



Édito

Cette édition présente le projet de foire aux questions (FAQ) des dispositions de la loi ELAN modifiant la loi littoral.
Bonne lecture.

n° 32 - SEPTEMBRE 2019

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – Ville et logement à la question écrite n°09023 de Monsieur le sénateur Michel Vaspert

Le législateur a souhaité faciliter le comblement des dents creuses au sein des secteurs déjà urbanisés des communes littorales en instaurant une période transitoire. En effet, durant cette période et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021, lorsque le schéma de cohérence territoriale n'a pas identifié ces secteurs, éligibles à la densification, ou lorsque le plan local d'urbanisme ne les a pas délimités, il est possible d'y autoriser des constructions, sous réserve de l'accord du préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Toutefois, cette faculté n'est offerte que si les collectivités compétentes 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. 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 résulte toutefois des travaux parlementaires que cela ne vaut pas pour l'engagement de la procédure de modification simplifiée prévue au II de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique spécifique à l'identification des secteurs de densification. En effet, les amendements parlementaires à l'origine des dispositions du II de l'[article 42](#), adoptés en première lecture au Sénat (amendements présentés les 27 juin et 3 juillet 2018 en commission des affaires économiques du Sénat COM-84 rect., COM-106, COM-219), 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

Sommaire

| | |
|-------------------|---|
| Édito | 1 |
| Actualités | 1 |
| Jurisprudence | 2 |
| Dossier du mois : | 4 |

-Présentation de la future foire aux questions (FAQ) des dispositions de la loi ELAN modifiant la loi Littoral



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

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

Cette lettre a été réalisée
avec les contributions de
Naïla BOUKHELOUA,
Mariette CONDEMINÉ et Alain
VANDERVORST.

prévue par ces amendements (exposé des motifs de l'amendement COM-106). 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

Publication de la note technique du 7 août 2019 relative aux autorisations d'urbanisme et prérequis au classement des terrains de camping et parcs résidentiels de loisirs

Cette note technique a pour objet d'apporter des précisions sur l'interprétation de la réglementation en matière d'urbanisme et de tourisme, en réponse aux questions fréquemment posées par les professionnels de l'hôtellerie de plein-air. Il s'agit en particulier des deux

cohérence territoriale. L'essentiel de ces interprétations fait l'objet de recommandations aux services de l'État, lesquels ont pour mission de conseiller les acteurs locaux qui les solliciteraient.

sujets suivants : les autorisations d'urbanisme délivrées avant et après la réforme de 2007, d'une part, et les prérequis au classement des terrains de camping et des parcs résidentiels de loisirs, d'autre part. Elle constitue une mise à jour d'une précédente note de février 2016 sur le même sujet.

Elle est disponible sur circulaire.legifrance.gouv.fr.

Jurisprudence

Projets au sens de la directive [85/337/CEE](#) - préfet de région compétent à la fois pour autoriser un projet et pour rendre un avis sur l'évaluation environnementale

Dans un arrêt du 27 mai 2019, le Conseil d'Etat transpose au contentieux des permis de construire (PC) sa jurisprudence relative au défaut d'autonomie de l'autorité environnementale, dégagée pour les autorisations environnementales uniques.

C'est ainsi qu'il juge que la directive [85/337/CEE](#) du 27 juin 1985 a pour finalité de garantir qu'une autorité compétente et objective en matière d'environnement soit en mesure de rendre un avis sur l'étude d'impact des projets, publics ou privés, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, avant de statuer sur une demande d'autorisation, afin de permettre la prise en compte de ces incidences. Il ajoute qu'il résulte clairement des dispositions de l'article 7 de la directive du 27 juin 1985 que si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d'ouvrage soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné. Il s'appuie sur l'interprétation des dispositions de l'article 6 de la directive [2001/42/CE](#) du 27 juin 2001 donnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt rendu le

20 octobre 2011 dans l'affaire [C-474/10](#), et la finalité identique des dispositions des deux directives relatives au rôle "des autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement".

Ne commet pas d'erreur de droit la cour administrative d'appel qui estime que, le préfet de région étant à la fois l'auteur de l'avis rendu en qualité d'autorité environnementale et l'autorité compétente qui a délivré les permis de construire des éoliennes attaqués, la circonstance que l'avis a été préparé et rédigé par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) au sein de la division "mission évaluation environnementale" alors que les permis de construire avaient été instruits par les services de la direction départementale des territoires (DDT) compétente ne permettait pas de considérer que l'avis ainsi émis par le préfet de région a été rendu par une autorité disposant d'une autonomie effective dans des conditions garantissant son objectivité et en déduit que l'avis a été rendu dans des conditions qui méconnaissaient les exigences de la directive [85/337/CEE](#).

