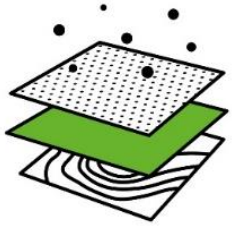
MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Liberté
Égalité
Fraternité



FAQ « Dispositions relatives à la planification urbaine »

Synthèse des questions et réponses PNT

Version #01 – DGALN/DHUP – 12/07/2024

PROPOS LIMINAIRES

La **présente foire aux questions (FAQ)** s'inscrit dans le corpus d'actions et de supports déployés par la DGALN pour accompagner les différentes parties prenantes dans l'appropriation des dispositions relatives à la planification urbaine.

En particulier, elle vient utilement compléter les différents guides techniques de la DGALN, en répondant aux questions posées par des acteurs provenant principalement des DDT et des collectivités relatives aux enjeux de planification urbaine. Elle comprend également certaines questions posées sur le groupe « Planifions nos territoires », réservé aux services de l'Etat.

Ce document a pour objectif de développer des pistes de réponses à des questions fréquemment posées, et peut servir de base de réflexion pour des cas particuliers qui se présenteraient dans le cadre de la planification. Il est susceptible d'évolution selon la jurisprudence et le contexte législatif et réglementaire.

Publiée sur le site *Planif Territoires*, **la présente FAQ a vocation à être mise à jour et republiée** au fur et à mesure par la sous-direction de l'urbanisme réglementaire et des paysages (UP), en s'attachant (dans un souci de lisibilité) à synthétiser, regrouper et contextualiser les différentes questions / réponses.

Utilisation de la FAQ

Le **sommaire interactif et « cliquable »** page suivante, permet de naviguer parmi les thématiques des questions, lesquelles abordent autant des sujets d'ordre général, par exemple ayant trait à la philosophie et aux objectifs des documents de planification, que des questions plus précises et plus techniques au niveau territorial.

Pour faciliter la recherche d'un sujet ou d'une question plus précise, vous pouvez également utiliser la **fonction « rechercher »** de votre lecteur de fichier PDF (raccourci : appuyer simultanément sur les touches « Ctrl » et « f »). Il suffit d'y entrer un mot pour que ce mot soit recherché et identifié dans l'ensemble du document, par exemple « compétence » pour trouver toutes les questions ou réponses qui contiennent ce terme).

Sommaire

1 DISPOSITIONS PROPRES AUX SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) 4

1.1 CONTENU DU SCOT (PAS, DOO, ANNEXES) 4
1.2 PROCEDURES D'ELABORATION, D'EVOLUTION ET D'EVALUATION DU SCoT 5
1.2.3 PROCEDURE D'ELABORATION 5
1.2.2 PROCEDURE D'EVOLUTION (REVISION, MODIFICATION, MISE EN COMPATIBILITE) 6
1.2.2.1 PROCEDURE DE REVISION 6
1.2.2.2 PROCEDURE DE MODIFICATION 6
1.2.3 PROCEDURE D'EVALUATION 7
1.3 COMPETENCE SCOT 10

2 DISPOSITIONS PROPRES AUX PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU(I)) ET AUX DOCUMENTS TENANT LIEU DE PLU(I) 11

2.1 CONTENU DU PLU 11
2.1.1 LE RAPPORT DE PRESENTATION 11
2.1.2 LE PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE (PADD) 11
2.1.3 LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP) 14
2.1.4 LE REGLEMENT 16
2.1.4.1 REDACTION DU REGLEMENT 16
2.1.4.2 CONSTRUCTIONS EN ZONES AGRICOLES 18
2.1.4.3 SECTEURS DE TAILLE ET DE CAPACITE D'ACCUEIL LIMITEE (STECAL) 18
2.1.4.4 DESSERTE EN EQUIPEMENTS 20
2.1.4.5 DESTINATIONS ET SOUS DESTINATIONS DE CONSTRUCTIONS 21
2.1.4.6 DEROGATIONS AU REGLEMENT 27
2.2 DOCUMENT TENANT LIEU DE PLU : LE PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR (PSMV) 27
2.3 PROCEDURE D'ELABORATION, D'EVOLUTION ET D'EVALUATION DU PLU(I) 28
2.3.1 PROCEDURE D'ELABORATION DU PLU(I) 28
2.3.1.1 PRESCRIPTION 28
2.3.1.2 CONCERTATION 30
2.3.1.3 DEBAT SUR LE PADD 31
2.3.1.3.1 PARTICIPATION DES COMMUNES 31
2.3.1.3.2 CAS DU DEPART DES COMMUNES DE L'EPCI 32
2.3.1.3.3 CAS D'UNE FUSION DE COMMUNES DANS DEUX EPCI 34
2.3.1.4 CONSULTATION DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES 35
2.3.1.5 ARRET DU PROJET DE PLU 35
2.3.1.6 ENQUÊTE PUBLIQUE 38
2.3.1.7 APPROBATION 38
2.3.2 PROCEDURE D'EVOLUTION (REVISION, MODIFICATION, MISE EN COMPATIBILITE) 42
2.3.2.1 REVISION 42
2.3.2.2 MODIFICATION DE DROIT COMMUN ET MODIFICATION SIMPLIFIEE 45
2.3.2.3 MISE EN COMPATIBILITE 48
2.3.2.4 MISE A JOUR 49
2.4 COMPETENCE PLU 49
2.4.1 CAS D'UN TRANSFERT DE COMPETENCE A UN EPCI 49
2.4.2 CAS D'UNE FUSION MIXTE ENTRE EPCI COMPETENT(S) ET NON COMPETENTS(S) EN URBANISME 50

2.4.2.1 CAS D'UN PLAN DE SECTEUR 51
2.5 DISPOSITIONS PARTICULIERES AUX EPCI DE GRANDE TAILLE (PLUi INFRACOMMUNAUTAIRES) 51
2.6 CADUCITE DES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS (POS) 51

3 MODALITES DE PUBLICITE DES DOCUMENTS D'URBANISME 52

3.1 ENTREE EN VIGUEUR DES DOCUMENTS D'URBANISME 52

4 TRAJECTOIRE VERS LE ZAN : DISPOSITIONS ET OUTILS PROPRES A LA PLANIFICATION 55

4.1 DECLINAISON DES OBJECTIFS DE REDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS DANS LES DIFFERENTS DOCUMENTS DE PLANIFICATION 55
4.1.1 FIXATION DES TRANCHES ET DES OBJECTIFS CHIFFRES DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION 55
4.1.2 INTEGRATION DES OBJECTIFS DU ZAN DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX EN COURS D'EVOLUTION 56
4.1 CALCUL DE LA CONSOMMATION D'ESPACES ET DES SURFACES ARTIFICIALISEES 58

1 DISPOSITIONS PROPRES AUX SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT)

1.1 CONTENU DU SCOT (PAS, DOO, ANNEXES)

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document de planification stratégique élaboré autour d'un projet politique spatialisé à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi à l'horizon de 20 ans. Il est chargé d'intégrer les documents de planification supérieur (SDAGE, SAGE, SRCE, SRADDET) et facilite la mise en cohérence des politiques des communes et des intercommunalités, en matière d'urbanisme, d'habitat et de transport, mais aussi de développement économique et de protection de l'environnement à l'échelle de son territoire. Il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou par un syndicat mixte, un pôle métropolitain ou un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR).

L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale a modifié le contenu des SCoT qui comprend désormais :

- un plan d'aménagement stratégique (PAS) (article L. 141-3 du code de l'urbanisme) qui remplace le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT non modernisé ;
- un document d'orientation et d'objectifs (DOO) (articles L. 141-4 à L. 141-14 CU) ;
- des annexes (article L. 141-15 CU) qui remplacent le rapport de présentation du SCOT non modernisé.

1) Quelles sont les différences de régimes entre les SCoT dits « modernisés » et les SCoT « non modernisés » pour ce qui concerne l'intégration de la trajectoire ZAN en application des dispositions de la loi Climat et résilience ?

Les SCOT prescrits avant le 1er avril 2021, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, qui n'ont pas décidé de faire application des dispositions du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de la présente ordonnance, restent soumis aux dispositions antérieures, notamment pour ce qui concerne le contenu du dossier.

Au regard des dispositions du 11° de l'article 194 de la loi Climat et résilience, un SCoT prescrit avant le 1er avril 2021 et élaboré selon les anciens articles L. 141-4 et L. 141-9 du code de l'urbanisme doit intégrer les objectifs de la loi en matière de réduction de l'artificialisation des sols tels que le prévoient les articles L. 141-3 et L. 141-8 du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de la loi.

La disposition mentionnée à l'article L. 141-3 étant d'application immédiate, cela signifie que le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT dont le contenu a été élaboré selon les dispositions antérieures de l'article L. 141-4, doit également intégrer l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches de dix années, comme cela est désormais demandé aux projets d'aménagement stratégique (PAS) des SCoT.

Comme le précise la suite du 11° de l'article 194, le SCOT est également soumis aux 5°, 6°, 9° et 10° du IV de l'article 194, c'est-à-dire les dispositions relatives aux modalités et délais d'intégration de l'objectif de réduction de l'artificialisation par les SCoT.

2) Un SCoT en cours d'élaboration à la date d'entrée en vigueur de la loi Climat et résilience doit-il intégrer un volet logistique à son document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) ?

(Consultation de la DAJ en cours)

3) Si le SRADDET en cours de modification prévoit, une fois approuvé, une trajectoire par tranches de 10 ans pour atteindre l'absence de toute artificialisation nette en 2050, les SCoT qui prennent en compte les objectifs de ce peuvent-ils avoir un projet d'aménagement stratégique (PAS) dépassant les 20 ans pour y intégrer le ZAN en 2050 ? (Sachant que le PAS définit ses objectifs à l'horizon de 20 ans.)

L'article L. 141-3 du code de l'urbanisme précise que « Le projet d'aménagement stratégique définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans » et ajoute qu'il « fixe en outre, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. »

L'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de dix années à intégrer au PAS s'inscrit dans la trajectoire menant au ZAN à l'horizon 2050. Il sera donc établi en tenant compte de cet date butoir de 2050, même si l'horizon de mise en œuvre des orientations du SCoT est de 20 ans.

1.2 PROCEDURES D'ELABORATION, D'EVOLUTION ET D'EVALUATION DU SCoT

1.2.3 PROCEDURE D'ELABORATION

La procédure d'élaboration d'un SCoT est définie dans les articles L. 143-17 à L. 143-23 du code de l'urbanisme.

1.2.2 PROCEDURE D'EVOLUTION (REVISION, MODIFICATION, MISE EN COMPATIBILITE)

1.2.2.1 PROCEDURE DE REVISION

CHAMP D'APPLICATION	
REVISION GENERALE (Article L. 143-29 du CU)	Lorsque l'établissement public porteur de SCoT envisage des changements portant sur : - les orientations définies par le projet d'aménagement stratégique (PAS) ; - les dispositions du document d'orientation et d'objectifs prises en application des articles L. 141-6 et L. 141-10 du code de l'urbanisme relatifs à une gestion économe des espaces et à la protection d'espaces agricoles, naturels et urbains ; - les dispositions du DOO relatives à la politique de l'habitat prises en application de l'article L. 141-12, 1° ayant pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements (a contrario lorsque l'objectif global n'est pas diminué une procédure de modification peut être engagée).

(pas de question recensée)

1.2.2.2 PROCEDURE DE MODIFICATION

PROCEDURE	CHAMP D'APPLICATION
MODIFICATION DE DROIT COMMUN (Articles L. 143-32 et L. 143-34)	La procédure de droit commun s'applique : - Sous réserve des cas où une révision s'impose en application du I de l'article L. 143-29, le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une procédure de modification lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 décide de modifier le document d'orientation et d'objectifs. - Lorsque le projet de modification porte sur des dispositions prises en application des articles L. 141-4, L. 141-5, L. 141-6, L. 141-7, L. 141-11, L. 141-12 et L. 141-13
MODIFICATION SIMPLIFIEE (Article L. 143-37)	La procédure de modification simplifiée d'un SCoT peut être appliquée « dans les cas autres que ceux mentionnés à l'article L. 143-34 » relatifs à la procédure de modification de droit commun, c'est-à-dire lorsque la modification du DOO du SCoT ne concerne pas les orientations nécessitant une modification après enquête publique. Il en est de même lorsque le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle.

1) **La modification simplifiée prévue par la Loi Climat et résilience en vue d'intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols dans les documents d'urbanisme doit-elle porter uniquement sur le volet foncier "quantitatif" du SCoT (enveloppes de consommation maximales et échéances associées) ? Est-il également possible de modifier des volets plus qualitatifs (formes urbaines, part de renouvellement urbain dans les nouveaux logements, densités minimales…) ?**

Le IV de l'article 194 de la loi Climat et résilience précise que, par dérogation aux articles L. 143-29 à L. 143-36 du code de l'urbanisme, les évolutions du schéma de cohérence territoriale pour prendre en compte les objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation des sols inscrits dans le SRADDET, et le cas échéant, le PADDUC, le SAR ou le SDRIF, tels qu'intégrés par lesdits schémas et plan, peuvent se faire par le biais d'une procédure de modification simplifiée, « dans les conditions fixées aux articles L. 141-3 et L. 141-8 du même code ».

Par conséquent, la modification simplifiée du SCOT concernera d'une part, la fixation, par tranches de dix années, d'un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation dans le plan d'aménagement stratégique (PAS) du SCoT, en application de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme, mais aussi la déclinaison de ces objectifs, par secteur géographique, dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui tient compte de tous les éléments d'information mentionnés à l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme.

Seules les modifications prévues pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols mentionnés dans le PAS sont concernées par cette procédure dérogatoire. Celles-ci porteront donc sur l'indication d'enveloppes maximales de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) ou de surfaces artificialisées pour les périodes au-delà de 2031, notamment sur l'organisation de l'espace territorial en terme d'aménagement et de développement en lien avec les objectifs fixés. En revanche, les modifications des autres aspects, notamment relatif à des volets plus qualitatifs, ne relèveront pas de cette procédure dérogatoire si elles ne sont pas nécessaires à l'intégration des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.

Pour ces autres modifications, il conviendra de vérifier si elles entrent bien dans le cadre du champ d'application de la modification simplifiée prévu à l'article L. 153-45, c'est-à-dire que celles-ci ne concernent pas les cas impliquant la mise en œuvre d'une procédure de modification de droit commun ou de révision, auquel cas, il sera possible de lancer une autre procédure de modification simplifiée portant sur un autre objet. Celle-ci pourra être menée en parallèle avec la procédure dérogatoire prévue par la loi Climat et résilience. Toutefois, si les modifications sont multiples, il sera nécessaire d'envisager une révision générale, le cas échéant.

1.2.3 PROCEDURE D'EVALUATION

L'article L. 143-28 prévoit que l'établissement public en charge du SCOT procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète, au plus tard 6 ans après la dernière délibération approuvant, révisant le schéma ou décidant de son maintien en vigueur. A défaut d'une telle délibération, le SCOT est caduc.

1) **L'article L. 143-28 du CU dispose qu'un SCoT qui n'aurait pas fait l'objet d'une analyse des résultats de son application dans les 6 ans suivant la délibération d'approbation devient caduc. L'ordonnance du 17/06/2020 de modernisation des SCoT a modifié la rédaction de cet article par l'introduction de la nécessité de débattre sur la possible évolution du périmètre d'un SCoT dont le périmètre serait identique à celui d'un PLUi. Il en résulte une nouvelle rédaction qui "déconnecte" le délai de 6 ans à la délibération de maintien en vigueur ou de révision du SCoT. Cette nouvelle rédaction modifie-t-elle l'état d'esprit de cet article ? La délibération doit-elle être prise dans un délai de 6 ans sous peine de caducité du SCoT ?**

L'ordonnance du 17/06/2020 de modernisation des SCoT n'a fait qu'ajouter au champ d'application de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme le cas particulier d'un périmètre de SCoT identique à celui d'un PLUi. Dans ce cas précis, l'analyse à effectuer dans le délai de 6 ans comprend outre les éléments mentionnés au 1er alinéa, également un examen de l'opportunité d'élargir le périmètre du schéma, en lien avec les territoires limitrophes. Un débat est alors prévu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public porteur de SCoT spécifiquement sur l'évolution du périmètre du schéma, avant de décider du maintien en vigueur du schéma ou de sa révision. Dans ce nouvel alinéa, les termes « lorsque », « en outre » et « spécifiquement » montrent qu'il s'agit d'un cas particulier à prendre en compte.

En revanche, cet ajout ne modifie pas les dispositions prévues pour le cas général d'un SCoT dont le périmètre n'est pas identique à celui d'un PLUi. Dans les deux situations, l'absence d'une délibération de maintien en vigueur ou de mise en révision du SCoT sur la base de l'analyse des résultats d'application du schéma entraîne la caducité du SCoT.

2) **Le périmètre d'un SCoT semble inadapté et les orientations du schéma sont très anciennes et ne correspondent plus aux enjeux actuels. La collectivité peut-elle délibérer pour le maintien en vigueur du SCoT alors que le bilan est très mauvais ?**

L'objectif de réaliser un bilan dans le délai de 6 ans à compter de l'approbation du SCoT est de se questionner sur les résultats d'application du plan et de la nécessité ou non de le mettre en révision au vu de ces résultats, « notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, d'implantations commerciales ».

C'est « sur la base de cette analyse » qui est d'ailleurs « communiquée au public, à l'autorité administrative compétente de l'Etat, et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement », que l'établissement public porteur du SCoT va opter pour délibérer en faveur du maintien en vigueur ou de la mise en révision du schéma. Si, les résultats d'application du schéma confirment la nécessité de le mettre en révision mais que l'EP porteur du SCoT décide de le maintenir en vigueur, il conviendra de motiver cette décision.

Ajouter que dans ce cas l'AE se sera prononcée et CL donc en principe il y aura demande de révision.

En effet, même si la condition entraînant la caducité du SCoT est l'absence d'une telle délibération après l'analyse des résultats de l'application du schéma, mais pas la teneur ou le sens des résultats en eux-mêmes, le maintien en vigueur du document sur la base de mauvais résultats fragilise juridiquement la délibération. En effet, une telle décision ne serait finalement pas prise « sur la base de cette analyse », puisqu'elle ignore ses résultats. Elle pourrait être remise en cause lors d'un éventuel recours à l'encontre de la délibération.

3) Suite à l'annulation de la délibération approuvant la révision d'un SCoT par un jugement du Tribunal administratif, peut-on considérer que le SCoT immédiatement antérieur peut être remis en vigueur, sachant qu'il n'a pas fait l'objet d'un bilan au terme d'une durée de 6 ans après son approbation, comme le prévoit l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme ? Etant donné que la révision du SCoT avait été prescrite bien avant l'échéance de validité du SCoT initial, cela a-t-il pour effet de remettre en vigueur le SCoT immédiatement antérieur jusqu'à l'approbation d'un nouveau SCoT ?

L'article L. 600-12 du code de l'urbanisme qui indique que l'annulation d'un SCoT a pour effet de remettre en vigueur le SCoT antérieur, ne comporte aucune condition limitative relative à l'éventuelle caducité du document remis en vigueur.

Contrairement à ce qui peut exister pour les PLU pour lesquels les dispositions de l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme donnent des précisions sur la remise en vigueur du document immédiatement antérieur suite à une annulation ou à une déclaration d'illégalité, et pour lesquels la non réalisation d'un bilan sur l'application du plan dans un délai de six ans, en application des dispositions de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, n'entraîne pas sa caducité, le code de l'urbanisme est toutefois totalement muet sur la question de la remise en vigueur d'un SCoT potentiellement caduc.

