transfère le droit de préemption urbain de plein droit vers les EPCI compétents en matière de PLU ;
- élargit le champ d'application du droit de préemption urbain (notamment aux mutations à titre gratuit, sauf si la donation est effectuée entre personnes ayant un lien de parenté jusqu'au sixième degré ou des liens issus d'un mariage ou d'un pacte civil de solidarité) ;
- donne à la collectivité compétente en matière de droit de préemption la possibilité de solliciter des pièces complémentaires pour apprécier la situation sociale, financière et patrimoniale et visiter les lieux ;
- confère aux EPCI à fiscalité propre, compétents en matière de PLU, la possibilité de créer des zones d'aménagement différé (ZAD) par délibération motivée, après avis des communes (en cas d'avis défavorable des communes, le préfet demeure compétent) ;
- soumet les cartes communales à évaluation environnementale lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (un décret doit préciser les critères permettant d'apprécier la nécessité d'une évaluation environnementale) ;
- lève les obstacles juridiques liés à la densification dans les lotissements (notamment en modifiant les règles de majorité nécessaires pour demander le maintien des règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés du lotissement...) ;
- autorise, sous certaines conditions, la mise en concurrence des opérateurs d'aménagement avant même la création d'une zone d'aménagement concerté ;
- autorise l'organisation d'une concertation sur certains projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager ;
- complète le dispositif du projet urbain partenarial (PUP) ;
- réduit le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'Etat en matière d'autorisations d'urbanisme...



## V - MISE EN PERSPECTIVE

Alors que les PLU sont élaborés pour une période d'environ 10 à 15 ans, les lois se succèdent à un rythme effréné depuis la loi SRU, au point qu'à peine promulguées, certaines dispositions de la loi ALUR sont déjà modifiées par la loi Pinel ou la loi sur l'avenir de l'agriculture.

Cette frénésie législative ne semble pas prête de s'arrêter.

D'une part, **le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République** propose la création d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui devrait se substituer aux divers schémas existants dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique. Ce schéma regrouperait le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, ainsi que le plan régional de prévention et de gestion des déchets. Il serait doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale - SCoT, plans locaux d'urbanisme - PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements compétents qui devront, le cas échéant, se mettre en compatibilité avec le fascicule comprenant les règles du schéma et prendre en compte ses orientations stratégiques et ses objectifs régionaux.

Par ailleurs, ce même projet de loi prévoit également le regroupement d'établissements publics de coopération intercommunale afin de compter au moins 20 000 habitants.

D'autre part, **le projet de loi sur la transition énergétique** pourrait également avoir des impacts sur le contenu des documents d'urbanisme.

Au-delà de ces prochaines évolutions législatives, certaines communes et leurs groupements sont engagés dans une « course contre la montre » dictée à la fois par des exigences institutionnelles liées pour certaines d'entre elles à la création imminente d'un nouvel EPCI (**la métropole grenobloise sera créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015**), mais aussi à l'obligation de répondre à certaines échéances législatives, telle que la « grenellisation » (devenant du même coup « grenalurisation » avec l'intégration des apports de la loi ALUR) ou encore la mise en compatibilité de leur PLU avec des documents supra communaux, au 1<sup>er</sup> rang desquels figure le SCOT.

Cette conjonction d'événements, aussi inédite que complexe à appréhender, ne doit néanmoins pas masquer l'objectif final : définir un projet de territoire à l'échelle d'une intercommunalité afin de disposer d'un document d'urbanisme qui apporte à ses habitants les meilleures réponses en terme d'habitat, de déplacements, de développement économique, de cadre de vie...

## Résumé

La loi pour un accès au logement et à un urbanisme rénové a été promulguée le 24 mars dernier. S'inscrivant dans les sillons tracés par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, la loi ALUR comporte un certain nombre de dispositions qui impactent nos territoires, telles que la suppression du Coefficient d'occupation des sols, la caducité des Plans d'occupation des sols, le transfert de la compétence Plan local d'urbanisme vers les communautés de communes et communautés d'agglomération. Pour vous aider à prendre la mesure de ces changements, l'Agence d'urbanisme propose, dans la présente note, à la fois un décryptage et une analyse des principales dispositions du volet urbanisme de la loi ALUR.

PHILIPPE COUILLENS

Vous aider à  
concevoir aujourd'hui  
les territoires de demain...