

Planification : Modification du délai de «grenellisation » des documents d'urbanisme (article 132)

1. Rappel du sens de la notion de « grenellisation »

La démarche du Grenelle de l'environnement a placé les politiques d'urbanisme dans le contexte de la transition écologique. Cette prise de conscience a permis de fixer des objectifs volontaristes : *« L'objectif est de limiter au maximum l'étalement urbain, de réduire la consommation d'espace, l'artificialisation des terres, la destruction des paysages et, en milieu déjà urbanisé, de favoriser une conception complètement renouvelée des quartiers, dans leur fonctionnalité (logement, transport, commerces, loisirs, lieu de travail...), pour les rendre agréables et plus économes en énergie. »* (extrait du relevé de la table ronde du programme « Urbanisme et gouvernance territoriale »).

Concrètement, la loi ENE a formulé des attentes nouvelles vis-à-vis des SCOT et des PLU et notamment :

- **La loi ENE fixe de nouveaux objectifs** aux documents d'urbanisme qui devront être pris en compte à toutes les étapes, du diagnostic jusqu'aux prescriptions en passant par la formulation du PADD :

ÉQUILIBRE : introduit la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville

DIVERSITÉ des fonctions et mixité sociale :

- amélioration des performances énergétiques, développement des communications électroniques, diminution des obligations de déplacements, développement des transports collectifs
- mention explicite des activités touristiques et des services

PRÉSERVATION de l'environnement : réduction des émissions de GES, maîtrise de l'énergie et soutien à la production énergétique à partir de sources renouvelables, préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, préservation et remise en bon état des continuités écologiques

- **La loi ENE crée aussi des obligations nouvelles** concernant le contenu des SCOT et des PLU :
 - le rapport de présentation du SCOT doit présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma ;
 - le DOO du SCOT doit préciser les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation ;
 - le rapport de présentation du PLU doit comporter une analyse de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers. Il doit justifier les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le PADD.

- **La loi ENE crée des outils nouveaux** (facultatifs) mobilisables pour servir ses objectifs :
 - le SCOT peut définir une valeur plancher de densité de construction résultant de l'application des règles du PLU dans des secteurs délimités ; dans ces secteurs, possibilité de fixer des normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols se substituant à celles du PLU passé un délai de 24 mois ;
 - le SCOT peut définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction ;
 - le SCOT peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée au respect de performances environnementales renforcées ;
 - le PLU peut fixer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ;
 - le PLU peut imposer aux constructions, travaux, installations ou aménagement, notamment dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées ;
 - le PLU peut imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

- **La loi ENE inscrit dans le code de l'urbanisme le principe du SCOT intégrateur assorti de la création de nouvelles normes supérieures** : les SCOT, et les PLU en l'absence de SCOT, doivent :
 - prendre en compte les orientations des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ;
 - être compatibles avec les orientations fondamentales des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les objectifs des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE).

Enrichissant les objectifs assignés aux documents d'urbanisme, ouvrant de nouvelles possibilités aux SCOT et PLU pour servir ces objectifs, la grenellisation d'un document d'urbanisme est nécessairement complexe à évaluer et ne peut résulter de la simple vérification de la présence de quelques dispositions particulières, mais bien de la cohérence globale du SCOT ou du PLU au regard des objectifs assignés.

2. Les raisons de la modification du délai de « grenellisation »

Pour mémoire, la loi portant Engagement national pour l'Environnement (ENE), dite Grenelle 2, du 12 juillet 2010 avait été complétée par l'article 20 de la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne. Cet article modifiait le VIII de l'article 17 et le V de l'article 19 de la loi ENE pour préciser les modalités d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de cette loi applicables aux SCoT et aux PLU en cours d'élaboration ou de révision. La loi ENE était d'application immédiate pour les nouveaux documents d'urbanisme, mais pour les documents opposables à la date de sa publication, la prise en compte des nouvelles obligations de la loi devait être opérée lors de leur prochaine révision, et au plus tard le 1^{er} janvier 2016¹.

Cette date butoir avait été repoussée au 1^{er} janvier 2017 par la loi Alur.

Elle avait également été repoussée par l'article 13 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises au 31 décembre 2019, pour les documents des communes appartenant à un EPCI ayant lancé un PLUI entre le 27 mars 2014 avant le 31 décembre 2015 sous réserve que le débat sur le PADD ait eu lieu avant le 27 mars 2017.

2.1. Des risques juridiques réels mais difficiles à évaluer

La loi ne prévoyait pas de sanction directe en cas de non-grenellisation des documents d'urbanisme et en particulier ne prévoyait pas leur caducité. Ces documents restent donc dans l'ordonnement juridique. Pour autant, un SCOT ou un PLU qui n'aurait pas été mis en conformité avec la loi portant engagement national pour l'environnement au 1er janvier 2017 aurait été juridiquement fragile. À compter du 1^{er} janvier 2017, toute personne intéressée (particulier, professionnel, association, communes..) pouvait demander à l'autorité compétente d'abroger son document ou de le rendre conforme à la loi. À défaut de suite favorable à sa demande, elle aurait pu saisir le juge.