La mission régionale de l'autorité environnementale (MRAE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), créée par le décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, est une entité administrative de l'Etat séparée de l'autorité compétente pour autoriser un projet qui dispose d'une autonomie réelle la mettant en mesure de donner un avis objectif sur les projets qui lui sont soumis dans le cadre de sa mission d'autorité (*CE, Avis, 27 septembre 2018, Association Danger de tempête sur le patrimoine rural et autres*, n° [420119](#)).

Charte de l'environnement – Information et participation du public (art. 7) – Participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a constaté que la consultation du public, organisée en application de l'article [L. 123-19-1](#) du code de l'environnement, sur le projet d'arrêté suspendant la chasse de la barge à queue noire et du coulis cendré jusqu'au 30 juillet 2019 a été ouverte entre le 10 et le 31 juillet 2018 et que l'arrêté attaqué a été signé dès le 1er août 2018, sans qu'ait alors été rédigée la synthèse des 7 780 commentaires validés reçus pendant la consultation.

il retient que, si le ministre invoque en défense l'urgence qui s'attachait à la signature de l'arrêté en raison de l'imminence de la réouverture de la chasse pour les espèces en cause, qui devenait possible le 4 août 2018 en l'absence d'arrêté, il ne fait valoir aucune circonstance objective, indépendamment du retard qui lui est imputable dans la préparation de l'arrêté, qui aurait justifié de

Evaluation environnementale - Etudes d'impact des travaux et projets - Champ d'application - Etude non obligatoire - Inclusion - Autorisation d'exploiter une installation de production électrique (art. L. 311-5 du code de l'énergie).

L'autorisation d'exploiter un parc éolien n'a ni pour objet, ni pour effet d'autoriser, par elle-même, la construction d'ouvrages de production d'énergie éolienne dont la hauteur de mât dépasse 50 mètres. Elle se borne à autoriser la société bénéficiaire à exploiter un parc éolien ainsi qu'un poste électrique immergé sur le domaine public maritime, sans la dispenser d'obtenir les autorisations requises par d'autres législations avant la réalisation des travaux et la mise en service de ces installations. Ainsi, la société devra obtenir en particulier l'autorisation à laquelle l'article [L. 214-3](#) du code de l'environnement relatif à la protection des

déroger aux dispositions du code de l'environnement.

Il en conclut qu'en signant l'arrêté attaqué dès le lendemain du jour de la clôture de la consultation du public, sans respecter le délai minimum de quatre jours fixé par l'article [L. 123-19-1](#) du code de l'environnement et sans qu'ait été établie la synthèse des observations et propositions recueillies lors de la consultation, l'auteur de l'arrêté ne peut être regardé comme ayant pris en considération l'ensemble des commentaires exprimés par le public. Par suite, et alors même que le ministre fait valoir qu'il aurait analysé pendant la consultation les avis exprimés au fur et à mesure de leur réception et indique qu'une synthèse provisoire des 1 000 premières observations aurait été établie, l'arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière. Cette irrégularité, qui a privé les personnes ayant participé à la consultation de la garantie de voir leur avis dûment pris en considération à l'égard d'une décision ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, entache d'illégalité la décision prise le 1er août 2018 (*CE 12 juillet 2019, Fédération nationale des chasseurs, n° 424600 B*).

eaux, dans sa rédaction alors applicable, soumet ces installations et ouvrages, qui n'est accordée qu'après enquête publique en vertu de l'article [L. 214-4](#) du même code et fourniture de l'étude d'impact exigée par les dispositions des articles [R. 122-5](#) à [R. 122-9](#) du même code. Elle devra également bénéficier d'une concession d'utilisation du domaine public maritime, qui donnera également lieu à une enquête publique préalable en application de l'article [R. 2124-7](#) du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et dont le dossier de demande comporte l'étude d'impact requise par les dispositions des articles [R. 122-5](#) et suivants du code de l'environnement. Le moyen tiré de ce que la délivrance de l'autorisation d'exploitation elle-même aurait dû être précédée de l'étude d'impact prévue par les articles [L. 122-1](#), [R. 122-5](#) et [R. 122-8](#) du code de l'environnement et d'une enquête publique en application de l'article [L. 123-1](#) du même code doit être écarté (*CE, 7 juin 2019, Association GRSB et autre, n° 414426, B*).

