

Septembre 2022

# Urbanisme réglementaire

Présentation simplifiée des réformes : de la Loi ALUR à la Loi Climat et Résilience

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (L. ALUR)

Décret n° 2015-1783 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

- **Vers le PLU intercommunal** : l'article 136 de la loi ALUR pose le principe d'un transfert de plein droit de la compétence urbanisme aux EPCI.
- **Renforcement de la portée du SCOT** : le PLU doit être mis en compatibilité avec le schéma dans les trois ans dès que celui-ci fait l'objet d'une révision. Par ailleurs, l'article L. 122-2 CU – dans sa rédaction issue de la loi ELAN – sanctionne l'absence de SCOT par une impossibilité, pour la commune, d'ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et agricoles. Par ailleurs, la loi interdit de limiter le périmètre du schéma à celui d'un seul EPCI.
- Afin de renforcer la densification en zone urbaine, la loi ALUR procède également à **la suppression du COS** et revient sur la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles dans le règlement du PLU.
- La loi ALUR signe également la **caducité automatique des POS**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. En l'absence de PLU approuvé, c'est le RNU qui s'applique.

**Ordonnance n° 2015-1174 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme** procède à la recodification du Livre Ier de la partie législative du Code de l'urbanisme.

Avec la loi ALUR comme loi d'habilitation, le Gouvernement a procédé à une « rénovation » du Code de l'urbanisme ainsi qu'à une modernisation du PLU.

- Dans un premier temps, le décret vient **recodifier à droit constant la partie réglementaire du Code de l'urbanisme**.
- Dans un second temps, s'éloignant un peu du cadre fixé la loi d'habilitation, le pouvoir réglementaire procède à une **rénovation du PLU**. Plusieurs évolutions notables :
  - **Flexibilisation du PLU** : Certaines zones urbaines ou à urbaniser peuvent être **encadrées par des OAP sans recourir au PLU** (articles R. 151-8 et 151-9 du CU).

De la même manière, les élus peuvent **choisir de laisser certaines zones sans règlement**, lesquelles seront alors régies par le RNU (R. 151-19 CU).

Dans le prolongement de cette logique de PLU « à la carte », on notera **la fin du caractère obligatoire des règles d'implantation des constructions** par rapport aux voies, emprises publiques et limites séparatives. L'autorité compétente peut désormais **choisir librement, parmi les règles d'utilisation du sol définies par les articles R. 151-17 et s. CU**, celles qui leur paraissent le mieux répondre aux objectifs poursuivis.

- **Nouvelle nomenclature simplifiée pour le règlement d'urbanisme** : Aux termes de l'article R. 151-9, un PLU « contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables ».

Par ailleurs, là où l'ancien article R. 123-9 CU listait 8 destinations aux constructions, le nouvel article R. 151-27 **n'en distingue plus que 5 (et 20 sous destinations), listées aux articles R. 151-27 à 151-29 CU** :

- Exploitation agricole et forestière
- Habitation
- Commerce et activités de service
- Equipements d'intérêts collectifs et services publics
- Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire

**Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (L. MACRON)**

La loi Macron introduit un nouvel article L. 127-2 CU permettant au PLU de fixer des secteurs au sein desquels « *la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires, définis à l'article L. 302-16 du CCH, bénéficie d'une majoration du volume constructible qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 30 %.* »

Au surplus, notons que le texte permet à l'autorité compétente en matière de PLU de fixer des secteurs où il peut être imposé « *aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (...)* » aux termes de l'article L. 123-1-5 CU dans sa rédaction issue de la loi Macron.

<p><b>Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (L. NOTRe)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le législateur ayant pour objectif de renforcer le rôle des régions, il leur confie la charge d'être la collectivité « chef de file » en matière de développement durable <b>en créant le SRADET, document obligatoire et prescriptif vis-à-vis du SCOT et du PLU.</b></li> <li>➤ Un après la loi ALUR, le législateur revient sur l'interdiction faite aux SCOT de faire coïncider leur périmètre avec celui d'un EPCI.</li> </ul>
<p><b>Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine</b></p>	<p>La loi LCAP modernise et simplifie un régime de protection du patrimoine urbain qui, au fil du temps, était devenu un véritable nœud gordien ; Cherchant à pallier l'échec cinglant des AVAP, créées par la Loi Grenelle II (2010) avec comme vocation le remplacement des ZPPAUP préexistantes par un nouveau dispositif plus soucieux des considérations environnementales, le législateur a créé les SPR (sites patrimoniaux remarquables).</p> <p>Article 112 de la loi LCAP : « <i>Tous les secteurs sauvegardés et toutes les AVAP créées avant la publication de la loi deviennent de plein droit <b>des sites patrimoniaux remarquables</b>. Il en va de même pour toutes les ZPPAUP non transformées en AVAP</i> »</p> <p>De plus, la loi LCAP crée l'article L. 631-1 du Code de patrimoine, lequel invite l'autorité compétente en matière de PLU à doter le SPR d'un outil réglementaire (prioritairement, d'un PSMV ; subsidiairement, d'un PVAP).</p>
<p><b>Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (L. ELAN)</b></p>	<p>Dans son chapitre IV (« <i>Simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme</i> »), la loi ELAN apporte plusieurs modifications aux documents d'urbanisme et de planification.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>L'article 42 de la loi ELAN confère au SCOT une vocation supplémentaire, celle de document d'application de la loi littoral.</b> Il appartient désormais aux SCOT d'identifier les zones d'extensions de l'urbanisation dans les communes littorales.</li> <li>➤ La Loi ELAN, en son article 34, <b>précise les effets en cas d'annulation d'un PLU</b> : la remise en vigueur du POS immédiatement antérieur se fait <b>automatiquement</b> et ce pour 24 mois maximum. Une fois ce délai échu, et en l'absence d'un nouveau PLU/CC, le RNU se substituera au POS.</li> <li>➤ ZAC/OAP : La loi crée l'article L. 151-7-2 CU, lequel permet une procédure « d'approbation concomitante », en ce que « <b>la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme contenant des orientations d'aménagement et de programmation peut valoir acte de création de la zone d'aménagement concerté</b> ».</li> <li>➤ <b>Rationalisation de la procédure d'élaboration des PLUi</b> : si la loi ELAN rend obligatoire les débats sur le PADD aux échelons intercommunal <u>et</u> communal, ceux-ci sont réputés tenus s'ils n'ont pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLUi.</li> </ul>

- **Précisions sur le bilan de consommation d'espaces contenu dans le PLU** : la loi ELAN modifie l'article L. 151-4 CU pour que l'analyse couvre les dix années précédant l'arrêt du projet de PLU, et non plus son approbation.
- **Mise en compatibilité simplifiée entre grandes opérations d'urbanisme et documents d'urbanisme via la procédure intégrée** (L. 300-6-1 CU)
- **L'article 46 de la loi ELAN autorise le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, un certain nombre de mesures ayant trait à simplifier la hiérarchie des normes d'urbanisme (I) et adapter et délimiter l'objet, le périmètre et le contenu du SCOT (II)**. Le 16 juin 2020, deux ordonnances ont été prises en ce sens et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2021.

#### **Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme**

- **Quatre documents ne sont plus opposables aux documents d'urbanismes** (Chartes de développement de pays, SDARF, SRDAM, DTA). Notons que contrairement à l'ambition affichée du législateur, **les DOO du SCOT et les OAP restent opposables**.
- **La simple « compatibilité » ne remplace pas totalement le rapport de « prise en compte » pour les documents sectoriels** : ainsi, aux termes de l'article L. 131-2, les SCOT doivent toujours « prendre en compte » les SRADDET ainsi que les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics. Un choix qui, là aussi, semble « fort malvenu », en ce qu'il va à rebours de la volonté initiale du législateur (E. Carpentier, R. Noguellou, « Que tout change pour que rien ne change », AJDA, 2020, p. 2261)
- **Une rationalisation des règles de compatibilité a également été entreprise**. Il est ainsi créé un « check-up » triennal, durant lequel l'autorité compétente examine si de nouveaux documents sont entrés en vigueur et, le cas échéant, prend une délibération engageant la procédure de mise en compatibilité, laquelle peut se faire par la voie de la modification simplifiée. Une exception subsiste néanmoins quant à la conformité du PLU au SCOT, le « check-up » devant nécessairement intervenir dans l'année suivant l'entrée en vigueur de ce dernier (L. 131-7 CU).
- **Enfin, l'ordonnance institutionnalise la pratique de la note d'enjeux**, document délivré par le préfet de département à la demande de l'autorité en charge du document d'urbanisme synthétisant les enjeux à traduire dans le document d'urbanisme pour le mettre en compatibilité avec les documents (L. 132-4-1 CU)

### Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale

- **La structure et le contenu du document sont modernisés par l'article 3 de l'ordonnance : le PADD est remplacé par un projet d'aménagement stratégique (PAS),** lequel a pour objectif de « *définir 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* » ; **Le rapport de présentation est supprimé** et son contenu (diagnostic, etc.) renvoyé en annexe. Dès lors, le SCOT est composé d'un PAS, d'un DOO et, en annexe, des composantes de feu le rapport de présentation. Notons **que le contenu du DOO est également rationalisé**, en ce qu'il ne couvre plus que 5 thématiques contre 11 auparavant.
- **Le périmètre du SCOT évolue également. L'article 5 de l'ordonnance entérine la transition du « bassin de vie » au « bassin d'emploi » et « de mobilité ».** Cela signifie que le document devra dorénavant prendre en compte les « déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi, les besoins de protection des espaces naturels et agricoles ainsi que les besoins et usages des habitants en matière de logements, d'équipements, d'espaces verts, de services et d'emplois. »
- **Notons néanmoins que cette évolution reste modeste et ne répond pas à la question, pendante depuis la Loi NOTRE, du périmètre géographique du SCOT.** Celle-ci était en effet revenue sur les dispositions de la loi ALUR en autorisant la coïncidence entre le périmètre d'un SCOT et celui d'un EPCI. A tout le moins est-il prévu, au moment du bilan sexennal du schéma, **un examen de « l'opportunité » d'élargir le périmètre d'un SCOT** coïncidant avec un EPCI.

### Décret d'application article L.151-7 -2 de la Loi ELAN (approbation valant acte de création ZAC)

- Le nouvel article R. 151-2-1 du Code de l'urbanisme prévoit **que l'approbation du plan local d'urbanisme vaut acte de création d'une ZAC** en application de l'article L. 151-7-2 lorsque le rapport de présentation comporte une description de l'existant dans le périmètre de cette ZAC ainsi que de son environnement et qu'il énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions du PLU et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, la création de cette zone a été retenue.
- Les orientations d'aménagement et de programmation applicables à une ZAC créée par la délibération d'approbation du PLU en application de l'article L. 151-7-2 doivent au moins comporter (art. R. 151-8-1) le schéma d'aménagement de la ZAC qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale, le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la ZAC ainsi que la mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone.

**Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (L. ASAP)**

- L'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 40 de la loi, **prévoit désormais que la modification et la mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan local d'urbanisme (PLU), doivent faire l'objet, lorsqu'elles sont soumises à autorisation environnementale après examen au cas par cas, d'une procédure de concertation préalable.**
- L'article L. 104-1 du code de l'urbanisme, dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 40 de la loi ASAP, prévoit désormais que **la procédure d'élaboration et de révision des PLU est soumise à évaluation environnementale de manière systématique**, et non plus après un examen au cas par cas comme c'était le cas auparavant.

**Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (L. CLIMAT ET RESILIENCE)**

Au cœur de la loi climat et résilience, on trouve **un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, c'est-à-dire contre « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol (...) par son occupation ou son usage »** (nouvel art. L. 101-2-1 CU).

L'article 191 de la loi climat et résilience fixe un objectif : dans les dix ans suivant sa promulgation, le rythme de l'artificialisation des sols doit permettre de réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation observée sur les dix années précédentes. *In fine*, **il s'agira d'atteindre zéro artificialisation nette en 2050.**

Un objectif qui doit être pris en compte par les documents de planification d'urbanisme : SRADDET et autres documents régionaux ; SCOT ; PLU et, le cas échéant, carte communale (art. 194 de la loi) :

Concrètement :

- **Un SRADDET « climatisé »**, c'est un document complété ou modifié pour exprimer une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols qui permette d'atteindre l'absence de toute artificialisation nette à l'horizon 2050, avec un objectif fixé par tranches de dix ans, qui doit être décliné entre les différentes parties du territoire régional. Dans un souci de différenciation, création d'une conférence des SCOT à l'échelle régionale, laquelle rassemblera les EP compétents et fixera des objectifs infrarégionaux rejoignant l'objectif régional.
- Les objectifs du SRADDET (ou, le cas échéant, du SDRIF, PADDUC ou SAR) sont intégrés au **SCOT via le PAS** et mis en œuvre par le DOO
- **Un PLU « climatisé »**, c'est un document dont le PADD fixe les objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain en cohérence avec les orientations du SCOT.

- **Surtout, les prévisions d'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers doivent dorénavant être justifiées par une étude de densification des zones déjà urbanisées**, pour démontrer que la capacité d'aménager et de construire dans ces zones y est déjà mobilisée.
- La loi climat et résilience fait également naître de nouvelles obligations pour les PLU. Ainsi, **les OAP doivent dorénavant définir un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (153-6-1 CU) en cohérence avec le PADD. De plus, dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50.000 habitants, le PLU doit dorénavant définir une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables.**

Les délais de « climatisation » des documents sont alors fixés comme suit :

- Au plus tard, le 22 août 2023 pour les documents régionaux
- Le 22 août 2026 pour les SCOT.
- Le 22 août 2027 pour les PLU

De plus, le texte prévoyait initialement que les conférences des SCOT devaient se réunir dans les six mois suivant la promulgation de la loi, réunion à compter de laquelle elles disposaient de deux mois pour formuler des propositions d'objectifs régionaux. Nous le verrons, le législateur va revenir sur ces délais dans la loi 3DS (2022).

Pour mettre en conformité les documents, **il est possible de passer par la voie de la modification simplifiée**, aux termes des articles L. 143-37 et L. 153-45 CU (art. 194 de la loi).

La sanction d'une absence de mise en conformité :

- Pour le SCOT, seront suspendues les ouvertures à l'urbanisation des zones et secteurs dans lesquels s'applique le principe d'urbanisation limitée, et ce jusqu'à la mise en conformité du document
- Pour le PLU, il ne sera plus possible de délivrer des autorisations d'urbanismes dans les zones à urbaniser jusqu'à la modification idoine.



Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Décrets n° 2022-763 et n° 2022-762 du 29 avril 2022

Deux apports notables sur le plan de l'urbanisme réglementaire :

- D'abord, **dans le prolongement de la loi climat et résilience, le législateur a repoussé les dates de « climatisation » des documents de planification et d'urbanisme initialement arrêtées.**

Ainsi, aux termes de l'article 114 de la loi 3DS, les documents régionaux devront être « climatisés » dans les trente mois (et non plus deux ans) à compter de la promulgation de la loi climat et résilience.

De la même manière, les délais initialement prévus pour la première réunion de la conférence des SCOT sont supprimés, et **celle-ci dispose dorénavant de quatorze mois pour formuler une proposition d'objectifs régionaux.**

- Ensuite, on peut noter que la **loi 3DS crée un nouvel article du Code de l'urbanisme (L. 151-42-1), lequel dispose qu'il appartient dorénavant au règlement d'urbanisme de « délimiter les secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant. »**

Deux décrets pris le 29 avril 2022 en application de la loi Climat et résilience :

- Le premier décret (n° 2022-762) vient indiquer les **modalités d'intégration des objectifs ZAN dans les documents d'urbanisme et de planification** et notamment de **leur déclinaison à l'échelon infrarégional.**

Il est ainsi créé un **article R. 4251-8-1 CU**, lequel vient préciser que « **des règles territorialisées permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional** identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs SCOT. **Est déterminée pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années.** »

Au surplus, il est précisé que le fascicule du SRADDET (fascicule auquel les autres documents sont liés par un lien de compatibilité) :

- Peut, de manière facultative, **comporter une liste des projets d'intérêt général et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels l'artificialisation des sols induite ne sera pas décomptée de l'enveloppe régionale**
- **Préciser les moyens d'observation et de suivi** permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

- Le second décret (n° 2022-763) vient **établir la nomenclature des surfaces concernées en ajoutant au CU l'annexe suivante :**

## Catégories de surfaces

### Surfaces artificialisées

1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).

2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).

3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux.

4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).

5° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.

<b>Surfaces non artificialisées</b>	6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel, qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.