

Renforcement du principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT

L'article [L122-2](#) du code de l'urbanisme institue **depuis la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU)** de 2000 une « **règle des quinze kilomètres** » dont l'objectif est d'encourager les collectivités locales à élaborer un SCoT en réduisant leur possibilité d'urbanisation nouvelle pour celles qui ne sont pas couvertes par ce document.

Avant 2010, selon cette règle modifiée par la loi urbanisme et habitat (UH) de 2003, en l'absence de SCoT, les communes situées à **moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants** (ou à moins de quinze kilomètres de la mer) ne peuvent pas modifier ou réviser leur PLU afin d'ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle.

Une **dérogation** peut être accordée, soit par le préfet, soit jusqu'au 31 décembre 2016 par l'établissement public en charge du SCoT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration.

La **loi portant engagement national pour l'environnement (ENE)** a renforcé le dispositif en fixant le **seuil à 15 000 habitants à partir de 2013 et en l'étendant à toutes les communes à partir de 2017**.

De plus, la **loi urbanisme et habitat** de 2003 avait pour sa part **étendu le principe d'urbanisation limitée aux implantations commerciales et cinématographiques** en prévoyant que dans les communes concernées, il ne pouvait être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, soit après le 5 juillet 2003.

Des **dérogations** pouvaient également être accordées sous certaines conditions. Il s'agissait d'éviter que certaines communes puissent prendre seules des décisions ayant des conséquences sur l'ensemble de l'agglomération par exemple en créant sur leur territoire une vaste zone commerciale impactant les déplacements, l'économie, l'implantation de l'habitat de toutes les communes.

Le dispositif d'urbanisation limitée n'a pas eu les effets escomptés : il n'a pas permis de lutter efficacement contre la périurbanisation, ni l'apparition de friches commerciales. Seul 20 % du territoire est actuellement couvert par un SCoT opposable et parallèlement, on observe que les zones artificialisées augmentent sans corrélation avec la hausse de la démographie.

Mais l'extension des zones industrielles et commerciales est aussi un facteur substantiel de l'étalement urbain car elles représentent environ 30 % des espaces artificialisés.

Les équipements commerciaux s'implantent en grande majorité dans les **périphéries des villes**.

La loi Alur a donc renforcé l'article [L.122-2](#) pour accroître la maîtrise de l'étalement urbain et inciter plus fortement à l'élaboration de SCoT, moyen privilégié de modération de la consommation d'espace grâce à la mise en cohérence des politiques sectorielles qu'il implique.

1. Le champ d'application

L'article [L.122-2](#) pose donc un principe d'urbanisation limitée pour les communes non couvertes par un SCoT, ou par un document ayant valeur de SCoT comme le précise son dernier alinéa¹. La loi Alur élargit les ouvertures à l'urbanisation encadrées par cet article (1.1), clarifie le champ d'application territoriale (1-2) et fait évoluer le régime de dérogation (1-3).

1.1. Renforcement du dispositif de lutte contre l'étalement urbain

Le principe d'urbanisation limitée s'appliquait avant la loi Alur uniquement aux PLU ou document en tenant lieu : dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne pouvait être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle.

Son champ d'application est désormais plus large et plus précis :

- s'agissant des PLU et document en tenant lieu, l'ouverture à l'urbanisation des **zones agricoles et forestières** est désormais explicitement dans le champ d'application du [L.122-2](#) ;
- l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur non constructible d'une **carte communale** est désormais soumise également à ce principe ;
- toutes les procédures qui permettent d'ouvrir à l'urbanisation une zone de PLU ou d'un secteur de carte communale sont visées, **y compris donc les procédures d'élaboration** qui étaient jusque-là exclues ;
- **le principe de l'urbanisation limitée s'applique désormais aussi dans les communes soumises au RNU** dont les secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser les projets mentionnés aux 3° et 4° du I de l'article [L. 111-1-2](#).

De la même manière, l'article L122-2 prévoyait dans sa rédaction antérieure qu'il ne pouvait être délivrée d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, sans prévoir de disposition pour le contrôle de ces autorisations situées dans une ancienne zone naturelle, agricole ou forestière ouverte à l'urbanisation après cette date ou dans les communes non couvertes par un PLU.

¹ L.122-2-V. – « Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régionaux des régions d'Outre-mer mentionnés à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu à l'article L. 141-1 du présent code, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales et, jusqu'à l'approbation de celui-ci, le schéma d'aménagement de la Corse maintenu en vigueur par l'article 13 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ont valeur de schéma de cohérence territoriale ».

La loi Alur met fin à cette situation en posant également le principe de l'interdiction des commerces et cinémas soumis à autorisation dans toutes les zones du PLU ou du document en tenant lieu et dans les secteurs de cartes communales qui n'étaient pas constructibles avant l'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

1.2. Clarification du calcul de la règle dite des « 15 kilomètres »

Le dispositif existant avant la loi Alur comportait des ambiguïtés, notamment en ce qui concerne le calcul de la règle dite des « 15 kilomètres ». Il induisait également des **effets pervers car il incitait à repousser l'urbanisation et l'artificialisation des espaces au-delà de la limite des 15 kilomètres.**

La loi Alur simplifie et **clarifie le calcul de la règle des 15 km :**

- la distance de 15 km se calcule désormais à compter de la limite extérieure de l'unité urbaine, ce qui correspond à des limites de communes, et non plus à compter de la limite extérieure de la zone bâtie continue de l'agglomération au sens de l'INSEE ;
- la formulation du champ d'application identifie les communes où le dispositif ne s'applique pas afin de lever les difficultés de lecture suscitées par la rédaction antérieure et inclure sans ambiguïté la ville-centre dans le dispositif.