L'article L. 143-28 précise juste qu'à défaut d'une délibération décidant du maintien en vigueur du SCoT ou de sa mise en révision sur la base de l'analyse des résultats d'application du schéma avant la fin d'un délai de 6 ans à compter de son approbation ou de sa révision, « le schéma de cohérence territoriale est caduc ».

Compte tenu du silence des dispositions du code de l'urbanisme à ce sujet, une première analyse rapide tendrait à proposer que la question de la caducité ne trouve pas à se poser s'agissant d'un SCoT remis en vigueur à la suite d'une annulation contentieuse du document postérieur. Une telle interprétation se heurte toutefois à la fois à la lettre et à l'esprit de l'article L. 143-28 qui a pour objectif d'imposer une réinterrogation régulière des objectifs et du parti d'aménagement retenus dans un SCoT. Elle se heurte également au principe général rappelé par le conseil d'Etat dans son avis Marangio selon lequel il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal (CE 9/05/2005 au Recueil).

Dans ces conditions, faute de disposition ad hoc au sein de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme, et dans la mesure où il n'existe, aucune autre disposition du code de l'urbanisme à même de faire obstacle à une analyse de la situation d'un SCoT remis en vigueur suite à une annulation contentieuse au regard des règles fixées par l'article L. 143-28, il semble qu'un SCoT remis en vigueur doit être regardé comme frappé de caducité à l'issue du délai de six années suivant la date de son approbation ou de sa dernière révision en l'absence de la réalisation d'un bilan.

A ce titre, il doit être distingué deux cas :

- la délibération approuvant la révision du SCoT intervient avant l'écoulement du délai de six ans : en cas d'annulation contentieuse de cette délibération, le SCoT antérieur est alors remis en vigueur pour une période égale au délai restant à courir dans le délai de six ans entre la délibération initiale d'approbation et celle approuvant la révision ;
- la délibération approuvant la révision intervient à l'issue du délai de six ans : le SCOT antérieur n'est alors pas remis en vigueur car il est caduc.

Appliqué au cas d'espèce, dès lors qu'une délibération prescrivant la révision du SCoT était intervenue bien avant la fin du délai de 6 ans, il est logique de penser que ce SCoT était ainsi couvert contre le risque de caducité jusqu'à l'approbation de sa révision. Cependant, du fait de l'annulation prononcée par le tribunal administratif, ce SCoT n'a été remis en vigueur que

pour le délai des quelques jours restant à courir avant l'échéance de 6 ans, et est devenu caduc après ce court délai.

Le territoire concerné n'étant plus couvert par un SCoT opposable, l'établissement public porteur du SCoT a tout intérêt à élaborer un nouveau schéma prenant en compte, en vue d'une régularisation, les motifs d'annulation évoqués par le juge administratif dans sa décision.

4) Un PLUi valant SCoT a été approuvé en 2013. Il n'a pas fait l'objet de procédure d'évolution, à part une modification du règlement. La révision générale a été engagée récemment. Sans attendre l'aboutissement de la révision générale, la collectivité lance une procédure de déclaration de projet valant mise en compatibilité du PLUi afin de pouvoir créer une zone d'activités qui va se traduire réglementairement par la création d'un zonage à urbaniser.

Le SCoT doit faire l'objet d'une analyse des résultats au bout de 6 ans pour décider de son maintien ou de sa révision, sous peine de caducité (article L 143-28 du CU).

Depuis la loi climat du 22/08/2021, l'analyse des résultats des PLU(i) se fait également au bout de 6 ans et non plus 9 ans (article L 153-27 du CU, dispositions à entrer en vigueur immédiate). Il n'y a pas de caducité pour les PLU(i) faute d'évaluation.

Est-ce qu'un PLUi valant SCoT doit faire le bilan à 6 ans pour garder sa valeur SCoT ? Est-il caduc pour la partie SCoT si cela n'a pas été fait ?

L'article 131 la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 abroge l'article L. 144-2 du code de l'urbanisme qui ouvrait la faculté d'élaborer des PLUi ayant les effets d'un SCoT. Il prévoit toutefois que les PLUi ayant les effets d'un SCoT approuvés avant la publication de la loi continuent à produire leurs effets de SCoT mais qu'ils sont régis par les dispositions applicables aux PLU.

L'interprétation que nous pouvons en faire est la suivante :

Les effets de SCoT se poursuivent, notamment pour l'application de l'article L. 142- 4 et suivants relatifs à l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT, mais le document reste régi par la procédure applicable aux PLU, et notamment en matière de bilan.

En la matière, ce serait donc l'article L. 153-27 qui s'appliquerait pour l'évaluation du document et non le L. 143-28 CU. Or, cet article L. 153-27 ne prévoit pas la caducité du PLU en cas de non réalisation d'un bilan à 6 ou 9 ans, contrairement à l'article L. 143-28 relatif à la procédure SCoT.

Il semble donc que le PLUi en question ne soit pas concerné par cette caducité.

Par ailleurs, s'il a été approuvé en 2013 il n'est pas concerné non plus par la réduction du délai à 6 ans, car la disposition de la loi Climat et résilience ne peut s'appliquer rétroactivement à une situation juridiquement constituée sachant que les 6 ans sont intervenus avant la publication de ladite loi, soit en 2019. C'est donc en 2022 que le bilan aurait dû intervenir en toute logique, soit neuf ans après l'approbation.

1.3 COMPETENCE SCOT

(pas de question recensée)

2 DISPOSITIONS PROPRES AUX PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU(i)) ET AUX DOCUMENTS TENANT LIEU DE PLU(i)

2.1 CONTENU DU PLU

Selon les dispositions de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme comprend :
1° Un rapport de présentation ;
2° Un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
3° Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
4° Un règlement ;
5° Des annexes.

Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ces documents graphiques peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique.

2.1.1 LE RAPPORT DE PRESENTATION

(pas de question recensée)

2.1.2 LE PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE (PADD)

1) Doit-on apprécier l'atteinte aux orientations d'un PADD uniquement sur la base des orientations générales ou devons-nous aussi nous baser sur les éléments chiffrés déclinés dans l'orientation, tels que l'objectif de production de logements par exemple ?

Les orientations générales du PADD dont le contenu est précisé aux 1° et 2° de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, sont fixées par la collectivité compétente en matière de PLU ou de document en tenant lieu pour définir le parti d'aménagement retenu sur le territoire de la commune ou de l'EPCI. Elles sont justifiées dans le rapport de présentation du PLU, notamment au regard du diagnostic établi des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement et d'aménagement de l'espace.

Certaines orientations générales peuvent contenir ou fixer plus précisément des objectifs chiffrés en matière de production de logements ou d'augmentation de la population à l'horizon du PLU.

Par ailleurs, les objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, notamment ceux fixés pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols établis dans les documents supra communaux, doivent être mentionnés dans le PADD en lien et en cohérence avec les orientations générales en matière d'habitat, d'aménagement du territoire ou de développement économique.

Si un projet de modification du PLU a pour effet de ne plus permettre la réalisation d'un objectif chiffré mentionné dans l'orientation générale ou fixé en vue de traduire cette orientation, il convient d'apprécier dans quelle mesure la non atteinte de cet objectif, porte atteinte à l'orientation générale dans son ensemble.

Dans le cas de l'appréciation de la cohérence au sein du PLU, entre le règlement et le PADD, il ressort de la jurisprudence, que l'atteinte aux orientations du PADD ne s'apprécie pas nécessairement au regard « d'un objectif particulier du projet d'aménagement et développement durables » mais doit « prendre en compte l'ensemble des orientations et des objectifs de ce projet ».

Ainsi, pour vérifier la cohérence d'un règlement avec les orientations du PADD, « *il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.* » (CE du 30 mai 2018, N° 408068).

Ce raisonnement peut s'appliquer dans le cas d'un projet de modification du règlement du PLU et de l'appréciation de l'atteinte portée aux orientations du PADD par les modifications envisagées.

2) Une commune peut-elle débattre sur son PADD, alors qu'elle n'a pas encore fixé des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces ? Le débat sur le PADD porte-t-il également sur ces objectifs chiffrés dès lors qu'ils prennent part aux orientations générales des politiques d'aménagement et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ?

L'article L. 153-12 du Code de l'urbanisme prévoit qu'un débat doit avoir lieu sur les orientations générales du PADD. Ces orientations sont décrites aux 1° et 2° de l'article L. 151-5. Certes, la mention des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain qui doivent être fixés dans le PADD pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols n'est pas intégrée au 1° de cet article. Toutefois, cet alinéa mentionne bien la préservation des espaces NAF qui encadre lesdits objectifs.

Ainsi, le PADD devra bien inclure ces objectifs chiffrés, notamment ceux fixés pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols établis dans les documents supra communaux, avant l'arrêt du projet de PLU, auquel cas, son contenu sera considéré comme insuffisant, ce qui peut même entraîner l'illégalité du PLU (TA Strasbourg, 7e ch., 14 oct. 2021, n° 2001288).

De plus, les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain seront fixés en cohérence avec les orientations générales des politiques d'aménagement ou de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que celles concernant l'habitat ou le développement économique définies dans le PADD, et prennent part à la traduction de ces orientations dans la définition des zonages du PLU. Par conséquent, le débat sur le PADD ne pourra pas ignorer les objectifs chiffrés fixés pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols qui constituent en quelque sorte une traduction chiffrée des orientations générales des politiques d'aménagement et de protection des espaces NAF prévues par le PLU.

On pourrait donc considérer que les alinéas viennent préciser/prolonger les 1° et 2° de l'article L. 151-5. Par conséquent, il apparaît judicieux que le débat sur le PADD porte également sur ces objectifs.

La collectivité compétente est à l'initiative du débat du PADD, qui doit intervenir au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU(i). Par conséquent, si le PADD a déjà été débattu, mais fait l'objet de modifications ou de compléments ultérieurs, il conviendra de débattre de nouveau de son contenu.

3) L'article 151-5 du code de l'urbanisme modifié par la loi Climat et résilience prévoit que le PADD "ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. »

Quel est le champ d'application de cette nouvelle obligation réglementaire ? Concerne-t-elle seulement les procédures d'élaboration ou de révision ou est-elle également opposable aux procédures de modification (ex: pour ouvrir à l'urbanisation une zone 2AU)?

La mesure exigeant la réalisation d'une étude de densification pour justifier que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés est d'application immédiate, ce qui signifie que tout projet de PLU(i) en cours d'élaboration ou de révision qui prévoit, notamment dans les orientations de son PADD, une ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, est tenu de justifier cette ouverture en produisant une étude de densification.

Cette disposition concerne donc les orientations du PADD des projets de PLU dont l'élaboration ou la révision était en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi CR ou postérieure à cette date, lorsque la collectivité décide de prévoir une orientation visant à ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces naturels, agricoles et forestiers. Ainsi, les PLU approuvés antérieurement à l'entrée en vigueur de cette disposition, qui avaient prévu de nouvelles ouvertures à l'urbanisation dans le cadre des orientations de leur PADD, ne sont pas soumis à cette obligation de produire une étude de densification.

Cependant, en application des dispositions de l'article L. 153-31, une procédure de révision générale sera nécessaire pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de plus de 6 ans (sous réserve de l'application du délai de 9 ans dans les conditions prévues par les dispositions transitoires du II de l'article 199 de la loi Climat et résilience). Par conséquent, il conviendra de réaliser une étude de densification, étant donné que le PADD prévoira d'ouvrir à l'urbanisation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (cf. article L. 151-5 du CU), comme dans le cas d'une élaboration du PLU.

En revanche, pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de moins de 6 ans, l'article L. 153-38 du CU prévoit qu'une "délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones". Bien qu'il ne s'agisse pas d'une étude de densification en tant que telle, la justification de l'ouverture à l'urbanisation devra se faire au regard de critères qui se rapprochent de ceux demandés dans le cadre de cette étude.

2.1.3 LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

1) Les dispositions de l'article L151-7 précisant que les OAP peuvent « comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser » s'appliquent-elles uniquement sur des zones AU non encore ouvertes à l'urbanisation, ou au contraire, cette expression induit-elle seulement l'approche d'une libération progressive du foncier, et serait alors applicable dans le cadre d'une OAP englobant plusieurs zones AU déjà ouvertes à l'urbanisation ?

Le 3° de l'article L. 151-7 du CU prévoit que les OAP peuvent "comporter un échéancier prévisionnel **de l'ouverture à l'urbanisation** des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants." Les zones à urbaniser AU sont définies à l'article R. 151-20 du CU. Cet article distingue les zones qui disposent des voies et réseaux en capacité suffisante en périphérie immédiate de la zone, dites 1AU (2ème alinéa), dans lesquelles les constructions peuvent être autorisées, des zones qui n'en disposent pas en capacité suffisante, dites 2AU (3ème alinéa), qui nécessitent une procédure de modification ou de révision pour permettre leur ouverture à l'urbanisation.

L'échéancier prévisionnel de « l'ouverture à l'urbanisation » a pour principal objectif d'indiquer l'ordre de priorité retenu pour l'ouverture à l'urbanisation des zones AU délimitées par le PLU et de programmer en conséquence la réalisation des équipements publics nécessaires (CAA, Marseille, 9e chambre, 26 Février 2019 – n° 18MA02620). Il serait ainsi logique de penser que cela s'applique surtout aux zones AU non encore ouvertes à l'urbanisation. L'échéancier prévisionnel ne porterait ainsi que sur la programmation des futures ouvertures à l'urbanisation. Cependant, rien n'indique que l'échéancier prévisionnel ne puisse pas inclure dans l'ordre de priorité, les zones 1AU qui seront naturellement les premières zones à urbaniser, en indiquant qu'elles sont ouvertes à l'urbanisation à la date d'approbation du PLU.

A ce propos, la CAA de Nantes (18 juin 2021 - n° 20NT02723), a précisé que la possibilité de se référer à un échéancier prévisionnel n'est « soumise à aucune condition particulière ». Cet échéancier peut faire l'objet d'une OAP distincte ou bien être éclaté entre les différentes OAP instituées dans les zones AU, chaque OAP prévoyant, pour la zone AU concernée, cet échéancier (cf. Fiche du GRIDAUH n°2 « Forme et portée juridique des OAP).

Pour ce qui concerne les zones AU déjà ouvertes à l'urbanisation mentionnées au 2ème alinéa de l'article R. 151-20 du CU, des constructions peuvent y être autorisées *"soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone, prévus par les OAP et, le cas échéant, le règlement"*. Ces zones 1AU disposent donc d'un règlement et si ce n'est pas le cas, font l'objet d'OAP qui comportent à minima les orientations définies à l'article R. 151-8 du CU ainsi qu'"*un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.*" Cependant, l'urbanisation de ces zones 1AU peut se faire au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone, ce qui permet une consommation progressive des terrains. L'urbanisation se fera au coup par coup, éventuellement par tranches successives, parallèlement à la réalisation par la commune des équipements internes. La cohérence globale de l'aménagement sera assurée par l'intermédiaire des OAP et, le cas échéant, des dispositions prévues au règlement.

A ce propos, le Conseil d'État a précisé que « *ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les auteurs d'un plan local d'urbanisme puissent, lorsqu'ils définissent les conditions d'aménagement et d'équipement d'une opération d'aménagement d'ensemble, prévoir que la délivrance des autorisations de construction au sein de la zone sera subordonnée à la réalisation préalable et au*

fur et à mesure des équipements internes » (Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 30/01/2017, 395167)."

2) Les plans locaux d'urbanisme en cours d 'élaboration doivent-ils inclure des OAP « trame verte et bleue » ou cette obligation ne s'applique-t-elle qu'à l'élaboration de documents ayant été prescrits après la date de promulgation de la loi dite « Climat et résilience » du 22 août 2021 ?

Les dispositions de l'article 200 la loi Climat et résilience ne font pas l'objet de dispositions transitoires et sont donc d'application immédiate.

Ces dispositions introduites à l'article L. 151-6-2 du code de l'urbanisme selon lesquelles les « orientations d'aménagement et de programmation définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques », s'appliquent donc aux plans locaux d'urbanisme prescrits après la date de promulgation de la loi mais aussi aux procédures d'élaboration ou d'évolution de PLU en cours à cette date.

3) Peut-on instaurer une priorisation dans la réalisation des OAP en indiquant par exemple, qu'une OAP doit être réalisée avant une autre ? Dans ce cas, quels sont ainsi les critères de priorité d'une OAP sur l'autre ?

L'article 199 de la loi Climat et résilience a introduit au code de l'urbanisme un nouvel article L. 151-6-1 selon lequel « *Les orientations d'aménagement et de programmation définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant*. »

Cette obligation de réaliser des OAP définissant un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser AU délimités dans les PLU, établit ainsi la nécessité d'une priorisation dans la réalisation des OAP prévoyant l'ouverture à l'urbanisation de secteurs de la commune. Cette priorisation s'effectue en fonction de la réalisation des équipements correspondants aux secteurs d'OAP mais surtout au regard des objectifs généraux fixés par la commune dans le PADD du PLU, de ses choix en matière d'aménagement, d'habitat et de développement économique notamment, et aussi de ses objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain qu'elle aura fixés.

Les critères de priorité dépendent donc des choix d'aménagement de la commune.

4) Est-ce que l'obligation de réaliser une OAP définissant un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation inscrite à l'article L151-6-1 du CU s'applique à l'ensemble des zones à urbaniser, 1AU et 2AU (y compris celles le cas échéant qui ne sont pas couvertes par une OAP sectorielle) ? S'agit-il d'une OAP sectorielle ou thématique ?

Les dispositions de l'article L. 151-6-1 du code de l'urbanisme prévoient l'obligation d'établir des orientations d'aménagement et de programmation définissant « un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant ».

Les zones à urbaniser dont il est question sont celles définies à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire d'une part, les zones à urbaniser 1AU dont les « voies ouvertes au

public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate » sont de capacité suffisante, et d'autre part, les zones 2AU pour lesquelles ces mêmes équipements « n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » dans la zone.

Il s'agit ici d'une OAP thématique portant sur l'échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation de ces zones AU, celles dont l'urbanisation est immédiate (1AU) et dont les conditions d'aménagement et d'équipement sont définies par des OAP sectorielles et le cas échéant par le règlement, et celles (2AU) dont l'urbanisation nécessitera une procédure de modification ou de révision du PLU, selon qu'elle ait lieu avant ou après un délai de 6 ans à compter de l'approbation du PLU. Les collectivités sont ainsi incitées à avoir une réflexion prospective sur les projets et les équipements dès l'amont de la procédure d'élaboration du PLU.

5) Peut-on considérer qu'une zone 1AU est couverte par une OAP sachant qu'elle est soumise à une OA au sens de loi Urbanisme et Habitat de 2003 ? En somme, une OA devient-elle OAP de fait ? si ce n'est pas le cas, quelle procédure mettre en œuvre pour créer une OAP dans un PLU à posteriori ?

Un PLU élaboré sous le régime de la loi Urbanisme et Habitat du 5 juillet 2003 comprenait un PADD qui pouvait être complété d'un document précisant les orientations particulières d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Une telle orientation d'aménagement (OA) ne devient pas une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de fait mais reste soumise aux dispositions antérieurement applicables.

Les OAP ont été intégrées au PLU depuis la loi Grenelle du 12 juillet 2010 et leur contenu a évolué depuis la loi ALUR qui a entraîné la modernisation du contenu du PLU, et plus récemment depuis la loi Climat et résilience du 22 août 2021.

Pour créer une OAP dans un PLU élaboré sous le régime de la loi UH, il convient d'engager une révision générale du PLU afin qu'il adopte le contenu modernisé prévu par les articles L. 151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

2.1.4 LE REGLEMENT

2.1.4.1 REDACTION DU REGLEMENT

1) Modifier un règlement et/ou un zonage concerné par un risque naturel, ayant pour effet de réduire (ou renforcer) une protection édictée en raison de risques de nuisances, nécessite-t-il la mise en œuvre d'une procédure de révision en application du I 2°) de l'article L. 153-31, ou du 2° de l'article L. 153-34 ?

Les dispositions relatives à une protection édictée en raison des risques et des nuisances dans un PLU peuvent être celles liées à l'existence d'un risque naturel, notamment dans des secteurs délimités en application des dispositions des articles R. 151-31 et R. 151-34 du code de l'urbanisme où « *les nécessités du fonctionnement des services publics, (…) de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites* » ou « *que soient soumises à conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols*. »

Si la modification du zonage a pour effet de réduire la teneur d'une règle de protection édictée dans la zone, en autorisant des constructions là où elles étaient interdites ou en modifiant les conditions relatives à leur implantation, il s'agira d'une modification d'une protection nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de révision en application des dispositions de l'article L. 153-31 et le cas échéant, de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, la jurisprudence donne des éclaircissements sur la notion de « risques de nuisance » dont il est question dans les articles déterminant les critères relevant du champ d'application d'une procédure de révision. Ainsi, la proximité d'une route supportant une circulation importante et d'une station d'épuration implique des risques de nuisance (cf. CAA Bordeaux, 18 mars 2010, n°09BX01450). La CAA de Bordeaux a également considéré que la modification qui a pour finalité de permettre l'accueil, dans un secteur qui se situe en zone inondable, de 300 nouveaux logements accroît substantiellement le nombre d'habitants exposés à un risque d'inondation. Dans ces conditions, le projet est susceptible de créer de graves risques de nuisances et ne pouvait être adopté selon la procédure de modification (CAA Bordeaux, 27 juin 2013, n°11BX00899).

En revanche, la modification du règlement ou du zonage pour renforcer les dispositions de protection contre le risque ne nécessitera pas d'engager une procédure de révision du PLU dans la mesure où cette évolution n'a pas pour effet de changer les orientations du PADD.

2) Est-il possible pour un règlement de PLU d'imposer de façon précise l'utilisation de certains matériaux (pierres locales, bois, pigments de crépi, etc..) et structures tels que les formes et les dimensions des fenêtres, chambranles, pour les constructions, y compris quand elles ne sont pas incluses dans un périmètre protégé (article L. 151-18 du code de l'urbanisme) ?

Aucune disposition du code de l'urbanisme ne prévoit expressément la possibilité de fixer dans le règlement du PLU des obligations en matière de matériaux. En effet, l'article L. 151-18 du code de l'urbanisme dispose que « *Le règlement peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant*. ».

La possibilité d'autoriser ou d'interdire certains matériaux n'est prévue par le code de l'urbanisme qu'en ce qui concerne les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qui tiennent lieu de PLU dans les sites patrimoniaux remarquables qu'ils concernent, car leur règlement doit comprendre *« Des prescriptions relatives à la qualité architecturale des constructions neuves ou existantes, notamment aux matériaux (…)* » (2° du I de l'article L. 631-4 du code de patrimoine auquel renvoie l'article R. 313-5 du code de l'urbanisme).

Si la nature des matériaux joue sur l'aspect extérieur des constructions, ce que le PLU a vocation à réglementer, cela ne signifie pas pour autant que le législateur a entendu permettre que la nature des matériaux autorisés soit réglementée par ledit PLU, indépendamment de son influence sur d'autres aspects de la construction. Les règles auxquelles les constructions peuvent être soumises dans le PLU concernent donc la forme et l'aspect de chaque élément architectural, tels que les toitures, les ouvertures, ou les ouvrages en saillie. Ces règles doivent avoir pour objectif de permettre une insertion urbaine, architecturale et paysagère des constructions de qualité. En dehors des secteurs faisant l'objet d'une protection particulière, tels que les sites patrimoniaux remarquables, seul l'aspect du revêtement de la construction

pourra être réglementé sans pouvoir strictement interdire ou imposer un matériau ou son imitation (Réponse à la QE n° 02484 de Mme Hertzog (publiée le 10/08/2023)).

Cependant, dans le cadre de la délimitation de secteurs dans lesquels le règlement du PLU impose des performances énergétiques et environnementales renforcées, la question pourrait se poser de la possibilité de préciser quels types de matériaux de construction privilégier pour pouvoir atteindre les objectifs de performance requis (matériaux renouvelables, biosourcés ou de nature à éviter l'émission de gaz à effet de serre). Une réflexion est en cours sur ce sujet.

En tout état de cause, dans ce cas particulier, répondant à l'objectif d'exemplarité énergétique et environnementale, il convient néanmoins d'être prudents à ne pas qualifier de façon trop précise le type de matériaux autorisés (ex : bois, chanvre etc..), mais à orienter la définition de la règle vers l'objectif à atteindre.

2.1.4.2 CONSTRUCTIONS EN ZONES AGRICOLES

3) Une Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) peut-elle être considérée comme une construction nécessaire à l'activité agricole ?

Le 1° de l'article R151-23 du code de l'urbanisme prévoit explicitement que les CUMA peuvent être autorisées en zone agricole.

Peuvent être autorisées, en zone A :

« 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; »

2.1.4.3 SECTEURS DE TAILLE ET DE CAPACITE D'ACCUEIL LIMITEE (STECAL)

1) Est-il possible de délimiter des STECAL sur une commune non couverte par un SCoT et donc soumise à l'application des articles L142-4 et L142-5 du code de l'urbanisme relatifs à la dérogation pour urbanisation limitée ? Certains STECAL ne font que reprendre des parcelles déjà bâties, d'autres sont créées sur des parcelles non bâties en vue de la réalisation d'espaces de loisirs (boulodrome, jardins familiaux, ...). Ces créations de STECAL peuvent-elles être interprétées comme des ouvertures à l'urbanisation ?

L'article L. 142-4 du code de l'urbanisme précise que dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable, « *les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme.* »

Cet article ne mentionne pas seulement les zones à urbaniser mais toute ouverture à l'urbanisation des zones naturelles, agricoles ou forestières. Certes, selon le code de l'urbanisme, les secteurs destinés à être « ouverts à l'urbanisation » concernent généralement le classement en zone à urbaniser « AU ».

Cependant, la délimitation d'un STECAL, bien qu'elle ne concerne qu'une surface limitée, peut correspondre à une ouverture à l'urbanisation si elle a pour objet d'implanter de nouvelles constructions, voire même l'implantation d'une aire d'accueil des gens du voyage ou de terrains familiaux locatifs, dans la mesure où cela entraîne une transformation de l'usage des sols en espace urbanisé.

Par ailleurs, l'article L. 142-4 du CU applique la règle d'urbanisation limitée aux secteurs non constructibles des cartes communales et mentionne au 4° de l'article également les zones ou secteurs constructibles après la date du 4 juillet 2003 dans lesquels il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale.

Par conséquent, pour éviter tout risque juridique, la délimitation de STECAL ayant pour effet de rendre constructible un secteur de zone agricole ou naturelle, il est plus prudent de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme selon lesquelles une demande de dérogation à l'article L. 142-4 doit être transmise au préfet, qui aura la possibilité d'accorder une dérogation après avis de la CDPENAF « *si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services* ».

2) Que faut-il comptabiliser en terme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans le cas des STECAL ?

La notion de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est définie au 5° du III de l'article 194 de la loi Climat et résilience comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

La délimitation de STECAL, bien qu'elle ne concerne que des surfaces limitées, peut induire la création d'espaces urbanisés ou potentiellement urbanisables dans des espaces naturels, agricoles et forestiers, par l'accueil de nouvelles constructions, d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage ou de terrains familiaux locatifs. De telles implantations dans des STECAL ont pour effet de soustraire ces secteurs de leur usage naturel, agricole ou forestier. Par conséquent, dans de telles conditions, la délimitation de STECAL sera comptabilisée en tant que surfaces consommant de l'espace naturel, agricole ou forestier.

3) Procédure d'urbanisme nécessaire à la création d'un STECAL :

- Quelle procédure conseiller à une collectivité pour la création d'un STECAL destiné à un projet privé d'accueil touristique ?

Réglementairement parlant, est-ce qu'une procédure de modification simplifiée pourrait convenir, ou est-ce qu'il s'agit d'une réduction de zone N nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de révision allégée ?

- La question se pose également dans le cas d'un projet répondant à un intérêt privé et non à l'intérêt collectif. Dans ce cas, une déclaration de projet serait-elle plus adaptée ?

Au regard des dispositions de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme, le PLU est révisé sous quatre conditions, notamment si le projet implique de « *réduire un EBC, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière* » ou de « *réduire une protection édictée en raison (…) de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, (…).* »

La création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) au sens des dispositions de l'article L. 151-13 **n'implique pas une réduction de zonage agricole A ou naturel N** si ces secteurs sont délimités dans ces zonages tout en gardant leur vocation propre. D'ailleurs le règlement de ces secteurs doit préciser les conditions « *permettant d'assurer (…) leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.* »

Cependant, la création d'un STECAL de zone A dans une zone N implique la réduction de la zone N et nécessite le recours à une procédure de révision.

Par ailleurs, la création d'un STECAL pourrait entraîner *« la réduction d'une protection édictée en raison (…) de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, (…) »,* si elle implique de porter atteinte à des dispositions dédiées à la protection. Il peut s'agir des dispositions prévues à cet effet par le code l'urbanisme telles que celles mentionnées aux articles L. 151-19 et L. 151-23 visant à identifier et localiser dans un PLU les « *sites et secteurs à protéger* » pour les motifs « *d'ordre culturel, historique ou architectural* » ou « *d'ordre écologique* » et certaines restrictions à l'occupation ou l'utilisation des sols édictées en application des dispositions du 2° de l'article R. 151-31 du code de l'urbanisme pour « *la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques*" .

Enfin, cela peut concerner toute prescription appliquée dans un but de protection, par le règlement de la zone ou des règles non dédiées à la protection mais utilisées à cette fin *(sur cette question, Rapp. GRIDAUH, cité n° 1, p. 27 et 28).* Il peut donc s'agir des dispositions et prescriptions du règlement de nature à protéger ces secteurs de la commune pour des raisons liées à la nature même de ces zones (cf. articles R. 151-22 et R. 151-24 du CU), notamment l'interdiction de construire.

Par conséquent, l'assouplissement de ces prescriptions, notamment la possibilité donnée à un secteur de cette zone d'accueillir des constructions alors que la zone interdisait leur implantation ou n'autorisait que certaines catégories de constructions, pourrait être assimilée à la réduction d'une *« protection »* tel qu'indiqué au 2° de l'article L. 153-34 du CU.

Pour une meilleure sécurité juridique de la procédure, il est donc recommandé de prescrire une procédure de révision allégée pour la délimitation d'un STECAL dans la mesure où celle-ci ne change pas les orientations du PADD du PLU.

Par ailleurs, une procédure de déclaration de projet valant mise en compatibilité (MEC) du PLU telle que prévue par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme peut être également mise en œuvre si le projet de constructions envisagé revêt un caractère d'intérêt général. Il s'agit là d'une condition *sine qua non* de la mise en œuvre de la MEC du PLU par une déclaration de projet. Cette procédure peut, à la différence de la déclaration de projet régie par le code de l'environnement, concerner des actions, opérations ou programmes de construction privés mais répondant à un intérêt général. Le code de l'urbanisme vise en effet toute action ou opération d'aménagement ainsi que les programmes de construction, qu'ils soient publics ou privés.

2.1.4.4 DESSERTE EN EQUIPEMENTS

1) Peut-on inscrire un secteur en zone « 2AU » alors que les équipements à la périphérie sont suffisants, dans un but de phasage à long terme ? Peut-on inscrire volontairement un secteur en zone « 1AU » sans rédiger d'OAP, afin que la zone ne devienne constructible que si une OAP est inscrite plus tard ?

L'article R151-20 distingue deux types de zones AU :

- Les zones 2AU ne disposant pas des équipements suffisants à la périphérie immédiate
- Les zones 1AU disposant des équipements suffisants à la périphérie immédiate ET d'OAP.

Il ne prévoit pas pour autant de créer une troisième catégorie intermédiaire de zone 1AU bloquée dans l'attente de la définition d'OAP. Rappelons que la loi ALUR avait notamment pour objet de lutter contre la pratique du gel du foncier lorsque la collectivité n'a pas de projet

à moyen terme. Il appartient donc au PLU de classer les secteurs de projet en extension urbaine en zone 1AU en prévoyant dans les OAP un phasage de la réalisation des équipements internes à la zone en application du principe que l'urbanisation s'effectue soit dans le cadre d'un aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les OAP.

Si le PLU est dans l'impossibilité de définir un phasage quant à la réalisation du projet et de ses équipements, il semble judicieux de conserver un classement en zone A ou N jusqu'à la définition d'un véritable projet d'aménagement. En ce sens, le Conseil d'Etat juge que lorsque les conditions sont réunies pour son urbanisation, le terrain ne peut être complètement gelé. Toutefois, un secteur desservi par des réseaux peut, dans certains cas, être inscrit en zone 2AU, car la notion de capacité suffisante des équipements et réseaux s'applique « pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone ». Or, il est impossible de savoir s'ils sont suffisants pour les futures constructions tant qu'il n'y a pas de projet avec des OAP, éventuellement complétées par un règlement définissant quelles seront les constructions ou installations à prendre en compte pour définir la capacité des réseaux. Une zone 2AU peut donc être desservie par des voies et réseaux insuffisants pour accueillir le projet d'aménagement tant que des OAP n'ont pas défini les orientations permettant d'indiquer le nombre de constructions qui seront desservies. Elles nécessiteront donc d'être « gelées » jusqu'à la définition d'OAP permettant d'ouvrir la zone à l'urbanisation (passage en 1AU).

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a également rendu obligatoire la définition d'OAP établissant un échéancier prévisionnel portant sur l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et la réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles. Ces OAP permettront de fixer à plus long terme l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs pour lesquels un projet d'aménagement n'a pas encore été défini.

2.1.4.5 DESTINATIONS ET SOUS DESTINATIONS DE CONSTRUCTIONS

Un guide complet intitulé « Evolution de la réglementation applicable aux destinations de constructions dans les PLU(i) est disponible en ligne à l'adresse : https://www.planif-territoires.logement.gouv.fr/juillet-2024-guide-evolution-de-la-reglementation-a176.html

1) Est-ce qu'un méthaniseur peut être considéré comme une construction relevant de la sous-destination "locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés" (cf. article R. 151-28 du CU) ?

Au regard des dispositions des articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme listant les destinations et sous-destinations, un méthaniseur ou une unité de méthanisation pourrait relever de plusieurs destinations en fonction de ses caractéristiques.

Elle pourrait notamment être considérée comme une construction ou installation nécessaire à des équipements collectifs en application des dispositions mentionnées au 1° du I de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme, si la finalité de l'installation de méthanisation est d' « injecter de l'électricité dans le réseau de distribution » et de vendre l'électricité produite au public, répondant ainsi à un besoin collectif de la population (CAA de Nantes dans un arrêt récent du 17 juillet 2020 n°19NT02227 ; CAA de Bordeaux du 19 décembre 2019 n° 17BX02824 : décision de sursis à statuer).

Dans ce cas, l'unité de méthanisation pourrait relever de la destination « Équipements d'intérêt collectif et services publics » et de la sous-destination « Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » comprenant les constructions industrielles concourant

à la production d'énergie (cf Arrêté ministériel du 10 novembre 2016 modifié par l'arrêté du 22 mars 2023)

Par ailleurs, au regard des dispositions des articles L. 311-1 et D. 311-18 du Code rural et de la pêche maritime, une unité de méthanisation peut être également assimilée à une activité agricole, notamment si elle est « *exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles* ».

A ce propos, depuis la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER), les « *installations de production et, le cas échéant, de commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation qui respectent les conditions fixées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime* », sont désormais considérées comme des constructions ou des installations nécessaires à l'exploitation agricole telles que mentionnées au 2° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, pour les communes ne disposant pas de document d'urbanisme, ou celles couvertes par une carte communale.

Pour ce qui concerne les communes couvertes par un PLU, ces installations sont considérées comme des « *constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production* », qui peuvent être autorisées en zone agricole ou forestière d'un PLU, *« dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.* »

Cependant, et en application du principe d'indépendance des législations, pour qualifier ces unités de méthanisation d'installation nécessaire à l'exploitation agricole au titre de l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme, la condition de nécessité à l'exploitation agricole doit être justifiée (cf. QE n° 91230, M. Jean GRELLIER).

Dans ce cas, ces installations pourraient alors relever de la sous-destination « exploitation agricole » qui recouvre les constructions destinées à l'exercice d'une activité agricole ou pastorale.

Enfin, une unité de méthanisation qui n'est pas nécessaire à l'exploitation agricole, et qui n'est pas une installation nécessaire à un équipement collectif pourra être alors considérée comme relevant de la destination « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire » et de la sous-destination « industrie », sachant qu'elles sont classées dans la nomenclature des ICPE (rubrique n°2781 spécifique à la méthanisation).

2) Un parc de stationnement (45 places) relève de quelle sous-destination ?

Les destinations et sous-destinations pouvant être réglementées par un plan local d'urbanisme concernent des constructions et non des installations ou des aires aménagées. Par conséquent, s'il ne s'agit pas d'un parc de stationnement en superstructure, l'implantation d'un tel équipement au regard d'un zonage de PLU ne s'appréciera pas en terme de destination mais en terme d'usage des sols ou de nature d'activités autorisés dans la zone concernée.

En revanche, s'il s'agit d'un parking en superstructure, tel qu'un parking silo, la notion de destination de construction pourra s'appliquer. Au regard des dispositions de l'arrêté du 10 novembre 2016 modifié par l'arrêté du 22 mars 2023 relatif aux définitions des destinations et sous-destinations de constructions, si cet équipement a vocation à accueillir du stationnement public, il pourra être considéré comme un « équipement d'intérêt collectif et service public », et relèvera plutôt de la sous-destination « autres équipements recevant du public » qui « recouvre les équipements collectifs destinées à accueillir du public afin de satisfaire un besoin collectif ne répondant à aucune autre sous-destination définie au sein de la destination « Equipement d'intérêt collectif et services publics » ».

3) De quelle destination relève les dark-store ?

L'arrêté du 22 mars 2023 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu a notamment modifié la définition de la sous-destination « entrepôt » qui recouvre désormais *« les constructions destinées à la logistique, au stockage ou à l'entreposage des biens sans surface de vente, les points permanents de livraison ou de livraison et de retrait d'achats au détail commandés par voie télématique »*. Par conséquent, les dark-store qui consistent en des locaux destinés au stockage ou à l'entreposage de marchandises destinés à être livrées à des consommateurs ayant passé commande en ligne, et même ceux disposant d'un point de retrait, entreront dans la sous-destination « entrepôt ».

4) A quelle destination/sous destination rattacher les projets de logements saisonniers ?

Les projets de logements de saisonniers sont généralement destinés à être loués vides ou meublés, à titre de résidence principale, aux salariés saisonniers. Ces logements sont affectés à des salariés saisonniers du tourisme avec des périodes d'occupation qui ne sauraient être inférieures à un mois et qui pourront être à durée déterminée, les logements étant soumis à un régime social de sous-location meublée (cf. Guide du logement aidé pour les salariés saisonniers du tourisme à l'usage des élus locaux de janvier 2006).

Au regard des définitions de l'arrêté du 22 mars 2023 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, la sous-destination « logement » recouvre « *les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages* ». Ainsi, cette sous-destination intègre, sans les distinguer, tous les statuts d'occupation : propriétaire (au titre de résidence principale ou secondaire), locataire, occupant à titre gratuit, et tous les logements quel que soit leur mode de financement.

5) Pour le cas d'un foyer de vie (centre d'hébergement permanent pour des personnes handicapées mentales, suivi par l'ARS), quel classement dans la nomenclature des destinations de l'art R151-28 du code de l'urbanisme ?

Les foyers de vie, les foyers d'accueil médicalisés ou les foyers d'hébergement pour travailleurs handicapés sont des établissements médico-sociaux. Ces structures dont la vocation est d'accueillir et d'accompagner, pour une brève période ou au long cours, des personnes handicapées, dépendantes ou en situation d'exclusion sociale sont régies par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Elles bénéficient généralement de financements de l'Etat et/ou des services du Conseil Départemental.

Un foyer de vie ou foyer d'hébergement pour des personnes handicapées physiques ou mentales peut prendre diverses formes. Il peut s'agir d'hébergement collectif avec des parties communes ou d'un établissement comprenant des logements de type « habitat inclusif », selon le degré d'autonomie sociale et médicale des personnes concernées.

Les établissements d'hébergement collectif ou les structures destinées à fournir un habitat semi-communautaire avec des parties communes et un logement privatif relèvent davantage de la sous-destination « hébergement » définie dans l'arrêté du 10 novembre 2016 comme des « *constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service. Cette sous-destination recouvre notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie* ».

S'il s'agit d'une structure médicale avec une forte implication des équipes soignantes, la construction pourrait être assimilée à la sous-destination *« établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale* » au sein de la destination *« équipements d'intérêt collectif et services publics »* qui recouvre notamment « *les équipements d'intérêts collectifs hospitaliers, les équipements collectifs accueillant des services sociaux, d'assistance, d'orientation et autres services similaires* ».

6) Quels sont les outils disponibles permettant de faire la distinction entre certains commerces (boulangerie, boucherie) et d'autres (vendeurs de cycles) sachant qu'ils relèvent de la même destination/sous destination en vue d'en interdire l'installation pour les premiers dans des zones d'activités commerciales périphériques ?

Il n'est pas possible pour l'autorité compétente en matière de PLU de définir des catégories de constructions au sein de la même destination ou sous-destination. L'article l. 151-9 du code de l'urbanisme lui donne néanmoins la possibilité de préciser la nature des activités qui peuvent être exercées dans une zone ou, en fonction des situations locales, la nature des constructions autorisées. Il peut s'agir de réglementer ou d'interdire l'implantation d'activités polluantes ou engendrant des nuisances par exemple.

Les auteurs du PLU disposent également d'un outil supplémentaire : ils sont habilités par l'article L. 151-16 du code de l'urbanisme, sous certaines conditions, à identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif.

7) Quelle sous-destination pour une pharmacie ?

L'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu a été modifié par l'arrêté du 22 mars 2023. Cet arrêté a notamment modifié les définitions des sous-destinations de constructions « artisanat et commerces de détail » ainsi que « activité de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle ».

Désormais, la sous-destination « activité de service avec accueil d'une clientèle » recouvre « les constructions destinées à l'accueil d'une clientèle pour la conclusion directe de contrat de vente de services ou de prestation de services, notamment médicaux et accessoirement la présentation de biens. »

L'ajout des termes « notamment médicaux » indique plus clairement que la définition concerne les constructions destinées à recevoir les patients des professionnels médicaux (les médecins, les sages-femmes et les chirurgiens-dentistes) et paramédicaux (les infirmiers, les masseurs-kinésithérapeutes, les orthophonistes, les préparateurs en pharmacie…) ; Les pharmacies relèvent donc de cette sous-destination.

8) Est-il possible de réglementer une sous partie d'une sous-destination ?

Les articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme dressent la liste des 5 destinations et 23 sous-destinations pouvant être réglementées par les PLU. Par conséquent, le règlement ne devrait différencier les règles qu'il édicte qu'entre les destinations et sous-destinations définies par ces articles du code de l'urbanisme. Réglementer une sous-partie d'une sous-destination, c'est-à-dire un élément de la définition correspondant à cette sous-destination va au-delà de ce que prévoit le code de l'urbanisme et une telle disposition pourrait être considérée comme illégale.

En effet, le Conseil d'Etat dans sa décision n° 360850 du 30 décembre 2014, a considéré dans le cas d'un PLU dit « non Alurisé » que les dispositions de l'ancien article R. 123-9 ne permettent *« ni de créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie.* »

Ce principe s'applique également aux destinations et sous-destinations pouvant être réglementées par les PLU « alurisés ».

En revanche, selon les dispositions des articles R. 151-30 et R. 151-33 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le PADD, interdire « *certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit* » ou en fonction des situations locales, *« soumettre à conditions particulières* » ces types d'activités.

Comme le précise la fiche technique n°6 sur la réforme des destinations de constructions actuellement en cours de mise à jour, contrairement aux destinations et sous-destinations qui sont limitatives, les types d'activités pouvant être interdits ou autorisés sous conditions ne sont pas définis ou limités par le code de l'urbanisme. Les auteurs de PLU peuvent donc les définir, en s'attachant à les justifier dans le rapport de présentation. Cependant, la nature des activités qui peuvent être définies par un PLU ne doit pas dépasser le champ des « *travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan* » en application de l'article L. 152-7 du code de l'urbanisme.

9) Dans quelle destination doit être classée un établissement scolaire privé hors contrat ?

Une école privée entre bien dans la destination "Équipements d'intérêt collectif et services publics", mais plus particulièrement dans la sous-destination "Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale", qui au regard de la définition donnée par l'arrêté du 10/11/2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le PLU ou les documents en tenant lieu modifié par l'arrêté du 22/03/2023, *"recouvre les équipements d'intérêts collectifs destinés à l'enseignement (…)"*, sans qu'il soit précisé qu'ils doivent avoir un statut public ou privé.

En effet, au regard de la jurisprudence, un équipement d'intérêt collectif peut être géré par une personne publique ou privée (CE 13 février 2013, Commune de La Baule-Escoublac, req. n° 346554).

10) Quelles destination/sous-destinations pour un projet de jardin botanique à finalité touristique (serres, pépinières, parcours) ?

Le code de l'urbanisme réglemente les destinations de constructions et non celles des aménagements extérieurs, tels que les parcs et jardins. Il s'agit plutôt ici d'un usage ou d'une affectation des sols dans la zone du PLU.

En général, les jardins botaniques sont soit en sous-secteur de zone naturelle ou soit il s'agit d'un secteur d'espace vert public d'une zone urbaine. Les jardins botaniques sont en général ouverts au public.

Selon la définition qui en est donnée, les jardins botaniques ont pour but la présentation d'espèces et variétés végétales qui sont cultivées et étudiées pour satisfaire quatre objectifs principaux : la conservation du patrimoine végétal, la recherche scientifique, l'éducation du public et l'enseignement, tout en restant compatibles avec le tourisme.

Au regard des définitions des sous-destinations de constructions de l'arrêté du 10/11/2016 modifié par l'arrêté du 22/03/2023, la sous-destination « exploitation agricole » recouvre « *les constructions destinées à l'exercice d'une activité agricole ou pastorale. Cette sous-destination recouvre notamment les constructions destinées au logement du matériel, des animaux et des récoltes* ». Cette définition ne s'appliquant qu'aux constructions ne s'applique donc pas à un jardin botanique.

Si ce jardin dispose de constructions telles que des serres par exemple, celles-ci peuvent être assimilées à des constructions ou installations nécessaires à des équipements collectifs au titre de l'article L. 151-11 du CU, si elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole existante ou qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages si ces constructions sont implantées en zone agricole ou naturelle d'un PLU. En zone urbaine, ces jardins peuvent être délimités en espaces publics ou sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique en application du L. 151-19 ou pour des motifs d'ordre écologique en application du L. 151-23 du CU.

Finalement, en matière de destinations, ces constructions implantées dans les jardins botaniques semblent se rapprocher davantage des équipements d'intérêt collectif et services publics, peut-être la sous-destination "autres équipements recevant du public" qui recouvre "les équipements collectifs destinées à accueillir du public afin de satisfaire un besoin collectif ne répondant à aucune autre sous-destination définie au sein de la destination «Equipement d'intérêt collectif et services publics»".

11) Dans quelle destination classer les bornes de stockage d'énergie ?

Il y a différents types de systèmes de stockage d'énergie en fonction de leur capacité de stockage, et il convient de prendre en compte également leur localisation. L'appréciation se fera au cas par cas.

Si le système de stockage se présente sous la forme de batteries ou de gros transformateurs, il ne s'agira pas de constructions au sens de l'urbanisme (cf. le lexique national de l'urbanisme), car ils ne génèrent pas d'espace utilisable par l'homme. Il s'agira plutôt d'une installation, et il conviendra ainsi de raisonner en terme de nature d'activité autorisée dans la zone et non en terme de destination. Si leur usage contribue à la satisfaction d'un besoin collectif ou d'intérêt

public, notamment en stockant l'énergie qui sera distribuée dans le réseau public ou collectif, il s'agira d'une installation nécessaire à des équipements collectifs au sens de la jurisprudence (cf. CAA Nantes, 5e ch., 23 oct. 2015, n° 14NT00587).

S'il s'agit d'une construction regroupant plusieurs batteries, il convient également de vérifier si le stockage de l'énergie est effectué en vue d'être redistribué dans le réseau public. Dans ce cas, on peut raisonner en terme de destination et la construction pourrait correspondre à la sous-destination « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » qui « recouvre les constructions des équipements collectifs de nature technique ou industrielle. Cette sous-destination comprend notamment « *les constructions techniques nécessaires au fonctionnement des services publics, les constructions techniques conçues spécialement pour le fonctionnement de réseaux ou de services urbains, les constructions industrielles concourant à la production d'énergie.* »

Si ces constructions ne répondent pas à cette définition, celles-ci seraient plutôt concernées par la sous-destination "industrie" qui recouvre notamment « les constructions (...) destinées à l'activité industrielle et manufacturière du secteur secondaire (...). »

Le système de stockage peut être aussi en lien avec une installation ou une construction existante sur le même terrain. Dans ce cas, il convient de vérifier s'il s'agit de locaux accessoires à une destination principale d'une construction qui, au regard des dispositions de l'article R. 151-29 du code de l'urbanisme sont réputés avoir la même destination ou sous-destination que le local principal.

2.1.4.6 DEROGATIONS AU REGLEMENT

(pas de question recensée)

2.2 DOCUMENT TENANT LIEU DE PLU : LE PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR (PSMV)

1) L'ordonnance du 7 octobre 2021 a redéfini les conditions d'entrée en vigueur des SCoT et du PLU à compter du 01/01/23 et prévoit que la publication de façon dématérialisée sur le Géoportail de l'urbanisme est la seule forme de publicité de nature à conférer à l'acte, associée à sa transmission au préfet, son caractère exécutoire.

Le code de l'urbanisme a ainsi été modifié sur ce point que pour les SCoT et les PLU, excluant de fait les cartes communales et les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qui, par défaut, conservent les modalités traditionnelles de publicité. Ainsi, l'article R. 313-18 du CU précise que l'arrêté ou le décret approuvant, modifiant ou révisant le PSMV font l'objet des mesures de publicité prévues aux R.153-20 et R153-21.

Faut-il en conclure que la publication ou non d'un PSMV n'a pas d'incidence sur son caractère exécutoire ?

L'ordonnance n'a modifié, dans le code de l'urbanisme, que les dispositions concernant les modalités de publicité et d'entrée en vigueur des dossiers de SCoT (article L. 143-24 du CU) et de PLU (article L.153-23 du CU) et des délibérations qui les approuvent.

Selon ces articles, les SCoT et les PLU approuvés n'entreront en vigueur qu'après avoir été publiés sur le portail national de l'urbanisme et transmis au représentant de l'Etat dans le département.

En conséquence, une absence de publication d'une carte communale ou d'un PSMV sur le Géoportail de l'urbanisme (GPU), après le 1er janvier 2023, n'aura pas d'incidence sur son caractère exécutoire.

Un projet de décret actuellement en cours d'élaboration a pour objet d'harmoniser, dans le code de l'urbanisme, les modalités de publicité de l'ensemble des documents d'urbanisme dans l'esprit de cette réforme, pour faire de la dématérialisation des documents d'urbanisme sur le GPU la formalité de publicité de droit commun.

2) Quelle est la nature de l'acte décidant la mise à l'étude du PSMV mettant en révision le PLU (délibération conseil municipal etc.) ?

Les dispositions de l'article R. 313-7 du code de l'urbanisme précisent que "La procédure d'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur est conduite conjointement par le préfet et par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale."

Le 3ème alinéa de cet article ajoute par ailleurs que "Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est mis à l'étude par arrêté du préfet sur proposition ou après accord de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale. L'arrêté décidant la mise à l'étude délimite le périmètre d'étude du plan de sauvegarde et de mise en valeur. "

Selon cet article la mise à l'étude est décidée par arrêté préfectoral sur proposition ou après accord de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de PLU et de document en tenant lieu, donc après délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent.

2.3 PROCEDURE D'ELABORATION, D'EVOLUTION ET D'EVALUATION DU PLU(i)

2.3.1 PROCEDURE D'ELABORATION DU PLU(I)

2.3.1.1 PRESCRIPTION

1) Quel organe engage l'élaboration ou la révision du PLUi ?

L'élaboration du PLUi est prescrite par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI en application de l'article L. 153-11 qui prévoit : « L'autorité compétente mentionnée à l'article L. 153-8 prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3. » Cette délibération est notifiée aux personnes publiques associées.

L'article L. 153-32 du code de l'urbanisme prévoit que : « La révision est prescrite par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal ». La délibération engageant une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLUi doit donc être prise par l'organe délibérant de l'EPCI.

Dès lors que cette délibération est prise et que le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a eu lieu, l'autorité chargée de délivrer les autorisations du droit des sols (le maire ou le président de l'EPCI par délégation) peut décider de surseoir à

statuer, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme, 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. Le sursis à statuer ne peut excéder deux ans, il peut toutefois être prorogé sans que le sursis total ne dépasse trois ans.

2) Quel organe décide de poursuivre la procédure d'élaboration de PLU communaux engagée avant le transfert de compétence à un EPCI ?

Le I de l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme précise qu'un EPCI peut achever une procédure de PLUi ou de PLU engagée antérieurement sur son territoire. Dans les deux cas, en application du I de l'article L. 153-9, les décisions de poursuite de procédures doivent donner lieu à une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI. En outre, dans le cas particulier de la reprise d'une procédure communale, le conseil municipal doit également formellement donner son avis par une délibération.

3) Sur un même territoire, un SCoT et un PLUi s'élaborent en parallèle. La temporalité du PLUi peut-elle être identique à celle du SCoT à savoir 20 ans ?

Le SCoT comprend un projet d'aménagement stratégique (PAS) qui « définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent » (cf. article L. 141-3 du code de l'urbanisme). Cependant, à l'issue d'un délai de six ans à compter de la délibération d'approbation du SCoT, une analyse des résultats d'application du schéma doit être effectuée qui permettra de déterminer s'il est nécessaire de réviser le schéma ou s'il est possible de la maintenir en vigueur comme le prévoient les dispositions de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme. A défaut d'une délibération décidant du maintien en vigueur ou de la mise en révision du schéma sur la base de cette analyse, le SCoT est caduc.

Un PLUi qui serait élaboré en parallèle au SCoT fixe des orientations générales dans son PADD à un horizon qui n'est pas limité dans le code de l'urbanisme.

Comme pour le SCoT, l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme prévoit qu'une analyse des résultats d'application du plan doit être effectuée dans un délai de six ans à compter de l'approbation du PLUi. Cependant, l'absence d'une délibération de maintien en vigueur ou décidant de la mise en révision du PLUi n'entraînera pas la caducité du PLUi.

Ainsi, si les deux procédures sont menées en parallèle, il y aura un bilan de l'application du schéma et du PLUi avant l'expiration d'un délai de six ans à compter de l'approbation de ces documents. Cependant, ce bilan étant propre à chacun de ces documents, la décision de maintien ou de mise en révision de l'un ou de l'autre des documents ne dépendra que des résultats constatés indépendamment pour chacun d'eux. Il n'est donc pas certain que la temporalité de ces deux documents puisse être la même.

Par ailleurs, l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme précise également que « Lorsque le périmètre du schéma de cohérence territoriale est identique à celui d'un plan local d'urbanisme intercommunal, cette analyse comprend, en outre, un examen de l'opportunité d'élargir le périmètre du schéma, en lien avec les territoires limitrophes. L'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 débat alors spécifiquement sur l'évolution du périmètre du schéma avant de décider du maintien en vigueur du schéma ou de sa révision. » Par conséquent, dans le cas où les périmètres du SCoT et du PLUi sont identiques, l'évaluation

du schéma pourrait aboutir à une modification du périmètre du SCoT et donc à une révision de celui-ci sans pour autant que le PLUi ne soit modifié.

2.3.1.2 CONCERTATION

1) Quelle est la date d'arrêt de la concertation ?

La date d'arrêt de la concertation correspond, au plus tard, à la date d'adoption de la délibération qui arrête le projet de plan (art. R.153-3 al.1). L'organe délibérant doit « tirer le bilan » de la concertation, dans une délibération (art. R.153-3 al.1). Cette délibération « peut » être prise « simultanément » avec celle qui arrête le projet de plan (art. R.153-3 al.1). Cette concomitance donne une indication sur la période à laquelle cette délibération doit être prise et, à rebours sur la date d'échéance de la concertation. Formellement, l'organe délibérant peut adopter deux délibérations successives.

A l'occasion de la délibération qui tire le bilan, les conseillers municipaux peuvent exercer le « droit d'interroger le maire sur le déroulement et le contenu de la concertation et de débattre de la teneur des observations recueillies ». La méconnaissance de ce droit prive ceux-ci d'une garantie et est de nature à faire regarder la délibération approuvant le PLU comme ayant été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière (CAA Bordeaux, 4 décembre 2018, M. D et Mme G, n° 17BX00304, C, point 8).

Il convient de relever que l'ancienne rédaction de l'article L300-2, issue de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 art. 1 (dont est issu le L103-2), prévoyait que « A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère » et que « La présentation du bilan implique qu'un exposé soit fait devant le conseil communautaire par le président de l'EPCI retraçant la position exprimée par les administrés sur l'ensemble des thèmes abordés et les éventuelles incidences sur le projet initial ».

2) Quelle forme doit prendre l'acte qui fixe la date d'arrêt de la concertation : arrêté ou délibération ?

Le cas normal : une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI. Le code de l'urbanisme énonce, d'une part, que l'« organe délibérant » doit « préciser » les « modalités » de la concertation à l'occasion de la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi et précisant les objectifs poursuivis (art. L.103-3 2°, L.153-11 al.1), d'autre part, que ces modalités doivent permettre un accès aux informations et une participation « pendant une durée suffisante » (art. L.103-4) et, enfin, que le président de l'EPCI compétent pour le PLUi est chargé de conduire la procédure d'élaboration du PLUi (art. R. 153-1).

