



Lutter contre l'artificialisation des sols : Pourquoi ? Comment ?



5

Les leviers réglementaires

Des SCOT à l'échelle pertinente

Cadre réglementaire applicable :
Articles L.143-1 à L.143-9 du Code de l'urbanisme

Les enjeux

Le Code de l'urbanisme attribue aux collectivités la charge de délimiter le périmètre d'un SCoT qui leur paraît pertinent et de le proposer au préfet. Il donne à l'autorité administrative de l'État le pouvoir d'arrêter ce périmètre, ou de demander aux collectivités de le reconsidérer. Il donne aussi à l'autorité administrative de l'État le pouvoir d'imposer à la collectivité d'élaborer un SCoT là où il n'y en a pas et où cette carence nuit gravement à la cohérence des politiques publiques.

Conformément à l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020, entré en vigueur le 1^{er} avril 2021, qui a retranscrit l'article L.143-3 du Code de l'urbanisme :

« Le périmètre du schéma de cohérence territoriale prend 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. Il prend également en compte :

- les périmètres des groupements de communes, des pays et des parcs naturels, ainsi que les périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des bassins de mobilité au sens de l'article L. 1215-1 du code des transports, des plans de mobilité, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement ;
- les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs. »

Cette évolution récente dans la définition du périmètre du SCoT, qui s'inscrit aussi dans le contexte de l'entrée en vigueur du SRADDET et de l'évolution de la carte des intercommunalités résultant de la loi NOTRe, conduit à envisager des périmètres de SCoT souvent plus étendus que ceux qui résultaient de la recherche d'identification d'un « bassin de vie » selon la réglementation antérieure. Elle rend donc d'autant plus pertinente la recherche d'une échelle adaptée pour les nouveaux territoires de SCoT.

L'ordonnance du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCoT demande aussi à leurs structures porteuses, lors du bilan des six ans, d'examiner l'opportunité d'élargir leur périmètre en lien avec les territoires limitrophes lorsque le territoire du SCoT correspond à celui d'un seul EPCI. Ce point doit alors faire l'objet d'un débat au sein de cet EPCI. Cette évaluation est obligatoirement transmise à l'autorité administrative de l'État.

Ces nouveaux critères visent à renforcer le positionnement stratégique du SCoT sur de grands territoires, en dépassant le cas échéant l'échelle des SCoT mono EPCI et en limitant les superpositions avec les PLUI. Cet élargissement du périmètre renforce ainsi la capacité de mise en cohérence territoriale des documents et

opérations qui doivent être compatibles avec le SCoT. Il tend aussi à permettre une meilleure articulation avec les documents dont il doit assurer l'intégration (SRADDET, SAGE ...).

Un SCoT dont le périmètre est proche de celui de son bassin d'emploi et qui s'appuie sur les bassins de mobilités dans lesquels s'organise et se développe l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité, bénéficie d'une certaine autonomie de fonctionnement (taux élevé de résidents travaillant dans le territoire, déplacements et mobilités intra-territoriales, accessibilité aux équipements ...). Ceci accroît les marges de manœuvre du document de planification pour agir et répondre aux grands enjeux du territoire.

Le principe

L'initiative de la délimitation du périmètre d'un SCoT appartient aux collectivités. L'autorité administrative de l'État arrête ce périmètre.

Les pouvoirs d'intervention de l'État

L'autorité administrative compétente de l'État peut demander aux collectivités :

- ▶ soit de déterminer un périmètre de schéma de cohérence territoriale lorsqu'elle constate que l'absence de schéma de cohérence territoriale nuit gravement à la cohérence des politiques publiques ;
- ▶ soit de délibérer sur l'extension d'un périmètre existant lorsqu'elle constate que le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale ne permet pas d'atteindre les objectifs définis à l'article L. 143-6 du Code de l'urbanisme.

Application du principe d'urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un SCOT

Cadre réglementaire applicable :
Articles L.142-4 et L.142-5 du Code de l'urbanisme

Les enjeux

Depuis le début des années 2000 et la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), le SCoT est positionné comme le socle du projet d'aménagement du territoire, à une échelle permettant de mettre un projet cohérent en œuvre.

Afin d'inciter les territoires à élaborer des SCoT, le corpus réglementaire a créé un certain nombre de dispositifs, dont le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT.

Celui-ci permet, en creux, d'inciter les collectivités à s'intégrer dans une démarche globale de planification, tout en garantissant, à chaque projet, une vision plus large grâce au contrôle de l'État ou de l'établissement public porteur du SCoT lorsque celui-ci est en cours d'élaboration.

Le principe

Dans les communes où un SCoT n'est pas applicable, diverses zones ou secteurs ne peuvent pas être ouverts à l'urbanisation :

- ▶ 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 ;
- ▶ les secteurs non constructibles des cartes communales ;
- ▶ les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ;
- ▶ les zones ou secteurs rendus constructibles après la date du 4 juillet 2003 pour la délivrance d'autorisations d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du Code de commerce, ou d'autorisations en application des articles L. 212-7 et L. 212-8 du Code du cinéma et de l'image animée.

Commentaires

Le principe fixé ci-dessus interdit toute extension nouvelle de l'urbanisation dès lors que celle-ci n'est pas encadrée par un SCoT.

Ce principe est assorti d'une exception. Il peut en effet y être dérogé, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et, le cas échéant, de l'établissement public porteur du SCoT lorsque celui-ci est en cours d'élaboration. La dérogation ne peut toutefois être accordée que 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 (article L.142-5 du Code de l'urbanisme).

Des PLUi plutôt que des PLU

Cadre réglementaire applicable :
Articles L.153-1 à L.153-3 du Code de l'urbanisme

Les enjeux

Pour faire face aux questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources et de pénurie de logements, le niveau communal n'est, aujourd'hui, plus systématiquement le plus approprié pour planifier l'usage de l'espace. Les enjeux actuels exigent que ces questions soient prises en compte sur un territoire plus vaste, permettant d'être plus cohérent avec le bassin de vie de ses habitants. L'intercommunalité est désormais l'échelle la plus pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, mutualiser les moyens, les compétences, et mettre en place une solidarité entre les communes du territoire.

Le principe

Le plan local d'urbanisme intercommunal couvre l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale lorsque celui-ci est compétent en matière de plan local d'urbanisme.

Les dérogations

- ▶ Tous les EPCI ne se sont pas dotés de la compétence en matière de plan local d'urbanisme. C'est pourquoi la loi ALUR a voulu opérer un transfert de compétence automatique. Ce transfert peut cependant être remis en question lorsque s'exprime à l'échelle de l'EPCI une minorité de blocage. Le mécanisme mis en œuvre par la loi ALUR prévoit qu'un transfert de compétence automatique s'opère le premier janvier suivant chaque exercice de renouvellement du conseil communautaire, mais laisse à cette occasion aux membres de la collectivité une nouvelle occasion d'exprimer une minorité de blocage. À noter que la loi ALUR rend également possible à tout moment un transfert de compétence spontané au profit de l'EPCI.
- ▶ Des dispositions particulières s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de grande taille (à partir de cinquante communes). Ce régime dérogatoire au droit commun permet à ces communautés, sous réserve de remplir certains critères et après accord du préfet, de pouvoir réaliser, de manière échelonnée dans le temps ou concomitamment, plusieurs PLU infra communautaires assurant la couverture de la totalité de leur territoire.

Règlement national d'urbanisme (RNU)

Principe de constructibilité limitée

Cadre réglementaire applicable :
Articles L.111-3 à L.111-5 du Code de l'urbanisme

Les enjeux

Le cadre réglementaire fixe une règle de constructibilité limitée aux territoires qui ne sont pas dotés de documents d'urbanisme et les incite ainsi à en élaborer.

Ce principe pose une logique de sobriété foncière, en limitant la possibilité de nouvelles constructions uniquement à l'intérieur de la partie urbanisée.

Le principe

En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.

Les dérogations

Peuvent toutefois être autorisées en dehors des parties urbanisées de la commune, les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 101-2 et aux dispositions des chapitres I et II du titre II du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

La délibération mentionnée au 4° de l'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme est soumise pour avis conforme à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de la saisine de la commission.