Le fait que la conformité à la loi Grenelle soit complexe à établir et puisse passer parfois par une simple modification aurait pu également générer des contentieux abusifs par simple suspicion de non conformité.

En cas de contentieux, il est probable que le juge administratif aurait prononcé l'annulation du document d'urbanisme, ne serait-ce qu'au motif de l'insuffisance du rapport de présentation. Il aurait toutefois, en fonction de l'importance de la non conformité et/ou de l'avancement de la procédure de grenellisation, pu être enclin à différer dans le temps l'effet de l'annulation pour permettre la mise en conformité du document. C'est nécessairement au cas par cas que l'importance et les conséquences de la non-conformité auraient été évaluées par le juge.

Mais le risque sans doute le plus redouté par les collectivités et les professionnels, concernait les autorisations d'urbanisme. En effet, même en l'absence de contentieux sur le PLU, ou en attente de la décision du juge si un recours est engagé, des autorisations d'urbanisme ou des autorisations d'aménagement commercial auraient pu être instruites en application d'un document d'urbanisme non conforme au Grenelle et donc auraient pu être contestées pour ce motif (projets situés en extension urbaine, ou peu dense ou mal desservi...). De ce fait, les risques contentieux sur les permis de construire et d'aménager s'en trouvaient augmentés.

Ces risques n'étaient pas marginaux : **au 1^{er} janvier 2017, 60 % des SCOT ne sont a priori pas grenellisés et la moitié des communes dotées d'un PLU potentiellement non grenelle.**

1 Une disposition particulière aux documents approuvés entre le 1^{er} juillet 2012 et le 1^{er} juillet 2013 était également instaurée, pour leur laisser le choix de poursuivre la procédure en cours selon les anciennes dispositions

2.2. Un contexte de réformes expliquant en grande partie les retards mais favorable à leur résorption rapide

Le contexte créé par la réforme territoriale, mais aussi la loi ALUR avec la montée en puissance des intercommunalités en matière de planification et la réforme du contenu des PLU ont ralenti les procédures de révision en cours voire stoppé des initiatives en attente des regroupements à venir. Mais les nombreuses révisions de PLU en cours, ou d'élaboration de PLUI, auxquels s'ajouteront les nouvelles procédures engagées à la suite de la recomposition des EPCI et des transferts de compétence, vont rapidement entraîner la conformité des PLU à la loi ENE comme à la loi ALUR. Les révisions en cours sont également nombreuses pour les SCOT, et les évolutions de périmètres impulsées par la réforme territoriale produiront les mêmes effets.

3. Le nouveau délai de « grenellisation » des SCOT et des PLU

L'article 132 de la loi Egalité et Citoyenneté modifie les articles 17 et 19 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, pour supprimer l'échéance de «grenellisation» des SCOT et des PLU fixée au plus tard au 1^{er} janvier 2017.

Compte tenu de ce qui précède, le législateur a opté pour une modification radicale de l'échéance de grenellisation des PLU et des SCOT : ces documents devront être mis en conformité avec les dispositions de la loi ENE au plus tard à leur prochaine révision.

Il prend ainsi acte du fait que le mouvement en cours de révision, ou d'élaboration s'agissant des PLU intercommunaux, va nécessairement entraîner cette mise en conformité. En effet, les dispositions de la loi ENE concernant les documents d'urbanisme ont été codifiées et s'imposent dans leur globalité à tous les documents d'urbanisme à l'occasion des procédures de révision générale ou d'élaboration.

Il prend acte également du fait que certains SCOT ou PLU ne nécessitent pas obligatoirement une révision générale pour être mis en conformité avec les dispositions introduites par la loi ENE parce qu'ils sont déjà très avancés en matière d'intégration des enjeux de la transition écologique et énergétique. C'est donc au plus tard lors de la prochaine révision que cette mise en conformité doit avoir lieu, mais elle peut aussi s'effectuer dans le cadre d'une modification. C'est notamment ce qu'ont déjà fait un certain nombre de villes à l'occasion d'une modification de leur PLU.

Il ne s'agit donc pas pour les services de l'État de baisser la garde sur les enjeux portés au travers de la mise en œuvre de la « grenellisation », mais d'expliquer aux collectivités que le desserrement des délais a été consenti pour permettre de mener les procédures en cours dans de meilleures conditions et de disposer finalement de documents d'urbanisme plus vertueux.

A noter

L'article 132 de la loi Egalité et Citoyenneté n'a pas apporté de précision sur les procédures de révisions concernées par les dispositions transitoires dans l'expression utilisée : « *Ils [les SCOT et les PLU] intègrent les dispositions de la présente loi au plus tard lors de leur prochaine révision.* ». C'est donc, comme précédemment, l'ensemble des révisions, « générales » ou « allégées » qui sont concernées. En pratique, un PLU non conforme avec les dispositions issues de la loi ENE ne peut donc pas faire l'objet d'une révision à modalité allégée prévue par l'article 153-4.

Contact

DGALN / DHUP

Sous-direction de la qualité du cadre de vie [QV]

Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie [QV3]

Courriel : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr