AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE

28 SEPTEMBRE 2012

NOTE D'INFORMATION

ASSISTANCE JURIDIQUE

SCOT DE L'AIRE GAPENÇAISE : ENJEUX POUR LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX

A l'heure de la finalisation du SCOT de l'aire gapençaise avant son arrêt prévu en décembre 2012, il est important de rappeler les différentes échéances impactant les documents d'urbanisme locaux.

Le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT

L'importance des schémas de cohérence territoriale dans la planification supra-communale a été affirmée par la loi du 13 décembre 2000 (SRU).

A cet effet, le code de l'urbanisme, sans rendre obligatoire l'élaboration des SCOT, comporte un dispositif dont la mise en œuvre devait néanmoins aboutir à une plus grande couverture du territoire national par les SCOT.

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme issu de la loi SRU indiquait que toute commune non couverte par un schéma se trouve dans l'impossibilité, sauf exceptions, d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle, **dès lors qu'elle est située à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants** au sens du recensement général de la population. **C'est le principe d'urbanisation limitée**.

Quelles sont les communes de l'aire gapençaise concernées ?

A ce jour, ce principe ne s'applique pas aux communes de l'agglomération gapençaise (au sens INSEE), celle-ci étant inférieure à 50 000 habitants.

Réaffirmant le rôle majeur du SCOT en tant que document de planification et de protection de l'environnement, la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement entend favoriser l'élaboration des SCOT. Pour cela, la loi étend l'application du principe d'urbanisation limitée :

- **à partir du 1er janvier 2013**, aux communes non couvertes par un **SCOT applicable** et situées à moins de 15 km de la périphérie **d'une agglomération de plus de 15 000 habitants** au sens du recensement général de la population ;
- **à partir du 1er janvier 2017**, à toutes les communes non couvertes par un SCOT applicable.

Dès lors et s'agissant de l'agglomération gapençaise (au sens INSEE, constituée de Gap et de la Rochette), les communes situées à moins de 15 km de l'agglomération ne pourront plus déclasser des zones à urbaniser (zones AU) délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que des zones naturelles en vue de les ouvrir à l'urbanisation.

Il convient de noter que le calcul des 15 km s'effectue à compter des parties agglomérées de plus de 15 000 habitants (au sens INSEE – moins de 200 m entre les constructions) et non en prenant en compte les limites communales.

Par contre, l'ensemble de la commune dont tout ou partie est situé à moins de 15 km est concerné par la règle de constructibilité limitée.

66 communes sur 77 de l'aire gapençaise sont situées à moins de 15 km de l'agglomération de Gap (sens INSEE).

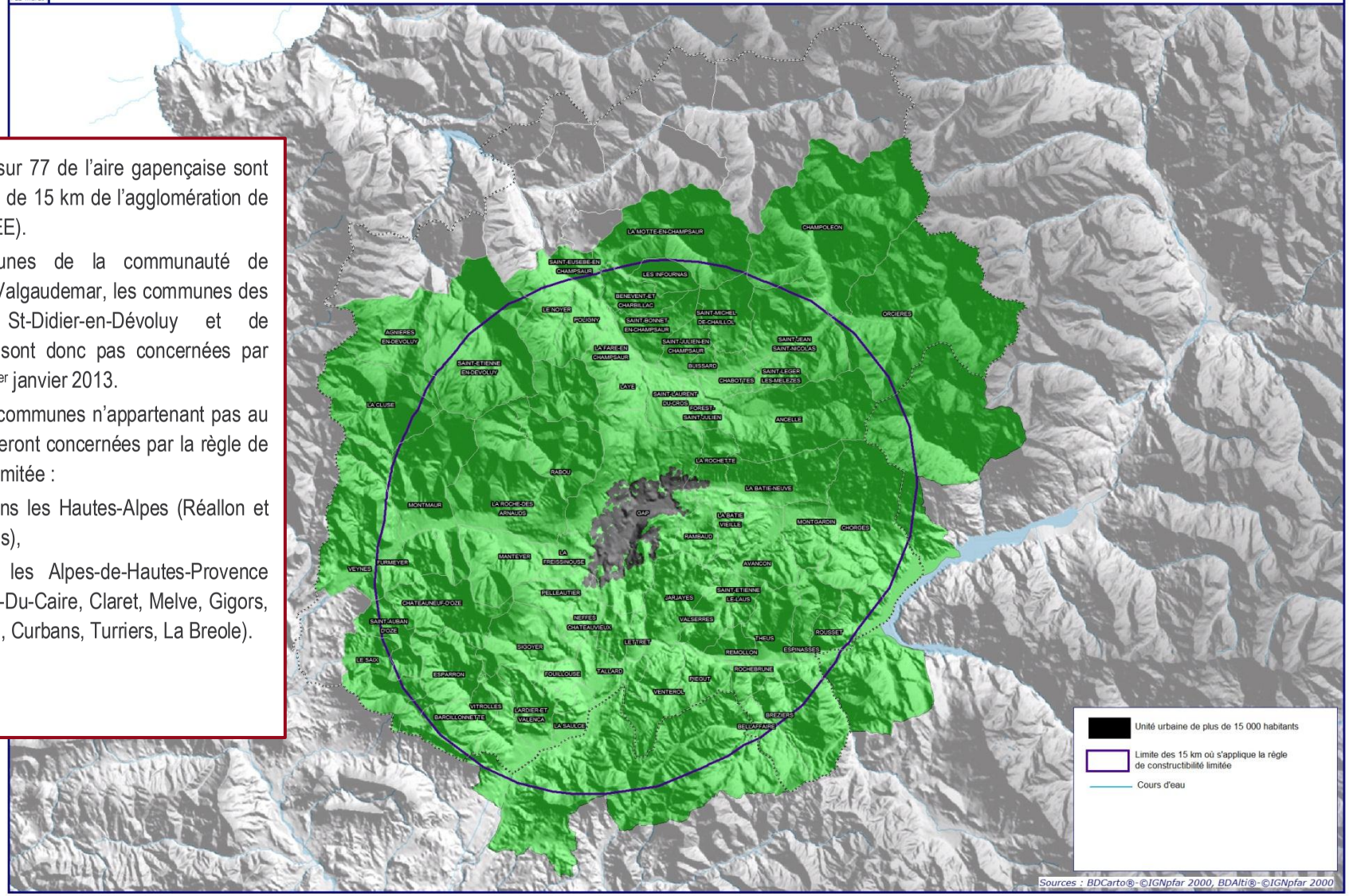
Les 8 communes de la communauté de communes du Valgaudemar, les communes des Costes, de St-Didier-en-Dévoluy et de Chabestan ne sont donc pas concernées par cette règle au 1er janvier 2013.

Par contre, 10 communes n'appartenant pas au SM du SCOT seront concernées par la règle de constructibilité limitée :

- deux dans les Hautes-Alpes (Réallon et Prunières),
- 8 dans les Alpes-de-Hautes-Provence (Faucon-Du-Caire, Claret, Melve, Gigors, Le Caire, Curbans, Turriers, La Breole).

SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE DE L'AIRE GAPENÇAISE

APPLICATION DE LA RÈGLE DE CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE EN CAS D'ABSCENCE DE SCOT (ARTICLE L122.2 DU CU)



Quelles sont les conséquences pour les communes concernées ?

Matériellement, **la règle de constructibilité ne concerne que les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme.** Les communes dotées d'une carte communale ne sont pas concernées, pas plus que les communes non couvertes par un document d'urbanisme, ces dernières étant déjà soumises au principe de constructibilité limitée aux parties actuellement urbanisées (art. L. 111-1-2 C. urb.).

Ainsi, dans les communes visées par la loi, **le PLU ou le POS ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle**.

Cela concerne :

- les **zones N dites naturelles des PLU**,
- les **zones NB, NC et ND des POS**, considérées comme zones naturelles dans la terminologie des POS ;
- pour **les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002,** celles pour lesquelles les équipements publics existants à la périphérie de la zone n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone, ainsi que **les zones NA à COS nul** (ou à règlement strict) des POS.

A contrario, les zones NA indicées des POS (ou à règlement alternatif) et les zones AU indicées des PLU sont exclues du champ d'application de la règle de constructibilité limitée puisqu'elles sont déjà ouvertes à l'urbanisation par la définition de conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. C'est bien l'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 qui est interdit par la loi et non l'aménagement de zones à urbaniser déjà ouvertes à l'urbanisation. **Les POS approuvés avant juillet 2002 peuvent continuer d'ouvrir à l'urbanisation les zones NA à COS nul.**

En plus de limiter les possibilités d'ouverture à l'urbanisation, **l'application du principe de constructibilité limitée aura des conséquences sur la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale** : ainsi, **à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation (zone AU indicées) après l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 2003** urbanisme et habitat, **il ne pourra être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale** en application de l'article L. 752-1 du code de commerce ou l'autorisation prévue à l'article L. 30-2 du code de l'industrie cinématographique..

Ainsi, ne pourront être autorisés les projets ayant pour objet :

- la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m², résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ;
- l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;
- tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2 000 m². Ce seuil est ramené à 1 000 m² lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire ;
- la création d'un ensemble commercial dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 m² ;
- l'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil de 1 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;
- la réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m² dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant 3 ans, ce délai ne courant, en cas de procédure de redressement judiciaire de l'exploitant, que du jour où le propriétaire a recouvré la pleine et entière disposition des locaux.

La création de salles de cinéma ou leur extension serait également menacée.

Les conditions pour déroger à l'application du principe

Il peut être dérogé à ce principe :

- soit avec l'accord du préfet donné après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et de la chambre d'agriculture.
- **Soit, lorsque le périmètre d'un SCOT incluant la commune a été arrêté, avec l'accord du SM du SCOT** (cas de l'aire gapençaise).

La dérogation ne peut 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 question de la rupture géographique peut aussi être évoquée : « Le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et, en conséquence, exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants jusqu'au 31 décembre 2012, ou de plus de 15 000 habitants du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2016 ».

Synthèse

Au 1er janvier 2013, l'absence de SCOT opposable aura pour effet de rendre applicable le principe de constructibilité limitée sur 66 communes de l'aire gapençaise.

Tout report de la date d'arrêt du projet de SCOT, et donc de son approbation (douze mois plus tard environ), aura pour effet de prolonger l'application de ce principe.

Loin de geler toute possibilité de développement, (les zones urbaines et les zone NA ou AU indicées restent aménageables), **les possibilités d'évolution des documents d'urbanisme et les autorisations d'exploitations commerciales seront soumis à un accord (et non un simple avis) au cas par cas du conseil syndical** (ou son bureau s'il lui a délégué la compétence) **du SM du SCOT de l'aire gapençaise.**

Annexe 1 : rappel de la procédure d'approbation d'un SCOT

Dans le cadre de la finalisation du SCOT de l'aire gapençaise, il est important de rappeler le déroulement et les délais concernant la **phase administrative**. Cette phase démarre à partir du vote d'une majorité des élus du conseil syndical sur la **délibération relative au bilan de la concertation et à arrêt du dossier complet**.

Le dossier est ensuite transmis à chaque personne publique associée ainsi qu'aux organismes et personnes publiques dont la consultation est rendue obligatoire par les textes :

- les services de l'Etat (04 et 05) ;
- l'autorité environnementale compétente (évaluation environnementale) – la DREAL PACA ;
- le président du Conseil régional PACA ;
- le président du conseil général des Hautes-Alpes ;
- le président du conseil général des Alpes de Haute Provence ;
- aux autorités organisatrices de transports urbains (Gap) ;
- aux EPCI membres du syndicat mixte ;
- aux communes non membres d'EPCI compétents en matière de SCOT, membres directement du syndicat mixte ;
- le Parc national des Écrins ;
- le Parc naturel régional des Baronnies ;
- l'institut national de l'appellation et de la qualité ;
- le centre national de la propriété forestière ;
- la chambre d'agriculture des Hautes-Alpes ;
- la chambre d'agriculture des Alpes de Haute Provence ;
- la CCI des Hautes-Alpes ;
- la CCI des Alpes de Haute Provence ;
- la chambre des métiers des Hautes-Alpes ;
- la chambre des métiers des Alpes de Haute Provence ;
- la commission départementale de consommation des espaces agricoles des Hautes Alpes ;
- la commission départementale de consommation des espaces agricoles des Alpes de Haute Provence ;
- aux communes et aux EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme ;
- à la commission spécialisée du comité de massif ;
- aux associations en ayant fait la demande.

