

LOI « ELAN » du 23/11/2018

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES MESURES AYANT UNE INCIDENCE DIRECTE EN PLANIFICATION

I – Mesures communes aux SCoT, aux PLU et aux cartes communales

► **Intégration de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain dans le droit de l'urbanisme** (art. L.101-2)

La loi ELAN ajoute la lutte contre l'étalement urbain aux objectifs à atteindre par les collectivités, en matière d'urbanisme et précisés à l'art. L.101-2.

► **Intégration du principe de prise en compte du handicap et de la perte d'autonomie dans le droit de l'urbanisme** (art. L.101-2)

La loi ELAN ajoute aux objectifs à atteindre par les collectivités en matière d'urbanisme, la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie.

► **Simplification de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme** (art. L.131-1 à L.131-7, L.141-1 à L.141-2, L.143-40, L.143-41, L.153-49 et L.153-50 modifiés).

Afin de limiter les risques d'insécurité juridique induits par l'obligation de compatibilité ou de prise en compte des documents d'urbanisme de rang supérieur et d'améliorer la lisibilité du droit, la loi ELAN (art. 46) prévoit des mesures de nature législative suivant ces objectifs. Il s'agit notamment de réduire le nombre de documents opposables aux SCoT, aux PLU ou aux cartes communales, tout « en prévoyant les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité » (les chartes des parcs nationaux ne seront pas concernées).

D'autre part, seul le PADD et les OAP du PLU auront à être compatibles avec le SCoT.

Attention : l'ensemble des mesures concernant la simplification de la hiérarchie des normes précitées, sera défini par deux ordonnances prévues par l'art. 38 de la Constitution dans une période de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, pour une entrée en vigueur à compter du 1^{er} avril 2021. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication des deux ordonnances.

II – Mesures concernant les cartes communales

► **Construction d'annexes en secteur non constructible des cartes communales** (art. L.161-4 du CU)

Les cartes communales délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, sauf exceptions. Aux exceptions déjà listées, sont ajoutées :

- l'édification d'annexes à proximité d'un bâtiment existant (la notion de proximité n'est pas précisée et fera l'objet de l'appréciation du juge administratif).
- les 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 (*),
- les constructions et installations nécessaires au stockage et à l'entretien du matériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole (*).

(*) à condition qu'elles ne soient 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.

Attention : les autorisations d'urbanisme de ces constructions et installations, sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

III– Mesures concernant les PLU

► Constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles en zones agricoles ou forestières

L'article L.151-11 est modifié. Désormais, dans les zones agricoles ou forestières, le règlement peut autoriser les 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, 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.

Attention : les autorisations d'urbanisme de ces constructions et installations, sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

► Définition des critères exceptionnels permettant la qualification des STECAL (art. L.151-13 du CU)

La loi ELAN (art. 40) précise que le caractère exceptionnel des STECAL s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs. Ces critères ne sont ni exhaustifs, ni cumulatifs.

Attention : ces dispositions s'appliquent aux PLU qui seront prescrits après l'entrée en vigueur de la loi, ainsi qu'à ceux en cours d'élaboration, sans remettre en cause les STECAL déjà délimités par les PLU existants.

► Intégration de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) (art. L.151-7 du CU)

La loi ELAN ajoute la possibilité de définir des actions et des opérations pour favoriser la densification, dans les OAP .

► Report des dispositions liées au volet foncier du diagnostic pour les PLUi valant Programme Local de l'Habitat (PLiH) (art. L.302-1 du CCH)

Le volet foncier du diagnostic du PLUiH avait été renforcé par la loi LEC du 27 janvier 2017. Ce diagnostic doit ainsi contenir « une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements ». L'EPCI doit également coupler le dispositif d'observation de l'habitat prévu dans le PLUiH avec un observatoire du foncier destiné à détecter les opportunités foncières en amont des actions à mettre en œuvre. D'autre part, le PLUiH doit mentionner les actions à mener en matière de politique foncière permettant de réaliser ses objectifs.

Attention : la loi ELAN (art 54) diffère l'application de ces dispositions pour les PLUiH arrêtés ou approuvés avant le 31/03/2018. Ces plans seront « adaptés pour intégrer les dispositions précitées dans un délai de deux ans après avoir été rendus exécutoires ou de trois ans si cette mise en compatibilité implique une révision du PLU ».