Les « objectifs poursuivis » correspondent au « pourquoi ? » de la concertation. Le Conseil d'Etat précise qu'il peut s'agir d'objectifs « dans leurs grandes lignes » (CE, Section, 5 mai 2017, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, n° 388902, A). Les « modalités » correspondent au « comment ? » de la concertation. Les « modalités » recouvrent l'ensemble des conditions (organisationnelles, matérielles, temporelles) dans lesquelles la concertation est réalisée. L'organe délibérant est chargé de préciser notamment si la concertation sera réalisée par voie d'affichage, de publicité dans la presse locale, de réunions publiques, d'expositions itinérantes ou non, de bulletins d'information, de l'ouverture d'un registre à la mairie, etc. La « durée » de la concertation constitue une condition temporelle dans lesquelles la concertation sera réalisée. Elle a vocation à être précisée dans la délibération.

En ce sens, certaines délibérations précisent :

- soit une durée définie par rapport à une phase d'élaboration du PLU : « 2. Durée de la concertation : / La concertation se déroulera depuis la prescription du PLUi jusqu'à la phase « bilan de la concertation et arrêt du projet de PLUi »
- soit une durée relative à une période précédant une échéance : « la concertation prendra fin un mois avant que le conseil communautaire arrête le projet de PLUi, pour permettre d'en effectuer le bilan, qui sera joint au dossier de l'enquête publique ».

Il convient de préciser que le délai intermédiaire d'un mois prévu entre la fin de la concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme et la délibération arrêtant le projet de PLUi peut être motivé par deux considérations :

- d'une part, le code de l'urbanisme qui prévoit que le bilan de la concertation (en application de l'art. L.103-6) a vocation à être tiré à l'occasion de la délibération qui arrête le projet de PLUi (l'art. R. 153-3 du code de l'urbanisme utilise le mot « simultanément ») ;
- d'autre part, le code de l'environnement qui prévoit, par ailleurs, le même délai d'un mois entre le terme de la concertation préalable et le bilan qui doit être établi par le garant (art. L.121-16-1 du Code de l'Environnement). Ces dispositions ne s'appliquent pas aux PLUi mais constituent toutefois une source d'inspiration. Il convient de préciser que ce délai d'un mois après la fin de la concertation obligatoire prévu par le code de l'environnement est à distinguer du délai de 3 mois prévu par l'art. R.121-21 du code de l'environnement qui ne concerne pas une concertation obligatoire et ne peut servir ici de source d'inspiration.

La jurisprudence administrative, selon laquelle l'organe délibérant ne peut laisser à son exécutif le soin de déterminer les modalités de la concertation, concerne les modalités organisationnelles. En ce sens, il a été jugé que, méconnaît l'étendue de sa compétence le conseil municipal qui crée à cet effet une commission, seul organisme par le biais duquel les personnes intéressées pouvaient faire connaître leurs réactions aux informations que la commune se proposait de diffuser, en laissant au maire le soin de désigner les membres de cette commission sans définir les catégories appelées à y être représentées (CE, 24 mai 1995, ville de Meudon, n° 150360 153859, A). Méconnaît également l'étendue de sa compétence le conseil municipal qui décide que la concertation s'établira à l'occasion d'une ou plusieurs réunions publiques en mairie dont l'objet, le jour et l'heure seront signalés par affichage en mairie « et éventuellement par tout autre moyen dont le maire décidera » (CE, 17 juin 1996, Coz, n° 145471, C). Cette jurisprudence ne concerne pas les modalités temporelles relatives à la date de fin de la concertation.

L'art. R. 153-1 du code de l'urbanisme précise que le président de l'EPCI compétent pour le PLUi conduit la procédure d'élaboration du PLUi. Sur le fondement de ces attributions, l'exécutif de l'organe délibérant peut être amené à préciser, par arrêté, la date de fin de la concertation. En ce sens, plusieurs PLUi comprennent dans leur procédure d'élaboration ce type d'arrêté.

2.3.1.3 DEBAT SUR LE PADD

2.3.1.3.1 PARTICIPATION DES COMMUNES

1) Qui doit participer au débat sur le PADD en cas d'élaboration d'un PLU ou d'un PLUi ne couvrant pas l'intégralité du territoire de l'EPCI ?

L'article L. 153-12 du code de l'urbanisme relatif au débat sur les orientations générales du PADD organisé dans le cadre de l'élaboration ou la révision des PLU communaux et intercommunaux ne précise pas si tous les conseils municipaux sont ou non concernés par cette mesure, en particulier dans le cas précis où les PLUi ne couvrent pas l'intégralité du territoire de l'EPCI. L'EPCI peut notamment être amené à achever une procédure de PLU ou de

PLUi initiée avant sa création. Cette absence de précision peut se comprendre dans la mesure où cet article fait référence au principe selon lequel le PLUi couvre l'ensemble du territoire de l'EPCI ou de la commune. Les nombreux cas où le PLUi ne couvre pas (encore) entièrement le territoire de l'EPCI sont des aménagements temporaires dans l'exercice de la compétence ou bien des dérogations qui doivent être validées par le préfet de département.

D'ailleurs, c'est cette interprétation de l'article L. 153-12 relative au PLUi couvrant l'ensemble du territoire qu'ont également eu les sénateurs lors de l'examen en commission en première lecture du projet de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Un amendement n° COM-295 rect visant à clarifier et simplifier la procédure d'élaboration du PLUi a été déposé afin de permettre « aux seules communes intéressées par l'élaboration ou la révision générale de PLU communaux de se prononcer sur les orientations générales du PADD sans bloquer ou ralentir la procédure ».

Cet amendement est à l'origine de l'actuel second alinéa de l'article L. 153-12 issu de la loi ELAN, qui dispose que : « lorsque le PLU est élaboré par un EPCI, le débat prévu [...] au sein des conseils municipaux des communes membres est réputé tenu s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU ». Ce nouvel alinéa prive d'effet l'abstention d'une commune membre sur la tenue de ce débat.

Dès lors, il n'y a plus lieu d'exiger formellement des communes membres qu'elles se prononcent (ou du moins débattent) sur les orientations du PADD du futur PLUi, a fortiori si le PLUi ne couvre pas l'ensemble du territoire de l'EPCI. Si la procédure d'élaboration ou de révision du PLUi ne se trouve pas viciée, pour autant ce débat participe à la qualité des échanges entre les communes membres et l'EPCI et à la collaboration souhaitée au départ par le législateur (article L. 153-8 du code de l'urbanisme).

Dans le cas particulier d'un PLU ne couvrant pas l'intégralité du territoire de l'EPCI (PLU communal ou PLU infracommunautaire), l'article L. 153-9 du code précité n'exige que l'accord de la commune qui avait engagé la procédure antérieurement à la prise de compétence par l'EPCI. Ainsi le débat sur le PADD, s'il n'a pas déjà eu lieu, devra nécessairement avoir lieu dans la commune concernée. Une commune intéressée par un PLU communal ou infracommunautaire doit être en mesure de pouvoir se prononcer sur les orientations du PADD qui s'appliqueront sur son territoire. En revanche, les autres communes non intéressées par ces dispositions n'ont pas d'intérêt particulier à tenir ce débat et ne sont plus formellement obligées de le faire depuis la loi ELAN.

Pour mémoire, en application de l'article L.5211-62 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative au plan local d'urbanisme, son organe délibérant tient, au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l''urbanisme.

2.3.1.3.2 CAS DU DEPART DES COMMUNES DE L'EPCI

1) Un EPCI ABC finalise la procédure PLUi sur l'ancien EPCI A ayant fusionné au 1er janvier 2017 avec les EPCI B et C. Une ou plusieurs communes de l'EPCI A n'ont pas réalisé en conseil municipal le débat sur le PADD comme prévu à l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme. Quelles solutions peuvent-être mobilisées pour faire reprendre la procédure ?

S'il s'agit d'une absence d'implication, d'un retard, ou d'un refus de tenir le débat sur le PADD, sans remettre en cause l'implication de la commune dans le PLUi : L'article 35 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a introduit une modification de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme permettant d'éviter les éventuelles situations de blocage en amont du projet. Ainsi, le débat sur les orientations

générales du projet d'aménagement et de développement durables d'un PLUi est réputé tenu dans les conseils municipaux s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLUi. Cette mesure est d'application immédiate y compris pour les procédures initiées avant la publication de la loi.

Si cela provient du souhait de la commune « a » de quitter l'EPCI ABC (par exemple pour rejoindre un autre EPCI D) :

Une lecture stricte de l'article L.153-9 du CU, qui n'évoque que la possibilité d'étendre la procédure d'élaboration du PLUi, conduit à penser que le retrait d'une commune rend impossible la poursuite de la procédure d'élaboration :

« II.- L'établissement public de coopération intercommunale mentionné au I de l'article L. 153-6 peut également délibérer pour étendre à la totalité de son territoire une procédure d'élaboration ou de révision, en application du 1° de l'article L. 153-31, d'un plan local d'urbanisme intercommunal engagée avant la date du transfert de cette compétence, de la modification de son périmètre ou de sa création, y compris lorsque celle-ci résulte d'une fusion. Cette possibilité est ouverte si le projet de plan local d'urbanisme intercommunal n'a pas été arrêté. Cette délibération précise, s'il y a lieu, les modifications apportées aux objectifs définis dans la délibération initiale et expose les modalités de concertation complémentaires prévues. Cette délibération est notifiée aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme. Un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables est organisé au sein du nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, dans les conditions prévues à l'article L. 153-12, avant l'arrêt du projet de plan local d'urbanisme intercommunal étendu à l'ensemble de son territoire. »

Cet article ne prévoit en effet pas les modalités d'évolution de la procédure en cas de réduction du périmètre. Cette disposition a pour but de permettre qu'un PLUi réalisé à une échelle infracommunautaire du fait d'une extension ou fusion d'EPCI puisse être étendu à l'ensemble du territoire de l'EPCI. L'objectif est d'atteindre plus rapidement une couverture intégrale du territoire de l'EPCI par un PLU, fixé par l'article L.153-1 du CU, et non de réaliser des PLUi à une échelle infracommunautaire.

La procédure d'élaboration du PLUi ne concerne ici qu'une partie du territoire de l'EPCI ABC. Si du fait du retrait d'une commune « a », la procédure doit être abandonnée, l'EPCI ABC n'aura plus la possibilité d'élaborer un PLUi sur une portion A seulement de son territoire. Aucune mesure spécifique n'a été prévue dans la loi pour ce cas particulier. Si le projet n'est pas arrêté, l'EPCI ABC peut mettre en œuvre le II de l'article 153-9 en étendant la procédure en cours sur A à la totalité du territoire ABC, à l'exclusion des communes ayant décidé de quitter ABC. Il ne peut pas commencer une nouvelle procédure sur l'EPCI A uniquement privé de la commune « a », du fait de l'article L153-1 qui oblige à ce que le PLUi couvre l'intégralité du territoire « de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ». Pour le dire autrement, le départ d'une commune d'un EPCI entraîne automatiquement la nécessité d'étendre la procédure de PLUi à la totalité du territoire, sauf cas de dérogation spécifique (voir questions suivantes). Les études réalisées et les concertations menées pourront néanmoins être capitalisées dans la réalisation du nouveau PLUi.

Si la procédure de PLUi de l'EPCI A pouvait permettre d'appliquer le délai de caducité des POS à fin 2019 sur son territoire, le retrait d'une ou plusieurs communes remet cette faculté en cause, car elle donne lieu à une nouvelle procédure de PLUi (voir section dédiée aux POS).

2) En droit général, passé un délai de 4 mois, il n'est pas possible de retirer une délibération pour un autre motif que son illégalité. Comment dans ces conditions retirer la délibération de prescription initiale et relancer une nouvelle procédure de PLUi ?

Dès lors qu'une commune a quitté le périmètre de l'EPCI, la délibération initiale n'est plus valable car elle ne s'applique plus au périmètre initialement envisagé (l'article L153-6 ne s'applique qu'aux seules extensions de procédures). En conséquence, l'EPCI doit prescrire l'élaboration d'un nouveau PLUI. Il pourra toutefois profiter des travaux déjà réalisés dans le cadre de la procédure précédente. Dans le cas d'un PLUi valant SCOT, si une nouvelle procédure doit être engagée, la réalisation d'un PLUi tenant lieu de SCOT n'est plus envisageable en application des dispositions transitoires prévues à l'article 131 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

3) Que se passe-t-il dans le cas d'un EPCI de plus de 100 communes ?

Le dispositif prévu aux articles L154-1 et suivants étant par nature dérogatoire, la réalisation d'un PLUi infracommunautaire nécessite une validation systématique du représentant de l'État dans le département. Si des communes quittent l'EPCI, la délibération définissant le périmètre des PLUi infracommunautaires servant de base à la demande de dérogation en application du 1° de l'article L154-2 du code de l'urbanisme n'est plus valable. Une nouvelle délibération modificative est nécessaire afin de définir le nouveau périmètre de chaque PLUi infracommunautaire et de redéposer une nouvelle demande de dérogation auprès du représentant de l'État dans le département. Les PLUi infracommunautaires qui seront réalisés ont en effet vocation à durer car l'EPCI porteur ne sera jamais contraint de réaliser un PLUi couvrant l'intégralité de son territoire.

2.3.1.3.3 CAS D'UNE FUSION DE COMMUNES DANS DEUX EPCI

1) L'EPCI AB est issue de la fusion des deux EPCI A et EPCI B. Deux procédures de PLUi ont été engagées sur A et B. Toutefois, une commune a de A fusionne avec une commune b de B, de façon postérieure à l'engagement des procédures de PLUi. Les deux PLUi engagés peuvent-ils s'achever sur leurs périmètres initiaux ou faut-il tenir compte du rattachement de la nouvelle commune fusionnée dans le périmètre de B ?

Le nouvel EPCI AB a le droit d'achever les procédures de PLUi initiées avant sa création par fusion et il pourra même continuer de gérer ces deux documents à titre transitoire pendant 5 ans sans avoir besoin d'engager un PLUi unique couvrant l'intégralité de l'EPCI (en application de l'article L153-3 du code de l'urbanisme). En application du II de l'article L153-9, le nouvel EPCI AB pourrait choisir de fusionner les procédures de PLUi A et B si la phase d'arrêt n'a pas été dépassée et cette option doit être privilégiée. Ainsi, l'article L153-10 du code de l'urbanisme prévoit que la commune nouvelle issue d'une fusion de plusieurs communes peut décider d'achever toute procédure de PLU communal applicable sur les anciens territoires communaux. Toutefois, il est silencieux en ce qui concerne des possibilités équivalentes pour un EPCI souhaitant achever une procédure engagée sur un PLU infracommunautaire. Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, l'EPCI dispose des mêmes compétences que la commune mais à l'échelle intercommunale. Il pourrait donc être considéré par analogie que les EPCI puissent achever les procédures initiées sur leur ancien périmètre n'intégrant pas la partie de commune nouvelle nouvellement créée.

Toutefois, en termes d'opportunité et de lisibilité, en fonction du degré d'avancement des PLUi, il est conseillé de s'interroger sur l'opportunité d'achever des procédures sur des

délimitations administratives obsolètes plutôt que de reprendre une procédure au stade du débat sur le PADD, en capitalisant l'ensemble des études et débats déjà réalisés.

2.3.1.4 CONSULTATION DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES

1) Quand est-il nécessaire de consulter les personnes publiques associées dans l'élaboration d'un PLUi ?

Le code de l'urbanisme prévoit que les personnes publiques associées :

« 1° Reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

2° Peuvent, tout au long de cette élaboration, demander à être consultées sur le projet de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme ;

3° Émettent un avis, qui est joint au dossier d'enquête publique, sur le projet de schéma ou de plan arrêté. »

La première notification obligatoire s'insère dans des obligations plus générales d'association tout au long de la procédure, prévues à l'article L. 132-11 du code de l'urbanisme. Ces obligations prévues par le code de l'urbanisme sont de plusieurs ordres.

Pour l'EPCI :

- obligation de notifier la procédure d'élaboration du PLUi à l'ensemble des PPA
- obligation de joindre l'avis des PPA au PLUi arrêté dans le cadre de l'enquête publique

Pour les PPA :

- définir avec l'EPCI les modalités de l'association puisque les PPA doivent demander à être consultées
- émettre un avis lors de l'arrêt du projet

Les modalités d'association sont donc ouvertes et peuvent faire l'objet d'adaptation au fil de la procédure.

2.3.1.5 ARRET DU PROJET DE PLU

1) Lors du conseil communautaire, qui présente le projet pour arrêt ? Le projet est-il arrêté si une seule commune émet un avis défavorable ?

L'article L153-15 du code de l'urbanisme prévoit :

« Lorsque l'une des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale 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. »

Si une commune émet un avis défavorable sur le PLUi lors du vote relatif à son arrêt, l'EPCI doit organiser un nouveau vote non plus à la majorité absolue mais à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

L'article L. 153-15 est précis sur les motifs d'opposition qui peuvent amener à l'obligation de la tenue d'un second vote. Les objections de la commune doivent porter sur les OAP ou les règles l'affectant directement. Chaque nouvel arrêt du projet peut donner lieu à l'expression du

désaccord d'une commune sur les orientations d'aménagement et de programmation ou sur le règlement s'appliquant à son territoire. Si ce mécanisme peut, dans certaines hypothèses limitées, entraîner un allongement du délai d'arrêt du projet de PLUi, il incite les collectivités à engager très rapidement un débat sur le projet de territoire et une concertation citoyenne afin de s'accorder sur un projet partagé. L'article 137 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a assoupli ces règles d'arrêt en prévoyant une nouvelle délibération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et non plus à la majorité des deux tiers de la totalité des membres du conseil communautaire.

2) Quelle lecture avoir du 1er alinéa de l'article L 153-15 du code de l'urbanisme qui prévoit que "Lorsque l'une des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale 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." ?

L'article L. 153-15 du CU parle d'un avis défavorable d'une commune membre qui porte sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement. Ce qui obligera l'EPCI de délibérer à nouveau est donc l'avis défavorable d'une commune membre sur les OAP et le règlement qui la concernent directement.

A ce propos, une décision de la CAA de Lyon du 11/06/2019 (1ère chambre - formation à 3, n° 18LY02467) indique que l'avis défavorable d'une commune sur un projet de PLUi n'a pas à être obligatoirement motivée, et que cet avis "*portait nécessairement sur les dispositions du PLUi applicables*" à cette commune. Elle ajoute que même si le conseil municipal de cette commune n'a pas confirmé son vote après que le préfet du département lui avait indiqué que son avis défavorable ne pouvait être opposé au conseil communautaire du fait de son imprécision, "*la délibération approuvant le PLUi a été prise en méconnaissance des dispositions*" de l'article L. 153-15 du CU, "*faute pour le conseil communautaire d'avoir arrêté à nouveau le projet à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.*"

Il ressort de cette décision une interprétation dans le sens du "qui peut le plus, peut le moins". Ainsi, dans la mesure où l'avis défavorable de la commune membre porte sur le contenu global du projet de PLUi, il porte nécessairement sur les OAP et le règlement de la commune concernée, et dans ce cas, il appartient à l'EPCI de délibérer à nouveau sur l'arrêt du projet de PLUi. Pour une meilleure sécurité juridique de la procédure, il apparaît donc judicieux que l'EPCI délibère de nouveau après un tel avis défavorable.

3) Comment s'articulent les consultations lors de la délibération arrêtant le projet de PLUi ?

L'article L. 153-15 du code de l'urbanisme précise que lorsqu'une commune s'oppose aux orientations d'aménagement et de programmation ou aux dispositions du règlement la concernant, la délibération d'arrêt doit être soumise à un nouveau vote aux deux tiers des suffrages exprimés.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

- soit le projet mis à la délibération du conseil communautaire est soumis à un second vote à la majorité des 2/3 sans aucune modification ;
- soit le projet est modifié (plus ou moins en profondeur) pour tenir compte des remarques de la commune concernée. S'il ne suscite plus aucune opposition communale, il est donc

soumis à un nouveau vote « classique » à la majorité absolue des suffrages exprimées. S'il suscite encore des oppositions, il est soumis à un vote à la majorité des deux tiers.

Le code de l'urbanisme ne prévoit aucune notification spécifique aux personnes publiques associées durant cette phase (dans l'hypothèse où le projet soumis à délibération subirait des modifications). Les avis des PPA qui pourraient être émis sur les différentes versions du projet qui seront soumises à un nouveau vote s'inscrivent donc dans le cadre de l'association globale en application de l'article L132-11 du code de l'urbanisme. Contrairement à l'avis des communes, l'avis qui sera émis est insusceptible de modifier la procédure de vote

Le code de l'urbanisme ne prévoyant pas de procédures spécifiques lors de cette phase pour la consultation des PPA ou des communes, les PPA peuvent être consultées parallèlement aux communes ou postérieurement à la consolidation d'un projet levant le ou les blocages communaux.

Toutefois, le 1° de l'article L153-16 du code de l'urbanisme prévoit qu'in fine le projet de plan arrêté (postérieurement à sa délibération d'arrêt) est soumis pour avis aux PPA. Il semble donc préférable que les PPA et les communes se prononçant sur la délibération arrêtant le projet de PLUi disposent d'un socle commun pour se prononcer sur le texte. Rappelons qu'en cas d'association moindre des PPA durant cette phase antérieure à l'arrêt du projet, elles pourront toujours :

- donner un avis explicite sur le projet arrêté dans lequel elles peuvent relever les éléments ayant été modifiés lors de la délibération d'arrêt ;
- se prononcer postérieurement à l'arrêt du projet lors de l'enquête publique et jusqu'à sa clôture.

Quel que soit le niveau d'association retenu autour du vote de délibération d'arrêt du projet, les PPA pourront donc toujours s'exprimer sur les modifications apportées au projet de PLUi.

4) Dans le cadre de la consultation des communes membres d'un EPCI sur un projet de PLUi arrêté, que vaut une délibération d'un conseil municipal donnant un avis favorable « sous réserve » ? Peut-il être requalifié comme avis défavorable ?

L'article L. 153-15 du code de l'urbanisme indique que « *Lorsque l'une des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale 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* ».

Le code de l'urbanisme ne mentionne que les cas d'avis défavorables et non d'avis favorables « sous réserve ». Par comparaison, dans le cas des avis émis par le commissaire enquêteur sur un projet soumis à une enquête publique, il est à noter que selon la jurisprudence, un avis favorable « sous réserve » constitue un avis défavorable tant que toutes les réserves n'ont pas été levées (CE, 28 nov. 1980, n° 5753 : Rec. CE, p. 453).

Par conséquent, si l'une des communes émet un avis favorable « sous réserve » sur les OAP ou les dispositions du règlement la concernant à l'occasion de l'arrêt du projet de PLUi, il convient de considérer que son avis est défavorable tant que la réserve n'est pas levée.

Pour éviter tout risque juridique, il est donc préférable que l'organe délibérant compétent de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau.

Par ailleurs, si le projet de PLU est modifié pour tenir compte de cet avis, la commune est de nouveau consultée sur cette modification. Si elle émet un avis favorable ou n'émet pas d'avis

dans un délai de 2 mois, l'organe délibérant de l'EPCI arrête le projet modifié à la majorité simple (majorité des suffrages exprimés). Sinon, le projet de plan local d'urbanisme sera arrêté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

2.3.1.6 ENQUÊTE PUBLIQUE

(pas de question recensée)

2.3.1.7 APPROBATION

1) Dans le cas où une procédure de PLUi aboutit et qu'une commune « a » de l'EPCI « A » souhaite ultérieurement le quitter, les dispositions du PLUi resteraient-elles applicables à cette commune, y compris si elle rejoint un autre EPCI « B » ?

L'article L. 153-6 précise qu'« *En cas [...] de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent [...], les dispositions des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés restent applicables.* » Les dispositions du PLUi de « A » resteront donc applicables aux communes quittant l'EPCI jusqu'à l'approbation d'un nouveau PLUi intégrant la commune « a » ayant quitté l'EPCI « A ».

- Si l'EPCI « A » lance une révision ou modification de son PLUi, il n'aura plus la compétence sur le territoire de la commune « a » qui est partie. L'EPCI « B » pourra administrer les dispositions du PLUi s'appliquant à « a ».
- Si l'EPCI « B » n'a pas atteint l'arrêt de PLUi sur le territoire « B », il peut inclure « a » dans sa procédure.
- Si l'EPCI « B » a atteint l'arrêt, ou s'il lance une révision, une modification ou une mise en compatibilité de son PLUi, il devra initier une nouvelle procédure de PLUi couvrant l'intégralité de son territoire « B+A ». (Ce point est à rappeler aux EPCI intégrant de nouvelles communes issues d'EPCI voisins.)

En application du 2e alinéa de l'article L153-6, ces portions de PLU ou PLUi pourront : « *faire l'objet d'une procédure de révision, en application de l'article L. 153-34, de modification ou de mise en compatibilité, jusqu'à l'approbation ou la révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale concerné.* »

2) Dans le cadre du contrôle de légalité sur un PLUi approuvé, le préfet a demandé à la commune d'apporter des changements sur le règlement du PLUi. Un courrier en A/R a été envoyé à la collectivité dans les temps impartis. Que doit faire la collectivité si elle accepte de procéder au changement? Doit-elle modifier son règlement et délibérer de nouveau ? Faut-il lancer une procédure de modification avec enquête publique ?

La suite à donner à des demandes de modification du PLUi faites par le préfet dans le cadre de son contrôle de légalité, dépend d'une part des deux situations mentionnées à l'article L. 153-23 du code de l'urbanisme à la suite de l'approbation d'un PLU :

1 / soit le PLU et la délibération qui l'approuve sont exécutoires dès la transmission au Préfet si le PLU porte sur un territoire couvert par un SCoT ;

2 / soit le PLU et la délibération qui l'approuve sont exécutoires un mois après la transmission au Préfet si le territoire sur lequel le PLU va s'appliquer n'est pas couvert par un SCoT.

Selon le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), les seules conditions de retrait d'un acte administratif sont que l'acte soit illégal et que le retrait se fasse dans le délai de quatre mois.

1/ **Lorsque le PLU porte sur un territoire couvert par un SCoT**, le PLU et la délibération qui l'approuve sont exécutoires immédiatement dès leur transmission au Préfet, et produisent des effets juridiques. Afin de tenir compte des illégalités constatées par le préfet, la commune devra retirer, dans le respect des conditions de droit commun, sa délibération illégale et prendre une nouvelle délibération tenant compte des demandes de rectifications formulées par le préfet.

Dans ce cas de figure, la commune ne peut pas prendre une nouvelle délibération "complétant" la délibération initiale approuvant le PLU afin de tenir compte des observations du préfet (cf. TA de Bordeaux du 18 décembre 2018 ; n° 180149).

2/ **Lorsque le PLU ne porte pas sur un territoire couvert par un SCoT**, les demandes de modifications formulées par le préfet en application de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme dans le délai d'un mois à compter de la transmission du PLU et de la délibération qui l'approuve ont pour effet de suspendre le caractère exécutoire de ces derniers. Dès lors, la première délibération est comme « paralysée » par la volonté du préfet tant qu'une seconde, corrective, n'a pas été adoptée. La commune peut prendre une nouvelle délibération qui se substituera alors à la délibération initialement adoptée (pour une application jurisprudentielle : CE, 22/01/1993, n°119208 ; CE, 24/03/2011, n°327373).

Toutefois, lorsque les demandes de modifications sont formulées par le préfet à l'expiration du délai d'un mois, le PLU et la délibération qui l'approuve étant devenus exécutoires, la commune devra, si les conditions le permettent, retirer sa délibération illégale et prendre une nouvelle délibération tenant compte des modifications sollicitées par le préfet.

Le retrait d'un acte signifie qu'il est réputé n'avoir jamais existé. Ainsi, dans le cadre d'un PLU qui a fait l'objet d'un retrait, les nouvelles dispositions qui s'y substituent constituent donc un PLU initial. Par conséquent et dans cette phase de post-enquête publique sur le projet de PLU, une évolution entre le projet de PLU initial et le projet de PLU adopté ne nécessite pas l'organisation d'une nouvelle enquête publique si les évolutions procèdent de l'enquête publique ou ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet.

En conclusion, il n'y a pas lieu de réorganiser une procédure de modification du PLU à la suite d'un recours gracieux du Préfet sur le PLU et la délibération qui l'approuve dès lors que la commune a retiré le PLU initial et la délibération l'approuvant et que les évolutions apportées afin de remédier aux illégalités constatées par le préfet n'entraînent pas une atteinte à l'économie générale du projet de PLU et procèdent de l'enquête publique à laquelle le PLU initial a été soumis.

Enfin, lorsque le délai de retrait du PLU et de la délibération qui l'approuve a expiré, la commune devra alors engager une procédure de modification du PLU approuvé (cf.TA de Besançon (n° 2100101).

3) La délibération d'approbation d'un PLUi a été annulée en tant qu'elle classe certaines parcelles dans une zone à urbaniser du PLUi. Le document d'urbanisme antérieur sur le territoire de la commune concernée est un plan d'occupation des sols approuvé en 1988.

Quelle procédure (étant donné qu'il s'agirait de réduire les droits à construire) faut-il mettre en œuvre pour rendre les nouvelles dispositions applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation et donc par un retour au POS ? Faut-il comprendre du code de l'urbanisme que des autorisations d'urbanisme peuvent être instruites et délivrées sur la base du POS antérieur dans le périmètre de la zone annulée, pour une durée maximale de 24 mois sans risque juridique ? Que se passe-t-il à l'issue des 24 mois?

Le code de l'urbanisme précise que l'annulation d'un plan local d'urbanisme a pour effet de remettre en vigueur *"le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu [...] immédiatement antérieur"* (cf. article L. 600-12 du CU).

Le document antérieur étant un POS approuvé en 1988, ce sont les dispositions de l'article L. 174-6 du CU qui s'appliquent selon lesquelles *"L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (...) ayant pour effet de remettre en application le document immédiatement antérieur, en application de l'article L. 600-12, peut remettre en vigueur, le cas échéant, le plan d'occupation des sols immédiatement antérieur."*

Les dispositions du POS immédiatement antérieur, s'il n'est pas devenu caduc avant l'approbation du PLU, redeviennent donc applicables *"pour une durée de vingt-quatre mois à compter de la date de cette annulation"* sur la zone concernée.

L'article L. 153-7 du CU dispose cependant qu'*"En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation."*

Ces dispositions font obligation à l'autorité compétente d'élaborer, dans le respect de l'autorité de la chose jugée par la décision juridictionnelle ayant partiellement annulé le PLU, de nouvelles dispositions se substituant à celles annulées, alors même que l'annulation contentieuse aurait eu pour effet de remettre en vigueur, en application des dispositions de l'article L. 174-6, des dispositions d'un POS qui ne méconnaîtraient pas l'autorité de la chose jugée pour une durée maximale de vingt-quatre mois (CE, 16 juill. 2021, n° 437562).

Cette même jurisprudence précise que pour l'édiction des nouvelles dispositions, les dispositions de l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme n'ont pas pour effet de permettre à l'autorité compétente de s'affranchir *"des règles qui régissent les procédures de révision, de modification ou de modification simplifiée du PLU prévues, respectivement, par les articles L. 153-31, L. 153-41 et L. 153-45 du même code. Ainsi, lorsque l'exécution d'une décision juridictionnelle prononçant l'annulation partielle d'un plan local d'urbanisme implique nécessairement qu'une commune modifie le règlement de son plan local d'urbanisme dans un sens déterminé, il appartient à la commune de faire application, selon la nature et l'importance de la modification requise, de l'une de ces procédures, en se fondant le cas échéant, dans le respect de l'autorité de la chose jugée, sur certains actes de procédure accomplis pour l'adoption des dispositions censurées par le juge."*

Il appartient donc à la commune de procéder sans délai à un nouveau classement des parcelles concernées et de définir les nouvelles règles qui s'y appliquent en modifiant ou en révisant, selon le cas, son PLU (CE, 18 juin 2014, n° 370594).

Dans l'attente des nouvelles dispositions, les autorisations d'urbanisme peuvent être instruites et délivrées sur la base du POS antérieur dans le périmètre de la zone annulée avec les inconvénients que cela peut induire au vu de l'antériorité des dispositions du POS.

La procédure à mettre en œuvre dépendra des modifications qu'il convient d'apporter au PLU au niveau de la zone concernée. Si cela implique une réduction des possibilités de construire en reclassant tout ou partie de la zone en zone agricole ou naturelle, la procédure de modification pourra être utilisée dans la mesure où les modifications nécessaires ne changent pas les orientations du PADD (vérifier notamment si le PADD comprend une orientation concernant l'extension de la zone d'activités à cet emplacement).

4) Une décision du tribunal administratif demandant la suppression d'un espace boisé classé (EBC) dans le règlement d'un PLU, suffit-elle pour remettre en cause et annuler cet EBC ou est-il nécessaire que la commune lance une procédure de révision pour supprimer l'EBC de son plan de zonage ?

L'article L. 153-7 du CU précise qu'« *En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.* » Par conséquent, la décision d'annulation n'annule pas automatiquement l'EBC qui figure encore sur le document graphique du PLU.

L'autorité compétente est tenue d'élaborer, dans le respect de l'autorité de la chose jugée par la décision juridictionnelle ayant partiellement annulé le PLU, de nouvelles dispositions se substituant à celles annulées, c'est-à-dire un zonage ne comprenant plus cet EBC.

Pour l'édiction des nouvelles dispositions, l'autorité compétente doit lancer la procédure adéquate selon les « *règles qui régissent les procédures de révision, de modification ou de modification simplifiée du PLU prévues, respectivement, par les articles L. 153-31, L. 153-41 et L. 153-45 du même code.* » (CE, 16 juill. 2021, n° 437562).

Il appartient donc à la commune de procéder sans délai à un nouveau classement des parcelles concernées, par la suppression de l'EBC et de définir les nouvelles règles qui s'y appliquent en révisant son PLU. Cette révision peut être allégée si elle n'a pas pour effet de changer les orientations du PADD du PLU.

En revanche, dans l'attente de l'approbation du document révisé, l'autorité compétente ne pourra pas faire application de cette servitude d'espace boisé classé dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme en vertu du principe général du droit selon lequel l'administration a l'obligation de ne pas appliquer une norme réglementaire illégale (CE. 14 novembre 1958, Sieur Ponard).

2.3.2 PROCEDURE D'EVOLUTION (REVISION, MODIFICATION, MISE EN COMPATIBILITE)

2.3.2.1 REVISION

La révision du PLU est effectuée selon les modalités définies pour sa procédure d'élaboration (cf. article L. 153-33 du code de l'urbanisme).

	CHAMP D'APPLICATION
REVISION GENERALE (L. 153-31, I)	Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les six 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. 5° Soit de créer des orientations d'aménagement et de programmation de de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté.
REVISION « ALLEGEE » (Article L. 153-34)	Sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables : 1° La révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; 2° La révision a uniquement pour objet de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ; 3° La révision a uniquement pour objet de créer des orientations d'aménagement et de programmation valant création d'une zone d'aménagement concerté ; 4° La révision est de nature à induire de graves risques de nuisance.

1) Le délai à prendre en compte pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU mentionné au L153-31 du CU démarre-t-il de la date d'approbation du PLU ou à la date ou celui-ci devient exécutoire ?

L'article L. 153-31 du code de l'urbanisme précise que le PLU est révisé lorsque l'EPCI compétente ou la commune décide « d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les six 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'EPCI.

Il est question dans cet article d'un délai de six ans suivant la création de la zone 2AU. Cette création a été actée par la délibération d'approbation du PLU. C'est donc cette date qu'il convient de prendre en compte pour faire courir ce délai et non la date à laquelle celui-ci devient exécutoire.

2) Une des communes, appartenant à une métropole ayant la compétence en matière de planification mais dont le PLUi n'est pas encore exécutoire, souhaite faire évoluer son PLU pour un projet d'hôtellerie par le biais d'une révision allégée (entraînant un déclassement EBC). Cette procédure, n'ayant pas été notifiée avant la mise en place de la métropole, est-elle possible ?

L'article L. 153-6 du code de l'urbanisme précise qu'en « *cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, y compris lorsqu'il est issu d'une fusion, ou de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent ou de transfert de cette compétence à un tel établissement public, les dispositions des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés restent applicables.*

Elles peuvent faire l'objet d'une procédure de révision, en application de l'article L. 153-34, de modification ou de mise en compatibilité, jusqu'à l'approbation ou la révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale concerné. »

Par conséquent, même si le projet n'a pas été notifié avant la création de la métropole, tant que le nouveau PLUi n'a pas encore été approuvé, le PLU existant sur la commune peut encore faire l'objet d'une procédure de révision « allégée » relevant des dispositions de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme.

3) Est-il possible de faire aboutir une procédure de modification engagée pour ouvrir une zone 2AU, même si l'approbation ne pourra se faire qu'après le délai de 6 ans ?

L'article L. 153-31 précise que le PLU est révisé lorsque l'EPCI compétent ou la commune décide « d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les six 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. »

Dans cet article, on distingue d'une part, la date où la zone à urbaniser 2AU a été créée, ce qui correspond à la date d'approbation du PLU en cours d'élaboration, et d'autre part, la date où cette zone est susceptible d'être ouverte à l'urbanisation. Selon les dispositions de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme, l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2 AU implique soit une modification, soit une révision du PLU, en fonction de l'expiration ou non de ce délai de 6 ans. Une zone sera considérée comme ouverte à l'urbanisation à la date d'approbation des dispositions réglementaires du PLU rendant possible la délivrance des demandes d'autorisation d'urbanisme dans cette zone.

L'ouverture effective à l'urbanisation, et donc l'approbation de la procédure de modification le permettant, doit se faire dans le délai de 6 ans à compter de l'approbation du PLU créant la zone 2AU (cf. CAA Nancy, 28 janvier 2020, n° 19NC00773).

A défaut, les terrains situés dans la zone doivent avoir fait l'objet d'acquisitions significatives. Une ouverture à l'urbanisation au-delà de ce délai nécessitera la mise en œuvre d'une procédure de révision.

4) Y a-t-il obligation de réaliser une évaluation environnementale dans le cas d'une procédure de révision allégée du PLU ?

Le principe en matière de révision (que celle-ci soit allégée ou non) des PLU est la réalisation d'une évaluation environnementale systématique.

En effet, l'article R. 104-11 du code de l'urbanisme (CU) impose une évaluation environnementale systématique en cas de révision des PLU lorsque :

> « a) La révision permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 ;
>
> b) L'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune décide de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;
>
> c) Dans tous les autres cas où une révision est requise en application de l'article L. 153-31, sous réserve des dispositions du II ».

Aucune distinction n'est opérée selon qu'il s'agit d'une révision ou d'une révision allégée.

En revanche, par dérogation au principe d'évaluation environnementale systématique, le II. de ce même article R. 104-11 CU prévoit qu'une évaluation environnementale peut être réalisée après un examen au cas par cas par la personne publique responsable (cette procédure d'examen au cas par cas, dite ad hoc, a été introduite par le décret n°2021-1345 du 13 octobre 2021 et est prévue aux articles R. 104-33 à R. 104-37 CU) lorsque :

« 1° L'incidence de la révision porte sur une ou plusieurs aires comprises dans le territoire couvert par le plan local d'urbanisme concerné, pour une superficie totale inférieure ou égale à un millième (1 ‰) de ce territoire, dans la limite de cinq hectares (5 ha) ;

2° L'incidence de la révision porte sur une ou plusieurs aires comprises dans le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal concerné, pour une superficie totale inférieure ou égale à un dix-millième (0,1 ‰) de ce territoire, dans la limite de cinq hectares (5 ha) ».

Autrement dit, en cas de révision d'un PLU :

- Le principe est celui de l'évaluation environnementale systématique ;
- L'évaluation environnementale sera soumise à la procédure de cas par cas ad hoc seulement si l'incidence de la révision :
- Porte sur une superficie inférieure ou égale à 1/1000 de ce territoire ;
- ET que cette superficie ne dépasse pas la limite de 5 ha.

Ainsi, la réalisation d'une évaluation environnementale n'est pas conditionnée par la nature de la procédure d'évolution engagée (révision ou révision allégée) mais par l'ampleur de l'évolution envisagée.

2.3.2.2 MODIFICATION DE DROIT COMMUN ET MODIFICATION SIMPLIFIEE

PROCEDURE	CHAMP D'APPLICATION
MODIFICATION DE DROIT COMMUN (Article L. 153-41 à L. 153-44)	Le PLU fait l'objet d'une procédure de modification de droit commun sous réserve des cas où une révision s'impose ((énumérés au I de l'article L. 153-31), lorsque l'EPCI ou la commune envisage de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions. La modification « classique » peut avoir pour objet : • de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ; • de diminuer ces possibilités de construire ; • de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ; • d'appliquer l'article L. 131-9 du code de l'urbanisme (prise en compte par le PLU tenant lieu de PLH de toute nouvelle obligation applicable aux communes du territoire intercommunal en application des articles L. 302-5 et s. du CCH).
MODIFICATION SIMPLIFIEE (L. 153-45 à L. 153-48)	La modification du PLU peut être effectuée selon une procédure simplifiée lorsqu'elle a pour objet : • des modifications qui n'entrent pas dans le cadre de la modification classique selon les dispositions de l'article L. 153-41 • la majoration des possibilités de construction dans les cas prévus à l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme ; • d'appliquer l'article L. 131-9 du code de l'urbanisme; • la rectification d'une erreur matérielle ; • dans les cas dérogatoires, prévus à l'article L. 153-31, II du code de l'urbanisme, visant à favoriser le développement des énergies renouvelables.

1) Est-il possible de délibérer au sujet d'une modification simplifiée d'un PLU en indiquant la mention « approuvé sous réserve », la réserve étant le retrait des bâtiments n'ayant pas l'unanimité (bâtiment agricole voulant changer de destination) ?

L'article L. 153-45 du code de l'urbanisme indique qu'à l'issue de la mise à disposition du public pendant un mois du projet de modification simplifiée, *« le président de l'établissement public ou le maire en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public ou le conseil municipal, qui en délibère et adopte le projet éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis et des observations du public par délibération motivée. »*

Le code de l'urbanisme ne prévoit pas la possibilité d'approuver une modification simplifiée d'un PLU sous réserve d'une condition à lever. L'acte d'approbation qui deviendra exécutoire n'est pas un acte conditionnel. Il s'agit d'un acte réglementaire créateur de droits. De plus, cette délibération doit être motivée.

S'il est prévu de lever une réserve résultant d'une observation ou d'un avis émis pendant la mise à disposition du public du dossier, cette modification doit être faite avant l'approbation du document dans la mesure où celle-ci ne remet pas en cause l'économie générale du PADD du PLU (CAA Lyon, 1re ch., 25 oct. 2011, n° 10LY00962).

2) Est-il possible d'ajouter dans la modification du PLUi un objet supplémentaire, dès lors que la demande a été effectuée pendant l'enquête publique et relève bien du champ de la modification ?

Conformément aux dispositions de l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme, les seules modifications qui peuvent être apportées à un PLUi après la phase d'enquête publique sont celles résultant de cette enquête, c'est-à-dire des observations du public, ou des avis joints au dossier d'enquête publique dans la mesure où celles-ci ne remettent pas en cause le PADD. Par conséquent, l'ajout d'un nouvel objet de modification du PLUi qui ne résulterait pas d'une demande faite en cours d'enquête publique, n'est pas possible.

Un tel ajout nécessiterait une nouvelle notification aux personnes publiques associées et une nouvelle enquête publique.

3) En vue de changer la destination de bâtiments dans quel cas peut-on avoir recours à une procédure de modification simplifiée ?

Selon les dispositions de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme, la procédure de modification simplifiée peut être mise en œuvre dans les autres cas que ceux entrant dans le champ de la révision et de la modification de droit commun, c'est-à-dire lorsque la modification n'a pas pour effet notamment « *de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan* », « *de diminuer ces possibilités de construire* », ou de « *réduire la surface d'une zone urbaine ou à* urbaniser ».

Par conséquent, une modification des destinations autorisées dans une zone du PLU, ou une modification des règles relatives à ces destinations peut relever de la procédure de modification simplifiée dans la mesure où un tel changement n'a pas pour effet de changer les orientations du PADD, de diminuer les possibilités de construire ou de les majorer de plus de 20%.

4) Dans le but de rectification d'erreurs matérielles dans le PLUi, la collectivité doit-elle réaliser une modification simplifiée pour chaque erreur constatée ou peut-elle engager une modification simplifiée avec les différentes erreurs constatées ?

L'article L. 153-41 prévoit que la procédure de modification puisse être effectuée selon une procédure simplifiée « dans le cas où elle a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ».
Dans cet article, il est question d'un seul objet de modification et aussi « d'une erreur matérielle ».

Il est à noter que dans la jurisprudence, pour l'appréciation de l'erreur matérielle, le juge estime que la procédure de modification simplifiée est légalement possible lorsqu'il s'agit de corriger une malfaçon rédactionnelle ou cartographique portant par exemple sur *« l'intitulé, la délimitation ou la réglementation d'une parcelle, d'un secteur ou d'une zone ou le choix d'un*

zonage, dès lors que cette malfaçon conduit à une contradiction évidente avec les intentions des auteurs du plan local d'urbanisme. » (CE, 21 juill. 2021, n° 434130).

Dans le cas d'une erreur matérielle affectant le zonage, le juge administratif se réfère notamment aux éléments de justification de sa délimitation dans le rapport de présentation du PLU.

Il ne semble donc pas possible d'intégrer dans l'erreur matérielle, toutes les malfaçons ou erreurs relevées dans le dossier portant sur des sujets différents. De telles rectifications présentent un risque, celui de modifier les dispositions au fond. L'erreur pourra porter sur un zonage par exemple mais pas sur plusieurs zones du PLU. Dans ce cas, il conviendra d'engager une procédure de droit commun.

5) Une exploitation agricole a été classée en zone naturelle N et non pas en zone agricole A. Afin de ne pas être bloqué dans la pérennité de son activité, lors de la reprise à venir de celle-ci, l'exploitant demande à ce que le document soit modifié pour pallier cet oubli. Dans ce cas de figure, une modification simplifiée est-elle bien possible ?

Une modification simplifiée du PLU ne sera possible que s'il est justifié que le classement en zone naturelle N relève d'une erreur matérielle en application de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme.

Dans le cas d'une erreur matérielle affectant le zonage, le juge administratif se réfère notamment aux éléments de justification de sa délimitation dans le rapport de présentation du PLU. Ce dernier doit être sans équivoque quant à la vocation de la zone et sa délimitation.

Cette possibilité est également envisageable si la collectivité locale démontre par un faisceau d'indices qu'il y a une contradiction évidente entre le zonage souhaité et l'intention de la collectivité locale (Réponse ministérielle à QE n° 79658, M. Meunier: JOAN Q, 21 nov. 2016).

S'il ne s'agit pas d'une erreur matérielle, le passage d'un zonage agricole à un zonage naturel implique la réduction d'une zone agricole au profit d'un zonage naturel. Or, la réduction d'une zone A nécessite le recours à la procédure de révision en application des dispositions de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme (même si c'est au profit d'une zone N, et vice versa). En revanche, si ce changement de zonage ne porte pas atteinte aux orientations définies par le PADD du PLU, il est possible de recourir à la procédure de révision « allégée » de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme.

6) Quelle procédure mettre en œuvre pour permettre la réalisation d'un parc photovoltaïque dans une zone non ouverte à l'urbanisation (2AU) d'un PLUi ? Est-il possible de déposer un permis pour ce parc photovoltaïque sans avoir besoin au préalable de faire une modification du PLUi pour ouvrir à l'urbanisation la zone 2AU, sachant que le PLUi a été approuvé il y a 2 ans ?

Les zones à urbaniser dites « 2AU » sont des zones pour lesquelles la capacité des voies et réseaux existant à la périphérie immédiate des terrains ne permettent pas une urbanisation immédiate. Selon les dispositions du 2ème alinéa de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme, l'ouverture d'une zone 2AU est « *subordonnée à une modification ou à une révision du PLU comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone.* »

Dans le cas d'un PLUi approuvé, il est donc au moins nécessaire de procéder à une modification du PLUi avant d'envisager le dépôt d'un permis de construire, même s'il s'agit d'un projet de parc photovoltaïque, ou à défaut une révision, notamment si l'ouverture à l'urbanisation pour

un tel projet a pour effet de remettre en cause le PADD du PLUi. Ce projet doit d'ailleurs être compatible avec les OAP qui seront définies sur cette zone.

2.3.2.3 MISE EN COMPATIBILITE

PROCEDURE	CHAMP D'APPLICATION
Mise en compatibilité du PLU avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général (article L. 153-54 du CU)	- Opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique lorsqu'elle est requise, et qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme ; - Opération faisant l'objet d'une déclaration de projet prononcée sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction (en application de l'article L 300-6 du CU), qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme.

1) Un SCoT modernisé est en cours de finalisation. Les communes demandent si elles doivent lancer une révision générale de leur PLU. Au vu des dispositions de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes, une modification simplifiée peut-elle suffire même si l'ensemble du PLU est remis en cause (PADD, ouverture de zones AU en A ou N, etc…) ?

Si le SCoT est modernisé par une procédure de révision, alors il entre "automatiquement" dans le champ de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes.

L'article L. 131-3 du code de l'urbanisme s'applique de plein droit depuis le 1er avril 2021, à la première révision du SCoT ou du PLU. La modernisation du SCoT, ou l'entrée du SCoT dans le champ de l'ordonnance précitée, n'a pas d'impact sur le régime de mise en compatibilité du PLU.

2 cas de figures s'ouvrent pour la mise en compatibilité d'un PLU avec un document de rang supérieur :

- Soit le PLU a été élaboré ou révisé <u>après</u> le 1er avril 2021, ou a anticipé l'application de l'ordonnance. Il entre donc dans le champ de l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme actuellement en vigueur.

  Dans cette situation, le PLU peut se mettre en compatibilité avec les documents de rang supérieur par la **modification simplifiée**. Le porteur du PLU procède à une analyse de la compatibilité de son document avec le SCoT **au plus tard un an** après l'entrée en vigueur de ce SCoT ou de la délibération décidant le maintien ou la mise en compatibilité de ce SCoT. Le porteur du PLU délibère alors sur la nécessité, ou non, de mettre en compatibilité son document d'urbanisme avec le SCoT.
- Soit le PLU a été élaboré ou révisé <u>avant</u> le 1er avril 2021, et n'a pas choisi d'anticiper l'application de l'ordonnance. Le PLU reste donc sous le régime de l'ancien article L. 131-6 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur avant le 1er avril 2021.
  Dans ce cas, le PLU doit être modifié pour se mettre en compatibilité avec le SCoT **dans un délai d'un an** après l'entrée en vigueur du SCOT, ou de **3 ans** si la mise en compatibilité implique une révision du PLU.

2.3.2.4 MISE A JOUR

La mise à jour du plan local d'urbanisme est effectuée chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes prévu aux articles R. 151-51 et R. 151-52 du code de l'urbanisme, et notamment le report en annexe du plan des servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article R. 151-51 (cf. articles L. 153-60 et R. 153-18 du CU).

2) Dans le cas d'une abrogation de SUP (PT1 et PT2) est-il nécessaire de mettre à jour le PLU(i) ?

Lorsque les servitudes PT1 et PT2 seront abrogées, celles-ci n'auront plus à figurer dans les annexes du PLU. Il conviendra donc de le mettre à jour dans les conditions prévues par l'article R. 153-18 du code de l'urbanisme, par arrêté du maire ou par arrêté du président de l'EPCI le cas échéant. Cette mise à jour se fera par arrêté du préfet dans le cas prévu au 2ème alinéa de l'article L. 153-60.

2.4 COMPETENCE PLU

2.4.1 CAS D'UN TRANSFERT DE COMPETENCE A UN EPCI

1) La compétence « PLU » a été transférée à une communauté de communes. Suite à ce transfert, si la communauté de communes décide de poursuivre la révision du PLU communal, au moment de l'arrêt de la révision de ce PLU, doit-on considérer que l'avis de la commune concernée est requis ?

Dans le cas d'un transfert de compétences, l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme prévoit effectivement que L'EPCI compétent puisse « achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu, engagée avant la date (...) du transfert de cette compétence ». Lorsque la procédure a été engagée par une commune, l'accord de celle-ci est requis.

Ainsi, Le même article ajoute que "l'établissement public de coopération intercommunale se substitue de plein droit à la commune ou à l'ancien établissement public de coopération intercommunale dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date (...) du transfert de la compétence.

C'est donc l'EPCI qui arrêtera le projet de PLU à la place de la commune et qui prendra toutes les délibérations afférentes à la procédure. Le code de l'urbanisme ne précise pas dans cet article si la commune émet un avis à chaque délibération prise par l'EPCI en cours de procédure.

L'article L. 153-15 du CU, qui s'applique généralement dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, précise par ailleurs que "lorsque l'une des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement", l'EPCI doit délibérer à nouveau pour arrêter le projet de PLUi.

Dans le cas où les modifications apportées au projet de PLUi ne font pas l'objet d'un avis favorable de la commune, "le projet de plan local d'urbanisme est arrêté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés." Il n'est pas précisé que cet article s'applique dans le cas de la

poursuite par l'EPCI d'une procédure engagée par une commune qui lui a délégué sa compétence en application de l'article L. 153-9.

Cependant, la poursuite de la procédure de révision du PLU se fera dans les conditions prévues par les articles L. 153-14 à L. 153-26 du CU, que l'autorité compétente soit la commune ou un EPCI.

En l'absence d'indication particulière sur les cas mentionnés à l'article L. 153-9, il conviendrait tout de même de mettre en application les dispositions prévues par l'article L. 153-15 dans le cas où la commune concernée par le PLU émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui forcément la concernent directement.

2.4.2 CAS D'UNE FUSION MIXTE ENTRE EPCI COMPETENT(S) ET NON COMPETENTS(S) EN URBANISME

1) Quelles sont les procédures mises en place pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) pour des EPCI issus d'une fusion d'EPCI ?

Concernant les procédures applicables aux EPCI issus d'une fusion dite « mixte » entre anciens EPCI compétents et non compétents en matière de PLU, la compétence en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale s'applique de droit au nouvel EPCI, au jour de sa création et sur l'ensemble de son territoire.

Ceci résulte de l'application combinée de la loi ALUR, qui a inscrit la compétence « plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale » dans le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, et du code général des collectivités territoriales (article L5211-41-3 III), qui précise qu'en cas de fusion les compétences obligatoires existantes avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement sur l'ensemble de son périmètre.

Dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le législateur a introduit un dispositif pour faciliter la réalisation de plans locaux d'urbanisme intercommunaux sur des EPCI importants. L'article L153-3 du code de l'urbanisme permet à une communauté de communes ou d'agglomération issue d'une « fusion mixte » de pouvoir prescrire la révision générale d'un PLU ou d'un PLUi existant, sans être obligée de ce fait d'engager l'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité de son périmètre. Cette mesure s'applique à l'ensemble des EPCI issus de fusions mixtes, qui sont nombreux du fait de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunales arrêtés en 2016.

Elle laisse donc le temps à la nouvelle communauté de s'organiser et à l'ensemble des communes concernées de s'acculturer à la situation, nouvelle pour certaines, de l'exercice de la compétence au niveau intercommunal, avant de lancer l'élaboration du PLUi. La communauté pourra ainsi faire le choix, pendant 5 ans à compter de sa création, si elle le souhaite, de gérer les documents d'urbanisme à l'échelle où ils existaient au moment de sa création et de mener toutes procédures d'évolution de ces documents, y compris la révision générale si cela lui paraît pertinent.

2.4.2.1 CAS D'UN PLAN DE SECTEUR

(pas de question recensée)

2.5 DISPOSITIONS PARTICULIERES AUX EPCI DE GRANDE TAILLE (PLUi INFRACOMMUNAUTAIRES)

(pas de question)

2.6 CADUCITE DES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS (POS)

1) **En 2011, une commune, à l'époque couverte par un Plan d'occupation des sols (POS), a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU). Ce dernier a été approuvé en 2019, après l'échéance de la caducité du POS au 27 mars 2017, ce qui a ainsi conduit à l'application des règles du règlement national d'urbanisme (RNU) sur la commune d'avril 2017 à l'entrée en vigueur du PLU en décembre 2019.**

   La délibération d'approbation du PLU vient d'être annulée par le tribunal administratif pour vice de procédure.

   Suite à cette annulation, quelles règles sont remises en vigueur sur le territoire de la commune, celles du POS ou du RNU ?

Selon les dispositions de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, « l'annulation ou la déclaration d'illégalité (…) d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur (…) le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. »

Etant donné que la commune était revenue à l'application des règles du RNU entre la date de caducité du POS et l'approbation du PLU en novembre 2019, si le PLU vient à être annulé, le POS ne peut pas être remis en vigueur en tant que document d'urbanisme immédiatement antérieur puisque ce dernier était déjà caduc. C'est donc bien le RNU qui s'applique après l'annulation du PLU.

En revanche, le POS aurait pu être remis en vigueur dans les conditions définies à l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme si le PLU avait été approuvé avant la date de sa caducité.

3 MODALITES DE PUBLICITE DES DOCUMENTS D'URBANISME

3.1 ENTREE EN VIGUEUR DES DOCUMENTS D'URBANISME

1) A compter du 1er janvier 2023, la publication sur le Géoportail constitue la mesure de publicité des documents d'urbanisme. Sont-ils exécutoires à compter de cette publication suivie de la transmission au préfet ? Est-ce que cette publication fait également démarrer les délais de recours ?

Quid des dispositions réglementaires de l'article R.153-21 du code de l'urbanisme qui perdurent et qui prévoient une publicité et une information complémentaires ?

L'article L. 153-23 du CU modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, conditionne désormais le caractère exécutoire d'un PLU et de la délibération qui l'approuve :

- à la publication sur le portail national de l'urbanisme, c'est-à-dire le géoportail de l'urbanisme (GPU) ;
- et à la transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat. Il y a un délai d'un mois supplémentaire lorsque la commune n'est pas couverte par un SCOT.

C'est l'exécution de ces deux conditions cumulées qui rend exécutoire le document d'urbanisme. Selon la jurisprudence établie sur la base de l'ancienne version de l'article L. 153-23 du CU (ancien article L. 123-12), c'est la plus tardive des deux dates, entre la publication et la transmission au préfet, qui détermine le caractère exécutoire du document (CE, 2 avril 2021, n° 427736). De plus, même s'il résulte des dispositions réglementaires des articles R. 153-20 et R. 153-21 du code de l'urbanisme (anciens articles R. 123-24 et R. 123-25) que cette délibération doit faire l'objet d'un affichage pendant un mois et que cet affichage doit être mentionné de manière apparente dans un journal diffusé dans le département, « *le respect de cette durée d'affichage et celui de cette obligation d'information par voie de presse sont sans incidence sur la détermination de la date d'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme.* »

Ainsi, depuis le 1er janvier 2023, ces formalités d'affichage et d'insertion dans un journal local ne conditionnent plus le caractère exécutoire du PLU (sauf exception pour certaines communes de moins de 3 500 habitants).
En revanche, pour la fixation des délais de recours des tiers, il convient de rappeler les dispositions mentionnées dans le code de justice administrative, selon lesquelles « la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée » (cf. article R. 421-1 du CJA). Ainsi, le délai de recours pour excès de pouvoir à l'encontre du PLU est de 2 mois à compter de la publication de la décision réglementaire.

Ce délai de recours court à compter de l'accomplissement de l'ensemble des modalités de publicité de cet acte, qui comprennent également les formalités d'affichage et de publication dans un journal local prévues à l'article R. 153-21, alinéa 1er, qui demeurent applicables hormis pour celles ayant abrogées par l'ordonnance du 7 octobre 2021 (publication dans les registres administratifs des collectivités territoriales).

En effet, cet article précise que la délibération d'approbation du PLU (mentionnée dans la liste des actes de l'article R. 153-20 du CU) produit ses effets juridiques « dès l'exécution de l'ensemble » de ces formalités.

2) Pour un PLU approuvé en 2019 qui a fait l'objet d'une mise à jour afin d'y intégrer de nouvelles annexes en mars 2023, soit après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux mesures de publicité et d'entrée en vigueur des SCoT et PLU approuvés mentionnées à l'article L. 153-23 du code de l'urbanisme, est-il obligatoire de verser ces annexes sur le Géoportail de l'urbanisme (GPU) ? Doit-on ainsi considérer que cette annexion est une évolution du PLU ?

Les nouvelles dispositions de l'article L. 153-23 et suivants du code de l'urbanisme issues de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, prévoient que le PLU et la délibération qui l'approuve soient publiés sur le portail national de l'urbanisme, c'est-à-dire sur le GPU. Le IV de cet article précise que cette disposition s'applique aux « évolutions du plan local d'urbanisme et aux délibérations qui les approuvent ».

Parmi les procédures d'évolution du PLU faisant l'objet d'une délibération d'approbation, figurent la révision générale ou « allégée », la modification de droit commun ou simplifiée, la mise en compatibilité. Ces évolutions ont pour effet de modifier les dispositions réglementaires ou les orientations du PLU.

En revanche, bien qu'elle soit mentionnée parmi les procédures d'évolution du PLU dans le code de l'urbanisme, la procédure de mise à jour ne concerne que la modification du contenu des annexes du PLU et, hormis dans le cas des servitudes d'utilité publique, l'intégration d'une annexe au PLU ne la rend pas opposable aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. De plus, la mise à jour du PLU n'est pas actée par une délibération mais par arrêté de l'autorité compétente en matière de PLU (commune ou EPCI), sauf dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 153-60, qui implique un arrêté préfectoral.

Compte-tenu de ces éléments, il n'est donc pas obligatoire de verser sur le GPU les nouvelles annexes intégrées au PLU, sauf lorsqu'il s'agit des servitudes d'utilité publique qui, selon les dispositions de l'article L. 133-3 doivent être versées sur le GPU par le gestionnaire de la servitude concernée. En outre, en application des dispositions de l'article L. 152-7 « seules les servitudes annexées au plan ou publiées sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 133-1 peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol ».

3) Doit-on considérer que les modalités d'entrée en vigueur du PLU suite à une modification simplifiée sont définies par les dispositions de l'article L. 153-23 du code de l'urbanisme qui sont applicables aux procédures d'évolution du PLU, ou faut-il faire application des dispositions d'entrée en vigueur mentionnées à l'article L. 153-48 du code de l'urbanisme applicables à l'acte approuvant une modification simplifiée et qui renvoie aux articles du code général des collectivités territoriales (CGCT)?

En effet, le IV de l'article L. 153-23, relatif au caractère exécutoire du PLU, dispose que « *Le présent article est applicable aux évolutions du plan local d'urbanisme et aux délibérations qui les approuvent.* » laissant ainsi supposer une applicabilité de cet alinéa à l'ensemble des procédures existantes alors que, dans le même temps, l'article L. 153-48 prévoit des dispositions spécifiques pour l'entrée en vigueur des modifications simplifiées en indiquant que « *L'acte approuvant une modification simplifiée devient exécutoire à compter de sa publication et de sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.* »

pour les questions dont elles traitent et la règle générale continue à s'appliquer pour le surplus. Les dispositions de l'article L. 153-48 sont des règles spéciales adaptées à la procédure de modification simplifiée du PLU. Ces dispositions propres aux modifications simplifiées qui restent à ce jour pleinement en vigueur et comprises dans une section 6 dédiée spécifiquement aux procédures de modification du PLU, il n'y a aucune raison de faire prévaloir pour les modifications simplifiées la règle générale commune à toutes les autres procédures alors qu'il existe une règle spéciale adaptée à leur objet.

Par suite, il est préférable de continuer à appliquer l'article L. 153-48 aux procédures de modification simplifiée tant sur le plan des modalités de publicité à prévoir que pour la définition du caractère exécutoire de cette procédure.

Par conséquent, la publication d'un dossier de modification simplifiée et de la délibération qui l'approuve sur le GPU ne conditionne pas actuellement le caractère exécutoire de cet acte.

La publication s'effectue dans les conditions prévues par le CGCT, c'est-à-dire sous forme électronique, de nature à garantir l'authenticité et à assurer la mise à disposition du public de manière permanente et gratuite (le Géoportail ou le site internet de la collectivité). Pour les communes de 3 500 habitants, la collectivité a également le choix d'une publication par affichage, soit par publication papier, soit sous forme électronique.

4) Dans le cas où le territoire d'une commune n'est pas couvert par un SCOT, faut-il considérer qu'un PLU dont la modification simplifiée vient d'être approuvée, devient exécutoire un mois après sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'État en application de l'article L. 153-23, ou devient-il exécutoire « à compter de sa publication et de sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'État » en application de l'article L. 153-48 ?

Selon le IV de l'article L. 153-23, en l'absence de SCOT, un PLU approuvé ou ayant fait l'objet d'une évolution, ne peut être exécutoire que dans un délai minimum d'un mois après sa publication sur le Géoportail de l'urbanisme et sa transmission au préfet (si le préfet n'a pas émis d'observations pendant ce délai).

Cependant, s'agissant d'une modification simplifiée du PLU, il convient également de considérer les dispositions particulières applicables à cette procédure mentionnées à l'article L. 153-48 du CU qui précisent que "L'acte approuvant une modification simplifiée devient exécutoire à compter de sa publication et de sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales." Selon cet article, l'acte approuvant la modification simplifiée du PLU devient exécutoire après sa publication, et sa transmission au préfet, et non dans un délai d'un mois après la transmission au préfet du document.

Cette disposition spécifique à la procédure de modification simplifiée fait ainsi exception à la règle générale, et permet de rendre exécutoire le PLU à compter de sa publication et sa transmission au préfet.

4 TRAJECTOIRE VERS LE ZAN : DISPOSITIONS ET OUTILS PROPRES A LA PLANIFICATION

4.1 DECLINAISON DES OBJECTIFS DE REDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS DANS LES DIFFERENTS DOCUMENTS DE PLANIFICATION

4.1.1 FIXATION DES TRANCHES ET DES OBJECTIFS CHIFFRES DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

5) L'article 151-4 du code de l'urbanisme prévoit qu'un PLU réalise un bilan sur la consommation foncière (effective) des ENAF, sur les dix ans précédant l'arrêt du PLU. Or, la Loi Climat et Résilience fixe désormais une trajectoire de réduction de la consommation des ENAF à compter d'une période de référence "fixe" : le bilan de la consommation d'espace de la première tranche de dix années (2021-2031) s'effectue au regard de la consommation observée dans la période 2011-2021. Ne faudrait-il pas mettre en cohérence les dispositions de l'article L151-4 avec la trajectoire fixée par la loi ?

La loi Climat et résilience permet effectivement de caler tous les documents sur une même période de référence, ce qui facilitera la mise en œuvre de la trajectoire menant au « ZAN ».

Comme le précise le fascicule 2 du guide ZAN (page 34), dans l'intervalle et pendant une période transitoire, les périodes de référence pour la réalisation des bilans et des projections dans les documents d'urbanisme se superposent.

Il y a d'une part, la période imposée par la loi qui a pour année pivot la date de promulgation de la loi soit 2021 (le bilan porte sur la période 2011-2021 et les projections sur 2021-2031). Le bilan qui s'inscrit dans la trajectoire menant au ZAN est effectué en premier lieu dans les documents supra communaux, le SCoT et à défaut le SRADDET.

L'article L. 151-5 du code de l'urbanisme précise que le PADD du PLU fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces et de lutte contre l'étalement urbain pour la réalisation des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation des sols fixés dans les documents supérieurs, au regard du bilan imposé par la loi.

Il y a d'autre part, la période prévue par le code de l'urbanisme pour l'analyse de la consommation d'ENAF, qui porte sur les dix années précédant l'arrêt du projet de PLU ou l'adoption du SCOT, indépendamment de la période de référence prévue par la loi. Ce bilan permettra à la commune d'affiner ses calculs de la consommation d'espace notamment pour la projection des objectifs de cette consommation au niveau local, en compatibilité avec les objectifs supra communaux.

Ainsi, comme le précise le fascicule 2, un SCoT adopté en 2027 ou un PLU adopté en 2028 inclura nécessairement dans ses objectifs de projection fixés en référence à la première tranche de dix années prévue par la loi (2021-3031), une part de foncier en réalité déjà consommée, puisqu'il concernera une période passée, à savoir 2021-2027. Pour un PLU approuvé en 2028, les objectifs de consommation d'espaces qui seront fixés pour la période suivant son approbation, porteront donc en réalité sur les années restant à courir jusque fin 2030, soit moins de trois ans.

A ce jour, l'évolution législative et réglementaire en lien avec la mise en œuvre des objectifs menant au ZAN est stabilisée. Cette stabilité législative et réglementaire est un élément essentiel de la mise en œuvre de la réforme, puisque la démarche d'évolution des documents

d'urbanisme induite par le ZAN s'inscrit dans un temps long. Il n'est donc pas envisagé de modifier les dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme à ce sujet.

4.1.2 INTEGRATION DES OBJECTIFS DU ZAN DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX EN COURS D'EVOLUTION

1) Un SCoT ou un PLU(i) prescrit avant la promulgation de la loi et qui n'a pas encore été arrêté doit-il intégrer immédiatement les objectifs de lutte contre l'artificialisation ?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de distinguer les dispositions qui sont d'application immédiate, de celles qui nécessitent d'être préalablement déclinées par le document régional. En effet, la loi impose tout d'abord aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i), carte communale) différentes obligations qui, en l'absence de disposition transitoire, sont d'application immédiate. Il s'agit des obligations inscrites dans le II de l'article 194 et qui imposent, par exemple au SCoT de fixer par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation, ou encore pour les PLU(i), la définition dans les OAP des actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques ou encore la présence d'une étude de densification pour justifier toute nouvelle ouverture à l'urbanisation.

Dans le cas particulier où la délibération arrêtant le projet de document est adoptée après le 22 août 2021 ou si, s'agissant d'une carte communale, l'enquête publique est ouverte après cette date, il y a alors lieu d'appliquer sans délais les dispositions du II de l'article 194 de la loi.

Ensuite, la loi impose aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i), carte communale) qu'ils intègrent les objectifs de réduction d'artificialisation en compatibilité avec les documents régionaux. Dans l'application de cette obligation, deux cas de figure peuvent se présenter, selon que le document régional a déjà, ou non, intégré les objectifs fixés par la loi :

Si le document régional répond aux exigences de la loi, le document local en cours d'adoption ou de révision ne peut être arrêté sans avoir au préalable intégré les objectifs fixés par le document régional. A partir de l'entrée en vigueur du document supra intégrant les objectifs, le document infra, dès sa première évolution, ne peut être adopté s'il ne s'est pas mis en compatibilité avec les objectifs du document supra, quand bien même cette adoption interviendrait avant 2027 ou 2028.

En revanche, si le document régional n'a pas encore intégré les objectifs fixés par la loi, alors les dispositions du IV de l'article 194 ne s'appliqueront au document local qu'à compter de l'entrée en vigueur du document régional modifié ou révisé.

Cependant, si le document régional n'intègre pas les objectifs en 2024, le SCoT ou, en l'absence de SCoT, le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale devra alors intégrer directement un objectif de réduction, pour la période 2021-2031, de moitié de la consommation des ENAF par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période 2011-2021 (en application du deuxième alinéa du 5° du IV de l'article 194).

2) Un SCoT prescrit et arrêté avant la promulgation de la loi doit-il intégrer directement les objectifs de lutte contre l'artificialisation ?

En réalité, la question ne se pose pas exactement en ces termes, mais doit plutôt être envisagée sous l'angle du moment auquel le document doit intégrer les objectifs de lutte contre l'artificialisation.

Si la délibération arrêtant le projet est adoptée avant le 22 août 2021 ou si, s'agissant d'une carte communale, l'enquête publique est ouverte avant cette date, alors les dispositions du IV ne lui seront opposables qu'après son entrée en vigueur.

La collectivité peut finaliser la procédure d'élaboration ou d'évolution de son projet de document sans risquer d'être confrontée à une fragilité juridique. Toutefois, dès l'entrée en vigueur de son document, elle devra intégrer les objectifs selon les modalités et dans les délais précisés IV de l'article 194.

En revanche, le document d'urbanisme devra tout de même intégrer les mesures d'application immédiate (comme par exemple, pour les SCoT, la fixation d'objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation par tranche de 10 ans, ou pour les PLU(i), la définition dans les OAP des actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques et la présence d'une étude de densification).

3) Comment un PLU(i) prescrit avant la promulgation de la loi et couvert par un SCoT opposable intègre-t-il les objectifs de la loi ?

Un PLU(i) ou une carte communale en cours d'élaboration et couvert par un SCoT doit être compatible avec ce SCoT dans les conditions imposées par la hiérarchie des normes en vigueur et conformément aux dispositions du code de l'urbanisme.

Ainsi, deux cas de figure sont possibles :

- Si le SCoT en vigueur a intégré les objectifs de la loi, soit en intégrant les objectifs régionaux, soit en intégrant directement les objectifs de la loi (après le 22 novembre 2024, si le document régional est en carence), alors le PLU(i) ou la carte communale devra décliner les objectifs contenus dans le SCoT.
- Si le SCoT en vigueur n'a pas intégré les objectifs de la loi au moment de l'arrêt du PLU(i) ou de l'ouverture de l'enquête publique pour une carte communale, alors le PLU(i) ou la carte communale aura pour seules obligations d'être compatible avec le SCoT qui lui est opposable.

4) Un SCoT sur le point d'être arrêté, sur un territoire couvert par un SRADDET qui ne remplit pas aujourd'hui les objectifs de la loi, doit-il différer son arrêt pour attendre l'évolution du SRADDET ? De même, un PLU sur le point d'être arrêté doit-il différer son arrêt jusqu'à la révision du SCoT ? Quels conseils donner aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux concernant l'évolution de leurs documents ?

L'évolution engagée du SCoT ne doit pas être retardée pour attendre l'intégration des objectifs par le niveau régional. En effet, ce retard pourrait rendre complexe l'application des mesures pérennes (l'objectif de réduction du rythme d l'artificialisation, par tranches de dix ans, débutant en 2021). Il est plutôt conseillé de poursuivre la procédure d'évolution et d'engager au plus vite le dialogue avec le porteur du document régional pour échanger autour des besoins, des orientations se préfigurant et des efforts à réaliser.

En tout état de cause, si le SCoT entre en vigueur avant 2024[3] et que le document régional n'intègre qu'après cette évolution les objectifs de réduction, le SCoT pourra intégrer les objectifs régionaux par la procédure d'évolution de son choix, dont la modification simplifiée, avant le 22 février 2027.

Le même conseil est à donner s'agissant des PLU(i).

5) Un SCoT (ou, en son absence, un PLU(i) ou une carte communale) en cours de révision, en l'absence d'intégration des objectifs de réduction par le document régional d'ici l'arrêt du SCoT, doit-il intégrer un objectif de réduction de moitié de consommation d'espaces par rapport à la période décennale précédente ?

Non, un SCoT, ou en son absence un PLU(i) ou une carte communale, arrêté avant l'évolution du document régional intégrant les objectifs de la loi, n'a pas à intégrer d'objectifs de réduction de moitié de la consommation d'espaces.

Lorsque le document régional aura évolué pour intégrer les objectifs, le SCoT, dès sa première évolution, devra se rendre compatible avec le document régional. S'il s'agit d'un SRADDET, le SCoT devra se mettre en compatibilité avec les règles de ce document, et prendre en compte les objectifs qui y sont fixés le cas échéant. Il participera alors à la territorialisation des objectifs régionaux.

Un SCoT, ou en son absence un PLU(i) ou une carte communale, a l'obligation d'intégrer un objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces par rapport à la consommation observée durant la décennie 2011-2021, seulement lorsque le document régional n'a pas intégré les objectifs avant le 22 novembre 2024.

4.1 CALCUL DE LA CONSOMMATION D'ESPACES ET DES SURFACES ARTIFICIALISEES

6) Dans le cadre de procédures de révision générale, nous avons des PLU anciens qui présentent des capacités résiduelles très importantes dans l'enveloppe urbaine (en zone urbaine).

Afin de se conformer à la loi climat et résilience et d'intégrer des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, les bureaux d'études proposent de mettre en place des outils qui permettent de geler la constructibilité de certaines parcelles afin de limiter la consommation d'espaces (espaces verts protégés, EBC).

Comment considérer les parcelles grevées d'une inconstructibilité (par EVP ou EBC) en zone urbaine : peut-on justement les considérer comme n'étant pas de la consommation d'espace future ?

Au sein de l'enveloppe urbaine, les espaces résiduels seront considérés comme faisant partie de l'espace urbanisé en fonction de leur appréciation au regard d'un faisceau d'indices jurisprudentiels, tels que la densité de l'urbanisation environnante, la continuité ou l'absence de rupture de l'urbanisation, la présence d'équipements collectifs (cf. page 11 du fascicule 1 du guide du ZAN).

Si au regard de cette analyse, les espaces concernés de taille limitée peuvent être qualifiés de « dents creuses », leurs surfaces seront généralement appréhendées comme étant urbanisées.

En revanche, si au regard de ce faisceau d'indices, ces espaces répondent aux critères de surfaces qualifiées de « NAF », leur urbanisation constituerait de la consommation d'espaces NAF. Ainsi, le fait de grever ces parcelles d'une servitude d'inconstructibilité, telle qu'une servitude d'espaces boisés classés ou d'espaces vert protégés, les protège d'une urbanisation future, puisque la suppression de telles servitudes impliquera une révision du PLU ou a minima la déclaration d'un projet d'intérêt général ou d'utilité publique.

Au moment du bilan de la consommation d'ENAF, ces espaces ne seront pas comptabilisés s'ils n'ont pas fait l'objet d'une consommation effective d'espaces.

> Par ailleurs, pourra être également comptabilisée en déduction de la consommation, la « transformation effective d'espaces urbanisés ou construites en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation » (cf. article 194, III, 5° de la loi Climat et résilience, complété par la loi du 20 juillet 2023). Il est possible de planifier la renaturation, par exemple en mettant en place une OAP sectorielle pour définir une zone préférentielle pour la renaturation, ou une zone propice à l'accueil de « sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation » (cf. article L. 163-1-A du code de l'environnement).