A partir de la réception du dossier**, les PPA ont 3 mois pour formuler leur avis**. Passer ce délai, il est réputé favorable. Ces avis sont joints au dossier d'enquête publique.

L'enquête publique est organisée sous l'autorité d'une commission d'enquête, nommée par le président du Tribunal administratif. Ce dernier nomme la composition de la commission d'enquête et la durée de l'enquête. **Celle-ci ne peut être inférieure à un mois** (durée prévisible 6 à 8 semaines).

Après échange avec le syndicat mixte du SCOT, la commission d'enquête déterminera les lieux et dates de permanence et leur nombre.

Un à deux mois après l'enquête publique, la commission d'enquête remet son rapport comportant son avis et ses différentes remarques.

Les élus du conseil syndical doivent faire évoluer le document pour prendre en compte les remarques (et seulement celles mentionnés) puis voter l'approbation du SCOT. Toute modification portant atteinte à l'économie générale du document soumis à l'enquête publique devra faire l'objet d'un nouvel arrêt.

De même, un avis négatif des services de l'Etat ou un avis défavorable de la commission d'enquête publique nécessiterait, selon les motifs, un nouvel arrêt. En effet, un SCOT approuvé sans tenir compte des remarques saillantes de la phase administrative serait soit illégal, soit très vulnérable en cas de contentieux.

Entre l'arrêt et l'approbation, la phase administrative est d'environ une année.

A noter que durant cette phase de vote du SCOT, seuls les élus membres de l'EP SCOT prennent part au vote. A aucun moment, les conseils municipaux ne sont appelées à voter le document. L'avis des collectivités compétentes en matière de SCOT est sollicité dans la phase de consultation des PPA de trois mois. Cet avis sera joint au dossier d'enquête publique. Toutes les communes peuvent en outre formuler des remarques lors de l'enquête publique.

Annexe 2 : la prise en compte du Grenelle dans les PLU

Au-delà du SCOT, **il est important de rappeler que les communes doivent intégrer dans leur POS ou PLU les nouvelles mesures issues du Grenelle de l'environnement**. La loi prévoit que cette intégration doit avoir lieu avant **le 1er janvier 2016.**

L'article 20 de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne :

« V. — Le présent article entre en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi, le cas échéant après son intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de l'article 25 de la présente loi.

« Toutefois, les plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal avant le 1er juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures.

« Les plans locaux d'urbanisme approuvés avant la date prévue au premier alinéa et ceux approuvés ou révisés en application du deuxième alinéa demeurent applicables. Ils intègrent les dispositions de la présente loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1er janvier 2016 ».

Dans le cas contraire, le PLU devient illégal par suite de changement des circonstances de droit. Le maire ne doit alors plus appliquer son document d'urbanisme.

Il s'agit de l'application au droit de l'urbanisme d'un principe général du droit administratif : **on ne peut appliquer un document illégal ou devenu illégal à la suite d'un changement dans les circonstances de droit**.

Pour répondre aux critères du Grenelle, les PLU doivent comporter notamment :

- un **rapport de présentation enrichi** d'une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Il doit, à ce titre, justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT et au regard des dynamiques économiques et démographiques ;
- **le PADD doit définir les orientations générales des politiques d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques**. Il doit également arrêter *« les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune »* (art. L. 123-1-3 C. urb.). Enfin, le PADD doit fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE
21, rue Lesdiguières - 38000 Grenoble
Tél. : 04 76 28 86 00 • Fax : 04 76 28 86 12
accueil@aurg.asso.fr
www.aurg.org