► Sécurisation de la remise en vigueur des POS lors de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du document d'urbanisme (art. L.174-6)

À la suite d'une annulation contentieuse de PLU, après le 23 décembre 2015, l'ancien POS était remis en vigueur bien qu'il soit caduc. Celui-ci pouvait être révisé pendant deux années suivant la décision du juge, à condition que cette révision ne modifie pas l'économie générale du plan et ne réduise pas une zone naturelle ou agricole protégée (art. L.153-34 CU).

La loi ELAN (art. 34) limite la remise en vigueur transitoire du POS à une durée de 24 mois à compter de la date de l'annulation du PLU ou de la déclaration d'illégalité de celui-ci. De plus le POS remis en vigueur ne peut plus faire l'objet de procédure d'évolution.

À défaut de PLU ou de carte communale exécutoire à l'issue de ce délai, le Règlement National d'Urbanisme s'appliquera sur le territoire (RNU).

► Délai limite pour la tenue du débat sur les orientations générales du PADD des PLU intercommunaux (art. L.153-12 du CU)

Un débat sur le PADD doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux sur les orientations générales du PADD au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU intercommunal.

La loi ELAN (art. 35) complète cet article en mentionnant que le débat prévu au sein des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI est réputé tenu s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU intercommunal. Cette disposition vise à éviter que des communes ne souhaitant pas s'exprimer sur le PADD ralentissent la procédure.

► Modification de la date de prise en compte de la consommation d'espace dans les diagnostics territoriaux réalisés dans les rapports de présentation des PLU (art. L.151-4 du CU).

La consommation d'espace devait faire l'objet d'une analyse, sur les 10 années précédant l'approbation du PLU. Or dans la majorité des cas, les études permettant la définition du diagnostic territorial sont en fait arrêtées lors de la phase d'arrêt du projet.

La loi ELAN modifie cette date de prise en compte, en imposant l'analyse sur les 10 années précédant l'arrêt du PLU.

Attention : l'application de ces dispositions est immédiate sauf pour les PLU dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 24/11/2018 (date de publication de la loi).

► Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) des PLU intercommunaux (PLUi) doivent déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux, en l'absence de SCoT applicable

En l'absence de SCoT applicable, les OAP des PLUi prescrits postérieurement à la loi « ALUR » du 24 mars 2014 (*), doivent comprendre des dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal, à l'instar des Documents d'Orientations et d'Objectifs (DOO) des SCoT (mentionnées à l'art. L.141-16).

La loi ELAN précise les attendus en la matière. **Désormais, ces orientations doivent déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable**, conformément à ce qui est exigé pour les SCoT (cf. art. L.141-17 du CU).

(*) ou pour lesquels la commune ou l'EPCI a délibéré pour appliquer les dispositions de la loi « ALUR ».

Attention : l'application de ces dispositions est immédiate sauf pour les PLUi dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 24/11/2018 (date de publication de la loi).

► Droit de préemption urbain – extension du champ d'application (art. L.211-1)

Le droit de préemption institué dans les conditions prévues par l'article L.211-1, peut être exercé en vue de la relocalisation d'activités industrielles, commerciales, artisanales ou de services, ainsi que pour le relogement d'occupants définitivement évincés d'un bien à usage d'habitation ou mixte, en raison de la réalisation de travaux nécessaires à l'une des opérations d'aménagement définies au livre III du code de l'urbanisme, concernant les aménagements fonciers (ZAC, PPA, GOU, PSMV...).

► ZAC – simplification des procédures (art. L.151-7-1 et L.151-7-2 – art. L.311-2)

l'article 9 de la loi ELAN s'emploie à ajuster et fluidifier plusieurs procédures, à savoir notamment :

- la création d'une ZAC à l'occasion de l'adoption d'un PLU,
- les cas dans lesquels le PLU fera l'objet d'un examen par plusieurs personnes publiques,
- les conditions d'exercice du sursis à statuer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur des projets situés à l'intérieur du périmètre d'une ZAC.

Les procédures d'élaboration et d'évolution du PLU et de création de ZAC sont indépendantes. La plupart du temps les collectivités approuvent d'abord leur PLU puis, souvent après des études pré-opérationnelles, procèdent à la création de la ZAC dans laquelle se déploiera le projet urbain. Pourtant depuis la loi SRU, le PLU est habilité à définir les règles et orientations qui s'appliquent au sein des ZAC, et ce en remplacement des Plans d'Aménagement de Zone (PAZ).

La loi ELAN (art.9) permet de rapprocher encore les procédures d'élaboration des PLU et des ZAC. **Ainsi la délibération d'approbation d'un PLU contenant des OAP spécifiques à la ZAC, peut emporter création de la ZAC** (art. L.151-7-1 et L.151-7-2).

Cette mesure ne peut cependant être mise en œuvre que si l'autorité compétente pour l'élaboration du PLU est la même que pour la création de la ZAC. Elle est donc uniquement applicable au niveau des communes ou des EPCI disposant de cette double compétence.

Des OAP spécifiques à une ZAC, valant création de la ZAC, peuvent être intégrées dans un PLU dans le cadre de la procédure de révision dite « allégée » prévue à l'art. L.153-34.

La loi ELAN (art.9) étend par ailleurs la **possibilité de surseoir à statuer sur les autorisations d'urbanisme susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la ZAC**. Il est ainsi précisé à l'art. L.311-2 du CU que le sursis à statuer peut être opposé à une demande d'autorisation d'urbanisme dès la publication de l'acte de création de la ZAC, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire que l'opération ait fait l'objet d'une décision de prise en considération.

► Encourager la transformation de bureaux en logements (art. L.152-6) dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance.

Dans ce but la loi ELAN (art. 28) :

- accorde un bonus de constructibilité de 30 % supplémentaires en cas de transformation d'une construction en logements par toute technique constructive (reconstruction, rénovation, réhabilitation). Ce bonus ne s'applique pas dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence en logement social au titre de la loi SRU,
- autorise pour ces opérations, une dérogation aux obligations de mixité sociale prévues éventuellement par un PLU, dans les zones urbaines ou à urbaniser.

► **Alléger les obligations de réalisation d'aires de stationnement :**

- l'art. L.151-34 du CU ouvrait déjà aux PLU la faculté de ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement aux logements locatifs sociaux, aux établissements assurant l'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) ainsi qu'aux résidences universitaires. **La loi ELAN ajoute à ces trois catégories, la possibilité de ne pas réglementer les obligations de réalisation d'aires de stationnement lors de la réalisation de logements locatifs intermédiaires ;**
- en zone tendue (commune appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance) les travaux dans les logements existants ne générant pas de surface de plancher supplémentaire sont automatiquement exemptés de toute obligation de réaliser des aires de stationnement correspondantes. Cette mesure codifiée à l'art. L.151-36-1 du CU, vise à favoriser la rénovation de l'habitat existant en zone dense, notamment dans des centres-villes de villes moyennes.

IV – Mesures concernant les SCoT

► **Modification de la date de prise en compte de la consommation d'espace dans les diagnostics territoriaux** réalisés dans les rapports de présentation des SCoT (art. L.141-3 du CU).

La consommation d'espace devait faire l'objet d'une analyse, sur les 10 années précédant l'approbation du SCoT. Or dans la majorité des cas, les études permettant la définition du diagnostic territorial sont en fait arrêtées lors de la phase d'arrêt du projet.

La loi ELAN modifie cette date de prise en compte, en imposant l'analyse sur les 10 années précédant l'arrêt du SCoT

Attention : ces dispositions ne sont pas applicables aux SCoT dont la procédure est à un stade postérieur à l'arrêt, au 24/11/2018 (date de publication de la loi).

► **Adaptation des SCoT au SRADDET et au transfert de compétence en matière d'urbanisme, aux EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} avril 2021** (art. L.141-2)

Le périmètre et le contenu du SCoT prévus à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, seront modifiés par voie d'ordonnance, pour une entrée en vigueur à compter du 1er avril 2021, afin de tirer les conséquences de la création du SRADDET et du transfert de compétence en matière de PLU aux EPCI à fiscalité propre.

► **Le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) devient obligatoire :**

Les SCoT prescrits ou mis en révision (en application de l'article L.143-29 du CU) **postérieurement au 24/11/2018** (date d'entrée en vigueur de la loi ELAN), doivent obligatoirement se doter d'un DAAC.

Le contenu de ce DAAC est par ailleurs, complété et précisé. Ainsi le DAAC doit prévoir, en sus des conditions d'implantation des équipements commerciaux, le type d'activité et la surface de vente maximum de ces équipements (art. L.141-17 du CU – voir ci-dessous).

Article L141-17

Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 169 (V)

Le document d'orientation et d'objectifs comprend un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable.

Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité .../...

environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.

Le document d'aménagement artisanal et commercial localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 141-16. Il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.

Il peut également :

1° Définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques ;

2° Prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines ;

3° Déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises ;

4° Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale en fonction de l'existence d'une desserte par les transports collectifs, de son accessibilité aux piétons et aux cyclistes ;

5° Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises.

L'annulation du document d'aménagement artisanal et commercial est sans incidence sur les autres documents du schéma de cohérence territoriale.