Présentation de la future foire aux questions (FAQ) des 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 quant à la façon dont elles doivent être interprétées. Dans ce contexte, un travail de compilation de l'ensemble des questions posées par les acteurs de terrain, qu'elles soient portées par le biais d'élus ou des services déconcentrés, est en cours de réalisation en vue d'élaborer une foire aux questions : la FAQ ELAN Littoral. Cette FAQ aura donc 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.

La FAQ ELAN Littoral prendra, dans un premier temps, la forme d'un numéro spécial d'Urba-info qui sera publié prochainement. Dans l'attente de cette publication, nous vous proposons quelques premières analyses et un avant-goût de son contenu.

1. Quelques données de cadrage :

Les dispositions des articles 42 à 45 de la loi n°[2018-1021](#) 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 en effet au SCoT de déterminer les modalités d'application de la loi littoral sur son périmètre et 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. De plus, la possibilité d'urbaniser sous forme de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » est supprimée. En contrepartie, la loi crée les « secteurs déjà urbanisés » (SDU), forme urbaine intermédiaire entre le village et l'urbanisation diffuse, au sein desquels une densification est possible sous certaines conditions.

Il revient au SCoT, comme indiqué précédemment, de déterminer les critères d'identification de ces secteurs et leur localisation et au PLU d'en délimiter le périmètre précis. Afin de faciliter "l'entrée en constructibilité" de ces nouveaux secteurs, des dispositions transitoires

sont prévues.

Les dispositions du II de l'[article 42](#) de la loi ELAN permettent aux collectivités compétentes de recourir jusqu'au 31 décembre 2021 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, là aussi 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, 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, notamment :

- l'extension du régime dérogatoire de l'article [L.121-10](#) du code de l'urbanisme aux constructions nécessaires aux activités agricoles y compris si elles sont compatibles avec le voisinage ;
- la modification de l'article [L.121-24](#) du code de l'urbanisme relatif aux aménagements légers pouvant être implantés au sein des espaces littoraux remarquables...

2. Avant-goût de la FAQ ELAN Littoral :

Comme toute FAQ, il s'agit de procéder par questions réponses. Voici donc quelques premières réponses apportées aux questions les plus récurrentes.

2.1 *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 villages, agglomérations 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 SCoT.

En effet, contrairement à ce qui est expressément prévu pour l'identification des secteurs déjà urbanisés (SDU) autres que les agglomérations et villages au deuxième alinéa de l'article [L. 121-8](#) du code de l'urbanisme, le premier alinéa de cet article ne subordonne nullement la faculté de construire en continuité de l'urbanisation (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.

2.2 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 » en l'absence de 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), dispositions visant à résoudre la problématique des « dents creuses ».

S'agissant des SDU ciblés par le deuxième alinéa 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).

Ce n'est qu'une fois identifiés par le SCoT que ces secteurs pourront trouver une traduction dans le PLU.

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 du préfet émis après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

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 avoir exclusivement pour objet le développement de l'offre de logement ou d'hébergement et l'implantation de services publics.

2.3 Est-il possible de recourir en dehors des zones constructibles 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 la délivrance par anticipation d'autorisations d'urbanisme, ce quel que soit le zonage du PLU en vigueur, jusqu'au 31 décembre 2021, sous réserve de bien respecter le cadre strict posé par le législateur.

En premier lieu, de telles autorisations ne peuvent être accordées qu'avec l'accord du préfet émis après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Cela suppose, implicitement mais nécessairement, un échange préalable entre les services de l'Etat et les collectivités pour s'assurer d'une vision partagée du territoire. En effet, l'accord, requis par le texte, du préfet, 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 ».

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, 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 avoir exclusivement pour objet le développement de l'offre de logement ou d'hébergement et d'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 inconstructible ne saurait faire en soi obstacle au recours à ce dispositif transitoire. C'est 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 serait d'ailleurs cohérent 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 cas d'accord de l'Etat, les autorisations d'urbanisme délivrées devront comporter une justification détaillée et motivée du recours au mécanisme transitoire prévu au III de l'article 42 de la loi ELAN (justification du recours à la dérogation ; 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).

Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr