

PRÉFET DE LA RÉUNION

Le Préfet

Saint-Denis, le 27 AVR. 2020

Le préfet de La Réunion
à
Liste des destinataires

Copie à :

Mme la sous-préfète de Saint-Benoît
M le sous-préfet de Saint-Paul
M. le sous-préfet de Saint-Pierre

Objet : Evolution des schémas de cohérence territoriale suite à la loi ELAN
PJ : Une annexe et une FAQ ministérielle

N° 2020..160

Les dispositions des articles 42 à 45 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) visent à simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme et traduisent la volonté du législateur de renforcer le rôle des collectivités dans la mise en oeuvre des dispositions de la loi littoral sur les territoires.

A cet effet, la loi confirme le rôle privilégié du schéma de cohérence territoriale (SCoT) dans la déclinaison de la loi littoral à l'échelon local. Il revient au SCoT de déterminer les modalités d'application de la loi littoral sur son périmètre et de déterminer les critères d'identification des différentes formes urbaines prévues à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et leur localisation.

La loi modifie également la règle d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante fixée à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Elle supprime la possibilité d'urbaniser sous forme de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». En contrepartie, la loi crée les « secteurs déjà urbanisés », forme urbaine intermédiaire entre le village et l'urbanisation diffuse, au sein desquels une densification est possible sous certaines conditions.

Il revient aux SCOT de déterminer les critères d'identification de ces secteurs et leur localisation et aux PLU d'en déterminer le périmètre précis. Aussi, je tenais à vous en faire part afin que vous puissiez intégrer cette réflexion dans le cadre de prochaines procédures d'évolution du ScoT.

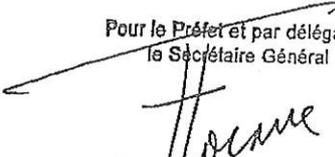
En particulier, une période transitoire a été introduite pour faciliter l'adaptation des ScoT à ces nouvelles dispositions via une procédure de modification simplifiée, possible sous réserve d'être engagée avant le 31 décembre 2021.

Vous trouverez ci-joint une note de synthèse des principales évolutions législatives ainsi apportées, ainsi qu'une foire aux questions élaborée et mise à jour régulièrement par le ministère et à vocation de vos services techniques.

Mes services sont à votre disposition pour vous accompagner dans cette réflexion. Des réunions d'échanges sous l'égide des sous-préfets d'arrondissement me semblent être un format approprié.

Le préfet,

Pour le Préfet et par délégation
le Secrétaire Général



Frédéric JORAM

Liste des destinataires

M le président de la CIREST
M le président du TCO
M le président du SMEP Grand Sud
M le président de la CINOR
M le président de Région

1/ L'évolution du contexte législatif

Dans l'état du droit antérieur à la loi ELAN, l'extension de l'urbanisation au sein des communes littorales n'était autorisé qu'en continuité des agglomérations et des villages existants ou en hameau nouveau intégré à l'environnement (ancien article L. 121-8 du code de l'urbanisme).

La loi ELAN a procédé à des ajustements de ce principe :

- La possibilité d'urbaniser sous forme de « hameau nouveau intégré à l'environnement » (HNIE) a ainsi été supprimée.
Des dispositions transitoires prévues au V de l'article 42 de la loi ELAN accompagnent néanmoins cette suppression. Ces dispositions permettent de délivrer des autorisations d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 pour des constructions au sein de HNIE existants.
- Pour résoudre la problématique des « dents creuses », la loi ELAN a créé les « secteurs déjà urbanisés », nouvelle forme urbaine intermédiaire entre le village et l'urbanisation, au sein desquels une densification est possible à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics. (Les débats de la Loi ELAN suggèrent que les activités hôtelières y sont autorisées)

Les critères de détermination de ces secteurs sont posés par la loi de la façon suivante :

- ils doivent se situer en dehors des espaces proches du rivage ;
- ils se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

De plus, la loi ELAN attribue un rôle majeur aux collectivités dans la mise en œuvre des dispositions de la loi littoral sur les territoires. À cet effet, il appartient au SCoT de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et de les localiser (conformément à l'article L 121-3 du code de l'urbanisme).

2/ Les modalités d'identification des « secteurs déjà urbanisés »

Afin de procéder à cette identification des secteurs déjà urbanisés, le SCoT doit veiller aux points de vigilance ci-dessous :

- a/ Une localisation des secteurs hors des espaces proches du rivage ;
- b/ Le caractère suffisamment dense et structuré des secteurs pour être éligibles ;
Concernant le nombre de constructions permettant de définir un secteur déjà urbanisé, intermédiaire entre un village et une urbanisation diffuse, il n'appartient pas au niveau national de fixer ce seuil, qui dépend du contexte local.
Il s'agit pour les SCoT d'opérer des choix en termes de densité, de présence d'infrastructures et d'équipements (présence de voies de circulation, de réseaux d'eau potable, d'électricité, d'assainissement, de collecte de déchets, de lieux collectifs,...) afin de distinguer les secteurs déjà urbanisés et les secteurs d'urbanisation diffuse.
- c/ Une délimitation de secteurs dans un objectif de densification, sans offrir la possibilité d'étendre ces formes urbaines intermédiaires ;

d/ Une justification à produire du besoin de densification de ces secteurs au regard de la capacité d'accueil du territoire et des particularités locales.

3/ La procédure de modification simplifiée des SCoT

Une période transitoire a été introduite par la Loi ELAN pour faciliter l'adaptation des SCoT, et leur permettre ainsi de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et secteurs déjà urbanisés et d'en définir la localisation et permettre au PLU de délimiter ces secteurs. Le recours à une procédure de modification simplifiée des SCoT est possible sous réserve que cette procédure soit engagée avant le 31 décembre 2021.

Article 42 de la loi ELAN : *« Il peut être recouru, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), à la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L 143-37 à L 143-39 du code de l'urbanisme afin de modifier le contenu du schéma de cohérence territoriale pour la mise en œuvre de la seconde phrase du second alinéa de l'article L 121-3 du même code ou du deuxième alinéa de l'article L 121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021 ».*

Le déroulement de la procédure de modification simplifiée est le suivant :

- Engagement de la procédure de modification à l'initiative du président de la collectivité
- Délibération de l'organe délibérant de la collectivité sur les modalités de mise à disposition du public
- Notification par le président de la collectivité du projet de modification simplifiée aux Personnes Publiques Associées (PPA) mentionnées à l'article L 132-7 et 8 du code de l'urbanisme et à la CDNPS
- Sollicitation par le président de la collectivité d'un avis au cas par cas sur l'évaluation environnementale du projet de modification du SCoT.
Le cas échéant, la collectivité peut s'y soumettre de façon volontaire et produire une évaluation environnementale dans le cadre du projet de modification du SCoT. En effet, l'évolution des SCoT pour permettre l'identification des secteurs déjà urbanisés entraînant une évolution des droits à construire sur le territoire, elle présente dès lors potentiellement un impact sur l'environnement.
- Le cas échéant, avis de l'autorité environnementale
- Avis de la CDNPS
- Portée à la connaissance du public des modalités de mise à disposition du projet de modification du SCoT au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition
- Mise à disposition du public pendant un mois du projet de modification, de l'exposé de ses motifs, des avis émis par les PPA, la CDNPS et le cas échéant par l'autorité environnementale
- Élaboration du bilan de mise à disposition du public
- Délibération de la collectivité, qui prend connaissance du bilan de mise à disposition du public et qui adopte le projet de modification du SCoT, le cas échéant modifié pour tenir compte des avis émis et des observations formulées lors de la mise à disposition.
- Publication et transmission de l'acte approuvant la modification simplifiée à l'autorité administrative de l'État dans les conditions définies aux articles L 2131-1 et L 2131-2 du code général des collectivités territoriales.



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES
TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

*Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature*

Mission communication

FLASH DGALN n° 05-2020

Le 26 février 2020

À l'attention de Mesdames et Messieurs

**les Préfets de région et de département,
les Directeurs régionaux de
l'environnement, de l'aménagement et
du logement,
les Directeurs de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
les Directeurs départementaux
des territoires,
les Directeurs départementaux
des territoires et de la mer,**

FOIRE AUX QUESTIONS SUR LES DISPOSITIONS DE LA LOI ELAN MODIFIANT LA LOI LITTORAL

L'ensemble des dispositions de la loi ELAN du 23 novembre 2018 modifiant la loi littoral suscite de nombreuses interrogations. Dans ce contexte, un travail de compilation de l'ensemble des questions posées par les acteurs de terrain, élus et services déconcentrés principalement, a été réalisé en vue d'élaborer une foire aux questions : la FAQ ELAN Littoral. Cette FAQ a pour objet d'apporter des précisions sur les modalités de mise en œuvre concrète de ces dispositions et de lever les difficultés d'interprétation qu'elles posent.

Cette FAQ qui sera publiée sur le site intranet du ministère a vocation à évoluer et à s'enrichir au fil du temps.

I. Quelques données de cadrage :

Les dispositions des articles 42 à 45 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) visent à simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme et traduisent la volonté du législateur de renforcer le rôle des collectivités dans la mise en œuvre des dispositions de la loi littoral sur les territoires.

A cet effet, la loi confirme le rôle privilégié du schéma de cohérence territoriale (SCoT) dans la déclinaison de la loi littoral à l'échelon local. Il revient au SCoT de déterminer les modalités d'application de la loi littoral sur son périmètre et de déterminer les critères

d'identification des différentes formes urbaines prévues à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et leur localisation.

La loi modifie également la règle d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante fixée à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Elle supprime la possibilité d'urbaniser sous forme de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». En contrepartie, la loi crée les « secteurs déjà urbanisés », forme urbaine intermédiaire entre le village et l'urbanisation diffuse, au sein desquels une densification est possible sous certaines conditions.

Il revient au SCOT de déterminer les critères d'identification de ces secteurs et leur localisation et au PLU d'en déterminer le périmètre précis. Afin de faciliter l'entrée en constructibilité de ces nouveaux secteurs, des dispositions transitoires sont prévues jusqu'au 31 décembre 2021.

Les dispositions du II de l'article 42 de la loi ELAN permettent aux collectivités de recourir jusqu'à cette date à la procédure de modification simplifiée pour procéder à l'évolution de leurs documents d'urbanisme (SCoT et PLU).

Les dispositions du III de l'article 42 de la loi ELAN instaurent jusqu'au 31 décembre 2021 un mécanisme de délivrance anticipée d'autorisations d'urbanisme, sous réserve de l'accord du préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), dans les secteurs déjà urbanisés ciblés par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme mais non encore identifiés par le SCOT ou non délimités par le plan local d'urbanisme.

La loi introduit également d'autres évolutions :

- L'assouplissement de la dérogation au principe de continuité pour les constructions nécessaires aux activités agricoles prévu à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme ;
- L'introduction d'un article L. 121-5-1 du code de l'urbanisme qui permet le développement des énergies renouvelables sur de petits territoires insulaires ;
- La modification de l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme qui a pour effet de rendre limitative la liste des aménagements légers pouvant être implantés au sein des espaces littoraux remarquables ;
- L'insertion après le II de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales d'un II bis qui permet au PADDUC de déterminer, en dehors des espaces proches du rivage, des secteurs dans lesquels le principe de continuité de la loi littoral ne s'applique pas lorsque la commune est également soumise aux dispositions de la loi montagne.

II. FAQ « ELAN Littoral » :

Voici les réponses apportées aux questions les plus récurrentes.

1/ La circonstance que le SCoT n'ait pas exercé la compétence confiée par le second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, ou ne l'ait pas exercé complètement, fait-elle obstacle à toute urbanisation en continuité des agglomérations et des villages ?

Non.

Aux termes du second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi ELAN :

« Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation ».

Cette disposition a pour objet de renforcer la portée du SCoT dans la déclinaison des dispositions générales de la loi littoral à l'échelon local, en prévoyant notamment qu'il intègre les critères d'identification des agglomérations, villages et autres secteurs déjà urbanisés. Il ne s'agit pas pour autant de subordonner toute possibilité d'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages à la modification préalable des schémas.

En effet, contrairement à ce qui est expressément prévu pour l'identification des secteurs déjà urbanisés (SDU) mentionnés à l'alinéa 2 de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le premier alinéa de cet article ne subordonne pas la faculté de construire en continuité de l'urbanisation existante (villages et agglomérations) à l'exercice préalable de la compétence confiée au SCoT par le second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme. Il précise en effet que *« l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et les villages existants. »*.

Par conséquent, la circonstance que le SCoT n'ait pas exercé la compétence qui lui est confiée par le second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme n'a pas pour effet de faire obstacle à la poursuite de l'urbanisation en continuité des agglomérations et des villages, que ce soit par le biais de l'ouverture à l'urbanisation par les PLU de zones en continuité, ou par le biais d'autorisations de construire.

Dans l'attente de l'actualisation du SCoT, les collectivités peuvent s'appuyer sur les critères dégagés par la jurisprudence et la doctrine administrative pour identifier les agglomérations et les villages qui ne seraient pas déjà identifiés par les documents d'urbanisme applicables sur leur territoire (voir notamment pour les notions d' « agglomération » et de « village », l'Instruction ministérielle du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, fiche thématique « L'extension de l'urbanisation en continuité »).

2/ Est-ce que les villages perdent leur caractère constructible tant qu'ils n'ont pas été identifiés par le SCoT ?

Non.

La loi ELAN confie au SCoT le soin de déterminer les critères d'identification des différentes formes urbaines mentionnées à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, incluant les villages, et d'en définir la localisation (article L. 121-3 du code de l'urbanisme). Il ne s'agit pas pour autant de subordonner le caractère constructible d'un village à son identification préalable dans les schémas.

Le premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précise d'ailleurs que « l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et les villages existants » et ne subordonne pas la faculté de construire en continuité des villages à leur identification préalable dans le SCoT.

Par conséquent, les villages conservent leur caractère constructible quand bien même ils n'ont pas encore été identifiés par le SCoT.

3/ Un plan local d'urbanisme peut-il délimiter des « secteurs déjà urbanisés » alors que le SCoT n'a pas encore déterminé les critères d'identification de ces secteurs et leur localisation ? Est-il possible pour un plan local d'urbanisme de délimiter des « secteurs déjà urbanisés » s'il n'est pas couvert par un SCoT ?

Non.

Contrairement à ce qui est prévu pour l'urbanisation en continuité des villages et agglomérations, la loi ELAN attribue un rôle incontournable au SCOT dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi littoral relatives à la densification des secteurs déjà urbanisés (SDU),.

S'agissant des SDU ciblés par l'alinéa 2 de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, la loi ELAN prévoit qu'il revient au SCoT de déterminer les critères d'identification de ces secteurs et d'en définir la localisation (second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme).

L'intention du législateur était ainsi de répondre à la problématique du comblement des « dents creuses » en consacrant un secteur intermédiaire entre le village et l'urbanisation diffuse dans lequel une certaine constructibilité serait permise et d'inscrire cette faculté dans le projet de territoire porté par le SCoT¹ Ce n'est qu'une fois identifiés par le SCoT que ces secteurs sont ensuite délimités à la parcelle par le PLU.

Les critères tenant à la densité, à la continuité, à la structuration par les voies et les réseaux et à la présence d'équipements publics prévus par l'alinéa 2 de l'article L. 121-8 constituent une liste de critères non limitative que les porteurs de SCoT doivent décliner, voire compléter, afin de tenir compte des particularités du territoire couvert.

Tant que ces critères n'ont pas été déclinés par le SCoT à l'échelon du territoire, les PLU ne peuvent pas s'appuyer sur cette liste pour délimiter des SDU.

Il convient de souligner que si un PLU décidait de délimiter des SDU sans attendre l'évolution du SCoT, cela conduirait à une incompatibilité du PLU avec le SCoT qui pourrait perdurer si les SDU délimités ne correspondaient pas ensuite aux critères finalement retenus par le SCoT.

¹ Voir l'amendement présenté le 9 mai 2018 en commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, n° CE2235, à l'origine des dispositions ; voir également les amendements présentés le 25 mai 2018 en séance publique à l'Assemblée Nationale, n° s 1313, 1490 et 2270.

La détermination des SDU par le SCoT constitue donc un préalable nécessaire à leur délimitation par les PLU.

Par conséquent, une collectivité non couverte par un SCoT ne peut pas recourir aux nouvelles dispositions relatives à la densification des SDU. Faute d'être couverte par un SCoT, il ne lui est pas possible de délimiter des SDU dans son PLU. Une exception existe en Corse où le PADDUC peut se substituer au SCoT.

Pour les communes couvertes par un SCoT souhaitant agir dans l'attente de l'actualisation du schéma, elles peuvent recourir jusqu'au 31 décembre 2021 au dispositif transitoire prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN qui permet la délivrance d'autorisations d'urbanisme au cas par cas dans les SDU qui n'ont pas encore été identifiés par le SCoT.

Ce mécanisme transitoire est entouré de plusieurs garanties :

- Les autorisations délivrées requièrent l'accord préalable du préfet émis après avis de la CDNPS.
- Les installations ou constructions autorisées ne doivent pas avoir pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.
- Enfin, les autorisations de construire doivent porter exclusivement sur l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services publics.

4/ Quels sont les critères à prendre en compte pour l'identification des secteurs déjà urbanisés ?

Les secteurs déjà urbanisés sont des formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse. Ils ne sont volontairement pas définis au niveau national pour permettre une définition de ces secteurs adaptée selon les territoires.

La loi ELAN donne toutefois une liste de critères pour aider à leur identification :

- densité de l'urbanisation ;
- continuité de l'urbanisation ;
- structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets ;
- présence d'équipements ou de lieux collectifs.

Cette liste permet aux collectivités de s'appuyer sur une grille de lecture pour caractériser les secteurs déjà urbanisés au niveau local.

Les critères de cette liste ne sont pas cumulatifs. Cela signifie que si ces critères doivent être étudiés, ils ne doivent pas nécessairement tous être remplis.

Par exemple, l'absence d'équipements ou de lieux collectifs ne conduit pas automatiquement à exclure une zone de la qualification de secteur déjà urbanisé.

La densité, le nombre et la continuité de l'espace urbain restent des critères à privilégier.

5/ Peut-on identifier un camping comme un secteur déjà urbanisé ?

Non, un camping ne peut par lui-même être regardé comme un secteur déjà urbanisé.

En revanche, les constructions d'un camping soumises à autorisation, autrement dit les bâtiments « en dur », peuvent être pris en compte pour évaluer le degré d'urbanisation d'un secteur.

6/ Est-ce que des constructions à usage mixte majoritairement composées de logements peuvent être autorisées dans des secteurs déjà urbanisés ?

Non.

L'alinéa 2 de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme permet d'autoriser dans les SDU des constructions et installations « à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics ». L'intention du législateur était ainsi de réserver la possibilité de construire dans les SDU aux logements et aux services publics².

L'emploi de la formulation « à des fins exclusives » confirme cette intention et doit être comprise comme excluant la possibilité d'autoriser des destinations autres que celles limitativement énumérées par le texte.

Il n'est donc pas possible d'autoriser dans des SDU des constructions mixtes même destinées majoritairement à du logement ou de l'hébergement.

7/ Est-ce que le deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, qui permet d'autoriser dans les secteurs déjà urbanisés des constructions et installations « à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics », a pour effet de permettre la réalisation de constructions et installations relatives aux activités hôtelières ?

Oui.

La catégorie de destination « habitation » prévue au 2° de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme comprend les deux sous-destinations « logement » et « hébergement ».

La catégorie de destination « commerce et activités de service » prévue au 3° de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme comprend notamment les sous-destinations « hôtels » et « autres hébergements touristiques ».

La notion d'hébergement mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme n'étant pas assortie de précisions relatives aux caractéristiques

² Voir les amendements présentés le 25 mai 2018 en séance publique à l'Assemblée nationale, n°s 1321, 1495, 1659.

de cet hébergement, elle peut correspondre à la catégorie de destination « habitation » comme à la catégorie « commerce et activités de service » mentionnées ci-avant, qui utilisent toutes deux la notion d'hébergement.

Dans ces conditions, il peut être considéré que l'hébergement au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme inclut les activités hôtelières.

8/ Est-il possible de recourir en zone A et N du PLU au mécanisme prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN qui permet, de manière transitoire et sous conditions, la délivrance d'autorisations d'urbanisme dans les secteurs déjà urbanisés lorsqu'ils n'ont pas encore été identifiés par le SCoT ou délimités par le PLU ?

Oui, mais de tels projets doivent faire l'objet d'un examen particulièrement attentif des services de l'Etat.

Les dispositions du III de l'article 42 de la loi ELAN disposent que :

« Jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, dans les secteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la présente loi, mais non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiés postérieurement à la publication de la présente loi ».

Ces dispositions instaurent un mécanisme transitoire qui permet, dans l'attente de l'actualisation du SCoT et du PLU, de délivrer des autorisations d'urbanisme sur les terrains ciblés par le deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Elles permettent donc, jusqu'au 31 décembre 2021, la délivrance par anticipation d'autorisations d'urbanisme, et ce, quel que soit le zonage du PLU en vigueur sous réserve de respecter le cadre strict posé par le législateur.

En premier lieu, de telles autorisations ne peuvent être accordées qu'avec l'accord préalable du préfet émis après avis de la CDNPS.

Un échange préalable entre les services de l'Etat et les collectivités est fortement recommandé pour s'assurer d'une vision partagée du territoire. En effet, l'accord du préfet, requis par le texte, suppose qu'il peut s'opposer à un projet en l'absence de consensus entre les services de l'Etat et la collectivité sur la qualification de la zone en « secteur déjà urbanisé ».

De la même façon, il serait paradoxal que le préfet donne son accord alors même que le secteur ne serait pas considéré comme densifiable dans les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou d'évolution.

Par conséquent, ce dispositif ne peut être mis en œuvre que dans les secteurs dont il n'est pas douteux, compte tenu des traditions locales et des critères notamment définis par la loi,

qu'ils correspondent à un « secteur déjà urbanisé » que les collectivités envisagent à terme de désigner ainsi dans le SCoT et délimiter, en conséquence, dans le PLU.

Les critères de détermination de ces secteurs sont posés par la loi de la façon suivante :

- ils doivent se situer en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13 ;
- ils doivent se distinguer des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

En deuxième lieu, les installations ou constructions autorisées ne doivent pas avoir pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.

En troisième lieu, les autorisations de construire devront porter exclusivement sur l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services publics.

Enfin, la circonstance qu'un tel secteur figure, dans le cadre du zonage du PLU en vigueur à la date de la délivrance anticipée de l'autorisation de construire, en zone A ou N ne saurait faire en soi obstacle au recours à ce dispositif transitoire. C'est même sa raison d'être : l'intention du législateur est bien de permettre la délivrance d'autorisations au cas par cas, dans l'attente de l'actualisation des documents d'urbanisme.

Il est d'ailleurs souhaitable que le recours, par une ou des collectivités, à ces dispositions transitoires s'accompagne de l'initiation, en parallèle, de procédures d'élaboration ou d'actualisation de leurs documents d'urbanisme afin d'instituer un zonage compatible avec cette densification.

En revanche, le mécanisme n'a pas vocation à permettre l'implantation de constructions dans des secteurs inconstructibles en raison de l'existence d'une servitude d'utilité publique ou d'un plan de prévention des risques.

En cas d'accord de l'Etat, les autorisations d'urbanisme délivrées devront comporter une justification détaillée du recours au mécanisme transitoire prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN (présentation des caractéristiques du secteur justifiant qu'il soit regardé comme un « secteur déjà urbanisé » ; présentation du projet de construction justifiant qu'il n'a pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti...).

9/ L'établissement porteur d'un SCoT qui engage une procédure de modification simplifiée pour identifier les secteurs déjà urbanisés ciblés au second alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme peut-il identifier des secteurs déjà urbanisés dans une commune appartenant à un EPCI nouvellement intégré dans son périmètre mais encore « en zone blanche » car non encore couverte par le SCoT en vigueur ?

Non.

Selon les dispositions de l'article [L. 143-10](#) du code de l'urbanisme, lorsque le périmètre de l'établissement porteur d'un SCoT est étendu à une ou plusieurs communes ou à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, la décision d'extension emporte automatiquement extension du périmètre du SCoT.

Il revient alors à l'établissement en charge du SCoT d'engager l'élaboration d'un schéma, ou la révision ou la modification du schéma en vigueur, pour couvrir l'intégralité du périmètre étendu, et ce, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du schéma en vigueur prévue à [l'article L. 143-28](#) du code de l'urbanisme.

Jusqu'à ce que le SCoT évolue afin de couvrir l'intégralité de son périmètre, une « zone blanche » s'applique sur les territoires des communes nouvellement inclus. Cela signifie qu'aucune disposition du SCoT ne s'y applique, qu'il s'agisse des dispositions de leur SCoT d'origine ou de celles de leur SCoT d'accueil.

De plus, tant que le SCoT d'accueil ne couvre pas le périmètre des territoires des communes nouvellement incluses, il n'est pas possible pour celui-ci d'y identifier des secteurs déjà urbanisés. Il convient d'attendre l'actualisation du périmètre du SCoT.

En revanche, il est possible pour le porteur de SCoT d'identifier des secteurs déjà urbanisés dans les communes qui sont déjà incluses dans le périmètre du schéma, sans avoir à attendre son actualisation.