La faculté accordée au préfet jusqu'au 31 décembre 2016 de moduler l'application de la règle des 15 kilomètres en excluant certaines communes de son champ d'application en raison de l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles est supprimée.

La loi Alur a maintenu la généralisation à compter du 1^{er} janvier 2017 à la France entière du principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT ou de document valant SCoT au sens du L.122-2-V.

1.3. Encadrement renforcé des dérogations

La loi urbanisme et habitat de 2003 avait restreint les motifs justifiant le refus de dérogation prévus par la loi SRU, faisant perdre beaucoup d'efficacité au dispositif. **La loi Alur rétablit le sens du principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT en faisant à nouveau de la dérogation un régime d'exception, régi par le nouvel article [L.122-2-1](#).**

Pour pouvoir être autorisé, le projet d'ouverture à l'urbanisation ou le projet d'exploitation commerciale ou cinématographique devra démontrer qu'il « 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 ».

Le régime des dérogations est par ailleurs unifié et précisé :

- les critères à prendre en compte pour accorder une dérogation sont unifiés. Ils ne distinguent plus les projets en fonction de leur nature ou des modalités de leur délivrance ;
- l'avis préalable de la CDCEA est requis en lieu et place des avis de la CDNPS et de la chambre d'agriculture exigés auparavant ;
- cet avis est requis, que la dérogation soit accordée par le préfet ou le président de l'établissement public de SCoT, lorsque la commune concernée se situe à l'intérieur d'un périmètre de SCoT arrêté ;
- il est désormais précisé que lorsque la dérogation est demandée pour un projet de commerces ou de cinéma, c'est le demandeur de l'autorisation d'exploitation qui présente la demande de dérogation à l'autorité compétente.

Lorsque **l'avis préalable de la CDCEA est également requis dans le cadre de la procédure d'ouverture à l'urbanisation, il conviendra d'articuler les deux procédures** pour éviter toute formalité et délai inutiles. Ainsi :

- les avis de la CDCEA requis dans le cadre des procédures² d'élaboration ou de révision d'un PLU ou d'une carte communale tiendront lieu d'avis demandé au titre de l'application de l'article [L.122-2-1](#), dès lors qu'ils portent sur les secteurs concernés. Dans le même ordre d'idée, l'avis complémentaire requis le cas échéant au titre du [L.122-2-1](#) le sera à la même étape de la procédure d'élaboration ou de révision ;
- la saisine de la CDCEA dans le cadre de l'application du principe de constructibilité limitée pour les communes soumises au RNU (article [L. 111-1-2](#)) vaudra également saisine au titre de la dérogation prévue à l'article [L.122-2-1](#). La portée de l'avis rendu pourra alors être double : conforme pour l'application du L.111-1-2.4° lorsqu'il est requis pour cette raison et simple pour la règle d'urbanisation limitée.

² Cf [L.123-1-5-II](#) (STECAL), [L.123-6](#) (réduction d'espaces agricoles) pour les PLU et [L.124-2](#) pour les cartes communales.

2. Entrée en vigueur

2.1. Entrée en vigueur immédiate

L'élargissement du principe de l'urbanisation limitée posé par l'article [L.122-2](#) est d'application immédiate au lendemain de la publication de la loi Alur, soit à partir du 27 mars 2014, pour les procédures d'élaboration ou d'évolution de PLU, document en tenant lieu ou carte communale engagées à partir du 27 mars 2014 et pour les projets mentionnés aux 3° et 4° de l'article [L. 111-1-2](#) situés en dehors des parties actuellement urbanisées des communes RNU.

Le nouveau régime de dérogation régi par l'article [L.122-2-1](#) est d'application immédiate pour ces mêmes projets, y compris lorsque le dépôt de permis ou de la déclaration préalable a été effectué avant le 27 mars 2014. Ce nouveau régime de dérogation est aussi applicable immédiatement pour les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique et, le cas échéant, pour les ouvertures à l'urbanisation de zones d'un PLU ou d'un document en tenant lieu dans le cadre d'une procédure autre qu'une révision ou élaboration.

L'adaptation de la règle dite des 15 Km est également entrée en vigueur le 27 mars 2014. Les arrêtés pris par les préfets pour exclure certaines communes du dispositif sont caducs à compter de cette date.

2.2. Dispositions transitoires

Les ouvertures à l'urbanisation de zones à urbaniser et de zones naturelles, agricoles et forestières dans le cadre de la **révision d'un PLU** ou d'un document en tenant lieu engagées avant le 27 mars 2014 restent régies par l'article [L.122-2](#) dans sa rédaction antérieure à la loi Alur, et ce, quel que soit le stade d'avancement de la procédure de révision à cette date.

Les ouvertures à l'urbanisation de zones à urbaniser et de zones naturelles, agricoles et forestières dans le cadre de l'**élaboration d'un PLU** engagée avant le 27 mars 2014 ne sont pas concernées par l'application du [L.122-2](#), et ce, quel que soit le stade d'avancement de la procédure d'élaboration à cette date.

Les ouvertures à l'urbanisation d'un secteur non constructible de **carte communale** dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision engagée avant le 27 mars 2014 ne sont pas concernées par l'application du [L.122-2](#), et ce, quel que soit le stade d'avancement de la procédure à cette date.