10/ Est-il possible de recourir de façon cumulée aux deux dispositifs transitoires prévues au II et au III de l'article 42 de la loi ELAN ? Plus précisément, est-ce que le mécanisme transitoire de délivrance anticipée d'autorisation d'urbanisme dans les SDU non encore identifiés par le SCOT ou délimités par le PLU prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN peut s'appliquer entre l'initiation et l'approbation de la modification simplifiée des documents d'urbanisme prévue au II de l'article 42 de la loi ELAN spécifique à l'identification des secteurs déjà urbanisés ?

Oui, sous certaines conditions.

Les communes souhaitant agir dans l'attente de l'actualisation des documents d'urbanisme peuvent recourir au dispositif transitoire organisé par le III de l'article 42 de la loi ELAN. Ce dispositif instaure jusqu'au 31 décembre 2021 un mécanisme de délivrance anticipée d'autorisations d'urbanisme, sous réserve de l'accord du préfet après avis de la CDNPS, dans les secteurs déjà urbanisés ciblés par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme mais non encore identifiés par le SCoT ou non délimités par le plan local d'urbanisme.

La loi ELAN prévoit que ce dispositif s'applique « *en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de la présente loi* ». Cela signifie que ce dispositif transitoire n'est ouvert qu'aux collectivités compétentes qui n'ont pas initié la modification ou la révision du plan local d'urbanisme ni du schéma de cohérence territoriale postérieurement au 24 novembre 2018, date de publication de la loi.

Il en résulte que la fin de la période transitoire correspond à la date à laquelle une procédure de révision ou de modification du plan local d'urbanisme ou du schéma de cohérence territoriale est prescrite, que ces procédures portent sur les dispositions de déclinaison de la loi littoral ou non.

Il ressort des travaux parlementaires qu'il est en revanche possible pour une collectivité d'accorder des autorisations d'urbanisme au titre du III de l'article 42 de la loi ELAN lorsqu'une procédure de modification simplifiée a été engagée sur le fondement du II du même article.

En effet, les amendements parlementaires à l'origine des dispositions du II de l'article 42, adoptés en première lecture au Sénat³, étaient conçus par leurs auteurs comme ne faisant pas obstacle à ce que la faculté accordée pour autoriser des constructions dans les dents creuses, au titre du III du même article, puisse s'appliquer « dans l'attente de la modification des documents d'urbanisme » issue de la procédure simplifiée prévue par ces amendements⁴. En outre, seules les procédures de modification ou de révision initiées postérieurement au 24 novembre 2018 étant visées par le III de l'article 42, la procédure d'autorisation préfectorale peut donc bien être mobilisée en cas d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (voir réponse à la QE n° 09023 de M. Michel Vaspard, publiée au JO du Sénat du 22 août 2019, p. 4341, <http://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190209023.html>).

11/ Lorsqu'il est recouru à la procédure de modification simplifiée prévu au II de l'article 42 de la loi ELAN, à quel moment intervient la consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ? Sur quoi se prononce-t-elle ?

Aux termes des dispositions du II de l'article 42 de la loi ELAN :

« Il peut être recouru, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites :

1° A la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du code de l'urbanisme, afin de modifier le contenu du schéma de cohérence territoriale pour la mise en œuvre de la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 121-3 du même code ou du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021 ;

2° A la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 153-45 à L. 153-48 du même code, afin de modifier le contenu du plan local d'urbanisme pour la mise en œuvre du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021 ».

Ce dispositif a été introduit pour faciliter l'adaptation des SCoT et des PLU, en évitant aux collectivités de recourir à des procédures jugées trop longues et onéreuses.

La loi prévoit que le recours à ces procédures moins contraignantes ne sera possible que jusqu'au 31 décembre 2021 et qu'il devra faire l'objet d'une consultation pour avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites (CDNPS).

³ Amendements présentés les 27 juin et 3 juillet 2018 en commission des affaires économiques du Sénat COM-84 rect., COM-106, COM-219

⁴ Exposé des motifs de l'amendement COM-106

En pratique, la consultation de la CDNPS doit intervenir après la délibération d'engagement de la procédure de modification simplifiée et avant la mise à disposition du public, afin que l'avis émis par la CDNPS puisse être porté à la connaissance du public.

Cette consultation porte sur le contenu du projet de modification.

12/ Est-ce que les modifications simplifiées prévues au II de l'article 42 de la loi ELAN pour identifier les SDU sont systématiquement soumises à évaluation environnementale ?

Bien que cela ne soit imposé par aucun texte, dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de soumettre les modifications simplifiées prévues au II de l'article 42 de la loi ELAN à un examen au cas par cas. Les articles R. 104-7, 3° et R. 104-8, 2° du code de l'urbanisme n'imposent une évaluation environnementale en cas de modification des SCoT et des PLU que lorsque la modification « *permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000* ». Cette évaluation environnementale est systématique.

Toutefois, par décision en date du 19 juillet 2017 (n°400420), le Conseil d'Etat a annulé l'article R. 104-8 du code de l'urbanisme en ce qu'il n'impose pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas d'évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de modification susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

La doctrine unanime, notamment celle du ministère, recommande donc en conséquence de saisir l'autorité environnementale pour qu'elle se prononce sur la soumission ou non à évaluation environnementale de toute modification du PLU (examen au cas par cas), ce dans l'attente de l'adoption du décret portant sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en cours de préparation.

Il convient d'opérer le même raisonnement concernant le recours à la procédure de modification simplifiée du SCoT et du PLU autorisé par le II de l'article 42 de la loi ELAN. En effet, il n'est pas possible d'affirmer a priori que l'identification des secteurs déjà urbanisés par le SCoT ou leur localisation par le PLU ne sont pas susceptibles, chacun pris isolément ou tous réunis, d'avoir un impact notable sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE. En effet, il s'agit, à terme, de permettre de prendre des autorisations de construire en commune littorale.

L'autorité environnementale saisie doit rendre sa décision dans un délai de deux mois sur la nécessité de réaliser ou non une évaluation environnementale. En l'absence de réponse dans ce délai, une évaluation environnementale est requise.

13/ Est-ce que les locaux prévus pour les activités de valorisation et de dégustation des produits issus d'une activité agricole, forestières ou de cultures marines peuvent bénéficier du régime dérogatoire au principe de continuité prévue à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme ? La même question se pose pour les logements de fonction.

Oui mais sous conditions.

Pour les activités agricoles, forestières et les cultures marines, les constructions et installations autorisées au titre de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme doivent être nécessaires et non plus liées aux activités.

Les locaux prévus pour la dégustation ou la valorisation de produits issus de l'activité de production n'entrent donc pas dans le champ de la dérogation permise par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

En revanche, la construction d'un logement de fonction pourra être admise si ce logement est nécessaire à l'activité, dans le cas par exemple où l'activité nécessite une présence permanente et rapprochée de l'exploitant.

14/ Pour l'application de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, est-il nécessaire de consulter systématiquement la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ?

Oui.

Dans l'état du droit préexistant à la loi ELAN, le texte prévoyait un accord du préfet après avis de la seule CDNPS. La loi ELAN a ajouté la consultation de la CDPENAF.

Désormais, le préfet doit donc se prononcer au regard des avis émis par chacune de ces deux commissions. Par conséquent, il convient de les consulter systématiquement.

Afin de ne pas engorger ces commissions, rien ne s'oppose à procéder à des consultations électroniques lorsque le règlement intérieur des commissions le permet.

15/ Quels sont les projets d'aménagement léger en espaces remarquables et caractéristiques du littoral qui sont soumis à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) ?

Tous.

L'avis de la CDNPS est requis pour tous les projets d'aménagement léger situés dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral.

Dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil constitutionnel s'est prononcé en ce sens en précisant qu' : "(...) en vertu du second alinéa de l'article L. 121-24

du code de l'urbanisme, ces projets d'aménagements sont soumis à une autorisation qui est délivrée, selon les cas, après une enquête publique ou une procédure de mise à disposition du public et, dans tous les cas, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites."

Il est rappelé que la liste des aménagements légers autorisés est limitative. Celle-ci, actualisée par le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019, est codifiée à l'article R. 121-25 du code de l'urbanisme.

16/ Est-ce que d'anciens HNIE (hameaux nouveaux intégrés à l'environnement) peuvent être requalifiés en village ou en SDU ?

Oui, sous réserve que le secteur remplisse effectivement les critères d'un village ou d'un SDU.

Les textes ne s'opposent pas à ce qu'un ancien HNIE soit requalifié en village ou SDU s'il en remplit effectivement les critères.

CONTACT

Bureau de la législation et urbanisme – littoral et urbanisme – DGALN/DHUP/QV4
littoral-et-urbanisme.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

