

LES EVOLUTIONS DU REGIME DES PLU : ADAPTATIONS INSTITUTIONNELLES, ADAPTATIONS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Soazic Marie

Depuis la loi SRU, pas une année ne se passe pratiquement sans que le régime des PLU ne fasse l'objet d'évolutions plus ou moins importantes. L'année 2015 n'a pas dérogé à cette règle.

Certaines de ces évolutions ne retiendront pas notre attention ici, dès lors qu'elles consistent en des ajustements ponctuels. Tel est le cas des dispositions introduites par la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 (dite loi Macron) qui, pour certaines, élargissent dans un nouvel article L. 127-2 du code de l'urbanisme (art. L. 151-28 4° depuis le 1^{er} janvier 2016) la possibilité d'accorder des bonus de constructibilité pour les programmes de logements comportant du logement intermédiaire (art. 79 de la loi) et, pour d'autres, modifient le 6° de l'article L. 123-1-5 II du même code (art. L. 151-12 depuis le 1^{er} janvier 2016) de sorte de permettre, dans les zones naturelles, agricoles et forestières, la réalisation d'annexes à des bâtiments d'habitation dans les mêmes conditions qu'était reconnue la possibilité d'y réaliser des extensions de ces bâtiments (art. 80 de la loi).

Les développements qui suivent porteront donc sur les changements au régime du PLU qui paraissent les plus significatifs en ce qu'ils marquent une évolution à notre sens marquante de ce régime. Ces changements sont liés aux adaptations plus générales apportées à nos institutions dans le cadre de la réforme territoriale mais également voulues par le Gouvernement pour faire de la France un exemple en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Le PLU, en tant qu'instrument stratégique de l'action publique locale, ne pouvait en effet rester à l'écart de ces adaptations.

I- LES ADAPTATIONS INSTITUTIONNELLES

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics, tous Gouvernements confondus, œuvrent en vue de réduire le « millefeuille » territorial français et de rationaliser l'exercice des compétences. Deux méthodes sont notamment utilisées et combinées pour parvenir à une organisation territoriale à la fois plus efficace et plus économe : la fusion des collectivités et plus particulièrement des communes, d'une part, le renforcement de l'intercommunalité, d'autre part. Ces deux voies sont à nouveau explorées par le législateur, dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)¹ et dans la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes².

¹ JO 8 août 2015, p. 13705.

² JO 17 mars 2015, p. 4921.

Ces nouvelles dispositions ont bien évidemment un impact à la fois sur le périmètre couvert par les PLU mais également sur les conditions dans lesquelles la compétence PLU s'exerce.

Une impression générale se dégage de ces adaptations : le législateur est à la recherche d'une conciliation, qui est le résultat d'une tension, entre, d'une part, la préoccupation d'étendre le périmètre couvert par les PLU à des communes plus grandes ou aux intercommunalités, pour assurer la cohérence entre ce périmètre et les diverses fonctions attribuées au PLU, et, d'autre part, le souci de préserver les identités locales afin de garantir l'entière implication des communes dans la gestion de ces documents d'urbanisme et faire en sorte qu'elles « jouent le jeu » du nouveau PLU.

Les réformes précédentes traduisaient déjà, il est vrai, la recherche d'un tel compromis, notamment par la possibilité prévue par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 d'instituer au sein des PLUi des plans de secteur (et depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, le cas échéant à la demande des communes concernées³) ou encore, avec la loi ALUR, par la substitution de la notion d'élaboration des PLUi « en collaboration »⁴ entre l'EPCI et les communes membres à celle traditionnelle de « concertation », dans le cadre d'une conférence intercommunale.

Mais les adaptations institutionnelles récentes ne font qu'accentuer le trait. Cela est patent, en premier lieu, dans la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle.

A/ La prise en compte des spécificités des anciennes communes de la commune nouvelle

En mettant en place le dispositif de la commune nouvelle, les auteurs de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avaient eu pour ambition de relancer les regroupements de communes après le succès plus que mitigé du mécanisme de fusion instauré par la loi Marcellin du 16 juillet 1971. La formule de la commune nouvelle n'a pourtant que peu séduit : au 1^{er} janvier 2015, on comptabilisait seulement 25 créations de communes nouvelles par regroupement de 70 communes et la suppression de seulement 45.

La loi du 16 mars 2015 entend donc vaincre les réticences des communes à s'engager dans un tel regroupement ou à y donner leur accord⁵.

A cette fin, la section 2 de la loi (arts 7 à 9), intitulée « Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme », introduit dans l'ordonnancement juridique deux séries de mesures inédites visant à garantir l'identité communale en matière d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement.

La première série de mesures permet de manière transitoire de conserver à l'identique les

³ C. urb., art. L. 151-3.

⁴ C. urb., art. L. 153-8.

⁵ En application de l'article L. 2113-2 du Code général des collectivités territoriales en effet, la création d'une commune nouvelle nécessite l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant au moins les 2/3 de la population.

règles d'urbanisme qui étaient applicables aux communes lorsqu'elles ont fusionné. La deuxième permet, quant à elle, une prise en compte, au sein des documents d'urbanisme applicables à la commune nouvelle, des spécificités propres aux anciennes communes.

1°) Le maintien à titre transitoire des PLU des anciennes communes

L'article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme, dont les dispositions ont été reprises dans le nouvel article L. 153-4 à compter du 1^{er} janvier 2016, est complété par un alinéa précisant qu'en cas de création d'une commune nouvelle, les dispositions des anciens PLU des communes fusionnées demeurent applicables jusqu'à l'élaboration ou la révision du PLU par la commune nouvelle, laquelle intervient au plus tard au moment de la révision de l'un des PLU des anciennes communes.

Les dispositions de ces PLU peuvent donc évoluer selon les procédures de modification (normale ou simplifiée) ou de mise en compatibilité, jusqu'à l'approbation d'un plan couvrant la totalité du périmètre de la commune nouvelle.

Il ne s'agit ni plus ni moins que d'une transposition des règles applicables en matière de modification du périmètre des EPCI compétents en matière d'urbanisme (C. urb., art. L. 153-6).

Cela étant, comme précédemment, si l'une des communes a déjà engagé une procédure d'élaboration ou « d'évolution » (peu importe la procédure, il peut s'agir d'une modification ou d'une mise en compatibilité) de son PLU avant la création de la commune nouvelle, cette dernière peut décider d'achever cette procédure et elle se substitue alors de plein droit à l'ancienne commune dans tous les actes et délibérations afférant à cette procédure intervenus avant sa création (C. urb., art. L. 153-10). Cette disposition est directement inspirée de celle applicable en cas de transfert de la compétence PLU à un EPCI (C. urb., art. L. 153-9) mais, alors que l'EPCI ne peut se substituer à une commune pour achever la procédure d'élaboration ou de révision de son PLU qu'avec l'accord de la commune concernée, la substitution de la commune nouvelle aux anciennes communes ne requiert pas cet accord.

2°) La prise en compte des spécificités des anciennes communes dans le PLU de la commune nouvelle

La loi du 16 mars 2015 introduit deux séries de dispositions qui répondent à la volonté de préserver l'identité des anciennes communes dans le PLU de la commune nouvelle. L'une s'applique à toutes les communes nouvelles, l'autre en revanche ne concerne que les communes nouvelles littorales.

a) La prise en compte des spécificités des anciennes communes dans le PADD

L'article L. 123-1-3 du Code de l'urbanisme (art. L. 151-5 depuis le 1^{er} janvier 2016), précise que le projet d'aménagement et de développements durables (PADD) du PLU « peut prendre

en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles ».

Si l'objectif poursuivi est très clair, la manière de l'atteindre peut surprendre dans la mesure où elle conduit à introduire dans le PADD des éléments de différenciation alors que le PADD est un instrument de mise en cohérence et que son rôle consiste au contraire à harmoniser la politique en matière d'urbanisme sur le territoire couvert par le PLU⁶. Ainsi, les PLU intercommunaux (PLUi), s'ils peuvent comporter des plans de secteur, ne contiennent qu'un seul PADD. De la même façon, les plans de sauvegarde et de mise en valeur doivent être compatibles avec le PADD du PLU de la commune dans laquelle est située le secteur sauvegardé (C. urb., art. L. 313-1 IV). Les dispositions de la loi du 16 mars 2015 conduisent donc à une certaine dénaturation de la fonction du PADD.

Une autre option avait été envisagée pendant les travaux parlementaires par la commission des lois consistant à prévoir la possibilité de mettre en place des plans de secteur couvrant le territoire d'une ou de plusieurs communes déléguées au sein du PLU de la commune nouvelle pour prendre en compte ces spécificités, par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) distinctes et un règlement spécifique. Cette option a été écartée devant le Sénat, sans trop de discussions d'ailleurs, à la demande du Gouvernement, en retenant uniquement la possibilité dans le PADD de prendre en compte les spécificités des anciennes communes.

Une question reste posée, qui a trait à la façon dont se traduiront lesdites dispositions du PADD prenant en compte les spécificités des anciennes communes. Logiquement, elles devraient conduire à l'élaboration de dispositions spécifiques dans les documents opposables du PLU, à travers une sectorisation. La détermination de ces secteurs et des dispositions particulières qui s'y appliqueront devront être justifiées, dans le rapport de présentation en particulier. De sorte que, au final, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus pertinent de simplement relever les spécificités locales dans le rapport de présentation pour justifier l'édiction de règles particulières applicables dans chacune des anciennes communes.

b) La limitation de l'extension du champ d'application de la loi littoral

Les règles de la loi littoral constituent autant de contraintes pour les auteurs des PLU auxquels elles s'imposent. Or, sur les territoires littoraux, la volonté d'échapper à ces contraintes et plus particulièrement aux règles de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages et de protection des espaces remarquables, expliquerait le refus des communes de s'engager

⁶ Pour rappel, aux termes de l'article L. 151-5 du Code de l'urbanisme (art. L. 123-1-3 avant le 1^{er} janvier 2016), le PADD : « définit : 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune ».

dans la création d'une commune nouvelle. La loi du 16 mars 2015 entend lever cet obstacle par une disposition, très discutée au cours des débats parlementaires, permettant d'éviter l'application de la loi littoral aux parties de la commune nouvelle issues de communes situées à l'intérieur des terres et éloignées du rivage et qui n'entraient pas dans le champ d'application de la loi avant d'être intégrées au sein de la commune nouvelle. Elle introduit à cette fin un dernier alinéa à l'article L. 321-2 du Code de l'environnement, qui définit les communes littorales soumises aux dispositions des articles L. 121-4 et suivants du code de l'urbanisme, aux termes duquel :

« En cas de création d'une commune nouvelle [...], les règles relatives aux communes littorales s'appliquent au seul territoire des anciennes communes la composant précédemment considérées comme communes littorales. Le conseil municipal peut cependant demander à ce que l'ensemble du territoire de la commune nouvelle soit soumis aux règles relatives aux communes littorales ».

Il en résulte un principe : seules les parties de communes soumises à la loi littoral avant la création de la commune nouvelle le demeurent ; les autres, qui correspondent aux anciennes communes qui ne répondaient pas à la définition des communes littorales, n'y sont pas assujetties. Il n'en est autrement que si le conseil municipal de la commune nouvellement créée « demande » à ce que l'ensemble de son territoire soit soumis aux règles de la loi littoral. Le terme « demander » devrait a priori s'entendre comme une possibilité pour le conseil municipal de la commune nouvelle de « décider » par délibération de cette extension du champ d'application de la loi littoral. La représentation des anciennes communes non soumises à la loi littoral au sein de ce conseil municipal peut donc être déterminante. A cet égard, il convient de relever que la loi du 16 mars 2015 a prévu de manière transitoire que, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, l'ensemble des conseillers municipaux des communes fusionnées pourront siéger au sein de la nouvelle assemblée délibérante, si l'ensemble des conseils municipaux des communes fusionnées le décident par délibérations concordantes avant la création de la commune nouvelle ; à défaut, le préfet attribuera à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales (CGCT, art. L. 2113-7). Dans ces conditions, les communes qui ne répondent pas aux critères des communes littorales et qui ne pourraient pas disposer d'un nombre de sièges suffisant au conseil municipal de la future commune nouvelle pour faire obstacle à une demande d'extension de la loi littoral à leur territoire hésiteront certainement à s'engager dans le processus de création de cette commune nouvelle.

B/ La compétence PLU dans les intercommunalités

Le renforcement de l'intercommunalité constitue l'un des objectifs poursuivis par les auteurs de la loi NOTRE, dans la continuité de nombres de réformes entreprises précédemment.

Avant d'examiner ce que contient la loi et qui impacte sur l'exercice de la compétence PLU, une remarque préalable s'impose sur ce qu'elle ne contient pas. Il était en effet prévu, dans le

projet de loi, un durcissement des conditions de blocage du transfert de la compétence PLU à un EPCI à fiscalité propre telles que ces conditions ont été définies par l'article 136 de la loi ALUR. Le Sénat ayant résisté à un tel durcissement, ces conditions restent inchangées à savoir que 25% des conseils municipaux représentant au moins 20% de la population pourront s'opposer à ce transfert.

Cela étant précisé, parmi les nouvelles dispositions introduites par la loi NOTRÉ, celles concernant le seuil de création d'un EPCI et celles qui affectent les métropoles ont une incidence directe sur la gouvernance des PLU.

1°) Les conséquences de l'institution d'un seuil de création des EPCI

La loi NOTRÉ prévoit que chaque schéma départemental de coopération intercommunale doit tenir compte d'un certain nombre d'orientations, dont la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants, ce seuil pouvant être adapté sans être inférieur à 5000 habitants dans des cas énumérés par la loi et prenant essentiellement en compte les particularités démographiques des territoires concernés (CGCT, art. L. 5210-1). En fixant cette « orientation », la loi institue de fait un seuil de création d'EPCI à fiscalité propre d'au moins 15 000 habitants. Cette mesure concerne avant tout les communautés de communes, la création des autres catégories d'EPCI à fiscalité propre étant déjà soumise à des seuils de population.

Il en résulte deux conséquences.

D'une part, le périmètre couvert par les PLU s'en trouvera élargi. La loi NOTRÉ supprime d'ailleurs l'article L. 122-3 du Code de l'urbanisme qui prohibait toute coïncidence entre le périmètre d'un SCOT et celui d'un PLU⁷. Pour le PLU, la seule contrainte qui demeure consiste dans l'obligation de couvrir l'intégralité du territoire intercommunal (ou communal pour les communes qui font blocage au transfert de cette compétence à un EPCI).

D'autre part, le territoire couvert par les PLU englobera généralement un nombre de communes plus important. Outre les difficultés que cela peut soulever en termes de gouvernance, il y aura un intérêt d'autant plus marqué, pour les communes membres, à pouvoir demander à être couvertes par des plans de secteur qui tiennent compte de leurs particularités. Cela étant, la procédure de création d'une commune nouvelle peut indirectement faciliter la gestion de ces PLU en réduisant le nombre de communes membres de l'EPCI en charge du plan, en plus de permettre la prise en compte des spécificités des anciennes communes dont est issue la commune nouvelle, dans les conditions rappelées plus haut.

2°) Les modifications apportées au régime des PLU des métropoles

Les évolutions apportées au régime des PLU concernent plus particulièrement deux métropoles : la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

⁷ L'article L. 143-3 du code de l'urbanisme énumère les considérations qui doivent être prises en compte pour la détermination du périmètre du SCOT.

a) Les PLU de la métropole du Grand Paris

La métropole du Grand Paris est celle qui est le plus profondément remaniée par la loi NOTRÉ, ce remaniement affectant directement la compétence PLU. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, prévoyait en effet que la métropole du Grand Paris serait compétente en matière de SCOT et en matière de PLU, au travers de l'élaboration d'un PLUi comprenant « celles des dispositions du code de l'urbanisme qui ressortent de la seule compétence des SCOT » et ayant alors « les effets du schéma de cohérence territoriale ».

La loi NOTRÉ maintient uniquement la compétence SCOT (dans le cadre de la compétence générale et obligatoire de la métropole en matière d'aménagement de l'espace métropolitain) et retire à la métropole la compétence PLU au profit des nouveaux établissements publics territoriaux (EPT) créés sur les sous-divisions géographiques de la métropole dénommées « territoires » (art. L. 5219-2 s. CGCT).

Cette répartition répond à la logique voulue par les auteurs de la loi NOTRÉ d'attribuer les compétences stratégiques à la métropole du Grand Paris et les compétences opérationnelles, de proximité aux EPT. L'AdCF⁸ a évoqué à ce propos une forme *sui generis* de confédération d'intercommunalités. S'agissant des documents d'urbanisme, on peut également y voir une forme de réaffirmation de la distinction entre planification stratégique et planification réglementaire qui tendait à se brouiller.

Les EPT sont des EPCI à fiscalité propre, créés sur un territoire d'un seul tenant d'au moins 300 000 habitants, soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Une série de décrets du 11 décembre 2015 a fixé les périmètres des onze EPT de la métropole, étant précisé que la ville de Paris constitue à elle seule un territoire sans qu'y soit créé un EPT. Chaque EPT comprend un conseil territorial avec un nombre de conseillers déterminé en fonction de la population du territoire concerné, conformément au tableau annexé à l'article L. 5211-6-1 CGCT. Ce conseil territorial réunit les conseillers métropolitains ainsi que, dans le cadre d'une autre désignation, des conseillers exclusivement territoriaux.

C'est donc à ces EPT qu'il reviendra d'établir sur chaque territoire un PLUi (Paris mis à part donc), cette compétence étant de plein droit.

Deux séries d'observations s'imposent ici, relativement à la procédure d'élaboration de ces PLUi ainsi qu'à leur contenu.

1-1. La procédure d'élaboration des PLUi des territoires

La compétence en la matière est transférée aux EPT à compter du 1^{er} janvier 2016. Théoriquement donc, les EPT peuvent commencer à élaborer leur PLUi dès cette date. La difficulté vient toutefois de ce que ces PLUi devront être compatibles avec le SCOT métropolitain dont l'élaboration pourra être entreprise à compter du 1^{er} janvier 2017 seulement, la loi ayant différé le transfert de cette compétence à la métropole à cette date. Les

⁸ Association des Communautés de France.

EPT auront donc intérêt à attendre que ce SCOT soit suffisamment avancé pour entamer l'élaboration de leur PLUi, sauf à ce que l'un des PLU ou PLUi existant dans le périmètre du territoire doive être révisé, auquel cas l'EPT devra engager la procédure d'élaboration du PLUi en application de l'article L. 153-6 du code de l'urbanisme.

Il sera d'autant plus opportun, voire nécessaire, de reporter le début de la procédure d'élaboration des PLUi que le SCOT devra comprendre un cahier de recommandations pour l'élaboration des PLUi portant sur la présentation du règlement, l'identification des catégories de zonage, les règles d'urbanisme et les documents graphiques (C. urb., art. L. 134-1, anc. L. 141-9). La question se pose d'ailleurs de la valeur juridique de ce cahier de recommandations. Les termes selon lesquels ce document est dénommé laissent penser qu'il n'aura pas de valeur contraignante pour les territoires.

La procédure d'élaboration elle-même appelle deux précisions. Tout d'abord, le projet de PLUi devra être soumis pour avis simple à la métropole (C. urb., art. L. 134-6), le conseil de la métropole étant par ailleurs associé à la procédure (C. urb., art. L. 134-2). Ensuite, s'agissant d'un PLUi, il devra être élaboré en collaboration avec les communes concernées. Les modalités de cette collaboration sont arrêtées par le conseil de territoire, après « avoir réuni l'ensemble des maires de ces communes » (C. urb., art. L. 134-4).

1-2. Le contenu des PLUi des territoires

Les dispositions relatives aux PLUi s'appliquent par principe aux PLUi des territoires de la métropole du Grand Paris. La particularité la plus remarquable tient toutefois à ce que les PLUi élaborés par chaque territoire ne pourront tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH ; C. urb., art. L. 134-2), la compétence en matière d'habitat restant entre les mains de la métropole.

En revanche, comme les PLUi de droit commun, ils pourront comporter des plans de secteur couvrant chacun l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes membres de l'établissement public territorial et précisant les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur (C. urb., art. L. 134-5). Une ou plusieurs communes membres de l'EPT pourront en faire la demande, et l'EPT délibérera sur l'opportunité d'élaborer ce plan après un débat en conseil du territoire.

b) Les PLU de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

La création, à compter du 1^{er} janvier 2016, de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, issue de la fusion de six EPCI existants, a été décidée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014⁹. La loi NOTRÉ vient compléter le dispositif initial notamment par des précisions quant à la compétence PLU.

Comme au sein de la métropole du Grand Paris, la loi NOTRÉ prévoit l'élaboration d'un SCOT métropolitain dont la procédure d'élaboration devra être engagée au plus tard le 31

⁹ Le décret 2015-1085 du 28 août 2015 relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence porte création de cette métropole.

décembre 2016, et l'élaboration de plusieurs PLUi couvrant chacun un territoire de la métropole (C. urb., art. L. 134-12). On retrouve ici, au regard du critère du périmètre, la traduction d'une distinction entre la fonction stratégique du SCOT et la fonction réglementaire, « opérationnelle », des PLUi « de proximité ».

Mais à la différence de la métropole du Grand Paris, la mise en œuvre de la compétence PLU relève ici davantage d'une organisation déconcentrée, permettant de tenir compte des spécificités locales dans ce territoire vaste et polycentrique. En effet, si les conseils de territoire ont vocation à gérer l'élaboration et le suivi des PLUi (C. urb., art. L. 134-13), c'est uniquement dans le cadre d'une délégation de la métropole et c'est la métropole qui détient le pouvoir décisionnaire en la matière, les conseils de territoire n'ayant pas le statut d'EPCI. C'est bien la métropole qui est détentrice de la compétence, le conseil de métropole approuvant chaque PLU (C. urb., art. L. 134-13).

La métropole doit d'ailleurs transmettre au conseil de territoire les « orientations stratégiques » de nature à assurer la cohérence du projet métropolitain (C. urb., art. L. 134-13). On peut considérer que, parmi ces orientations stratégiques, figureront en particulier celles contenues dans le PADD du SCOT, même si contrairement aux dispositions relatives à la métropole du Grand Paris, la loi ne précise pas que le PADD du SCOT tient lieu de projet métropolitain.

Si la manière dont la compétence PLU est exercée au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence présente donc certaines particularités, le contenu même des PLUi des territoires relève en revanche du droit commun.

Pour terminer cette présentation des adaptations institutionnelles, il convient d'observer que, dans l'exercice de la compétence PLU, les communes et les intercommunalités devront compter avec un nouvel acteur, la Région, au travers en particulier des dispositions du nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) que les PLU devront prendre en compte ou avec lesquelles ils devront être compatibles en l'absence de SCOT. Le SRADDET aura d'ailleurs vocation à comprendre des orientations en matière de maîtrise et de valorisation de l'énergie, la Région étant désignée comme responsable de la politique énergétique¹⁰. Ce qui nous conduit à examiner les adaptations du régime des PLU aux changements climatiques.

¹⁰ La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 faisait déjà de la région la collectivité chef de file, notamment pour l'aménagement, le développement durable du territoire, le climat, la qualité de l'air et l'énergie. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique (art. 188) confirme son rôle en affirmant qu'elle « constitue l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique », dont la mise en œuvre du « programme régional pour l'efficacité énergétique ».

II- LES ADAPTATIONS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le secteur du bâtiment est particulièrement énergivore : avec 43% des consommations énergétiques nationales, il représente le premier secteur consommateur d'énergie, et il se hisse au deuxième rang des secteurs responsables des émissions de CO2 derrière le transport avec 25% des émissions totales. Par ailleurs, la forme urbaine impacte directement sur l'importance de la consommation énergétique : le logement individuel est deux fois plus consommateur d'énergie que le logement collectif, la localisation des constructions, et notamment leur éloignement par-rapport aux centres d'activités (emploi, commerces...) a une incidence évidente sur l'utilisation des véhicules etc...

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹¹, entre autres mesures, à côté notamment des dispositions intégrées dans le code de la construction et de l'habitation, mobilise les documents d'urbanisme pour œuvrer à la lutte contre le réchauffement climatique et procure aux auteurs des PLU de nouveaux outils pour parvenir aux objectifs qui sont désormais inscrits dans le marbre de la loi, aux articles L. 100-1 à L. 100-4 du code de l'énergie, et que les politiques publiques doivent intégrer conformément à l'article 2 de la loi.

Les objectifs sont d'ailleurs chiffrés à l'article L. 100-4 en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction de la consommation énergétique finale ainsi que l'accroissement de la part des énergies renouvelables. L'article 3 de la loi affirme quant à lui solennellement que la France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020.

Il est vrai que la loi relative à la transition énergétique est intervenue dans un contexte politique particulier, celui de la tenue à Paris de la Conférence mondiale sur le climat fin novembre 2015. Le Gouvernement, à l'origine du projet de loi, a manifestement souhaité, dans ce contexte, mettre en avant l'exemplarité de la France. Les bases d'une politique énergétique avaient néanmoins été posées avec la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, et développées avec le Grenelle de l'environnement à la suite de l'adoption par les institutions européennes, en avril 2009, du « paquet législatif climat-énergie ».

Le thème de l'énergie avait donc déjà été intégré dans le code de l'urbanisme. En effet, il figure dans la liste des objectifs généraux que les collectivités doivent poursuivre. Ainsi, depuis la loi du 3 août 2009 dite Grenelle 1, l'article 110 du code de l'urbanisme imposait à chaque collectivité publique, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, d'assurer aux populations des conditions « de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles ». Ce que la loi Grenelle 2 a traduit par l'introduction, au sein de l'article L. 121-1, d'objectifs environnementaux tels que, dans le domaine de la politique énergétique,

¹¹ JO 18 août 2015, p. 14263.

« l'amélioration de la performance énergétique » ou « la réduction des gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de ressources renouvelables... »¹².

Pour parvenir à ces objectifs, de nouveaux outils sont entrés dans la boîte à outils des PLU, et en particulier dans le règlement. La loi du 17 août 2015 les étoffe. Dans l'utilisation de ces outils, les auteurs du PLU sont soumis à diverses contraintes, issues notamment de normes supérieures, dont l'articulation avec le PLU est également revisitée par la loi.

A/ Les prescriptions pouvant figurer dans le PLU en matière énergétique

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la transition énergétique, trois articles du code de l'urbanisme traitaient déjà du contenu du PLU en matière énergétique :

-l'article L. 111-6-2, issu de la loi Grenelle 2 (art. L. 111-16 à compter de 1^{er} janvier 2016) qui, en-dehors de secteurs faisant l'objet d'une protection particulière, neutralise par principe les dispositions des PLU relatives à l'aspect extérieur s'opposant à l'utilisation d'un certain nombre de matériaux ou équipements énergétiquement économes et performants, dont la liste est fixée par un décret du 12 juillet 2011 codifié à l'article R. 111-23 ;

-l'ancien article L. 128-1 (issu de la loi du 13 juillet 2005 et renforcé par la loi Grenelle 2) qui permet à l'autorité locale d'autoriser des bonifications de constructibilité pour favoriser « les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération », de sorte que les volumes et surfaces nécessaires à la réalisation d'une isolation thermique ou d'équipements de production d'énergie renouvelable n'amputent pas les surfaces habitables ;

-l'ancien article L. 123-1-5 III, et plus particulièrement le 6° (issu de la loi Grenelle 2), qui permet au règlement « d'imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit », ainsi que le 1° (réécrit par la loi ALUR du 24 mars 2014), lequel met l'accent sur la possibilité pour le règlement de déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, réhabilitées ou rénovées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords « afin notamment de contribuer [...] à la performance énergétique » .

En-dehors de ce cadre, les auteurs des PLU disposent d'autres moyens de se saisir des problématiques énergétiques. Ainsi certains PLU imposent-ils à l'article 4 de leur règlement le raccordement à des réseaux de distribution de chaleur ou de froid dans les périmètres de raccordement prioritaire à ces réseaux.

La loi relative à la transition énergétique complète le dispositif existant pour répondre à deux séries de préoccupations. Il s'agit, en premier lieu, d'intervenir plus efficacement en faveur de l'isolation du parc immobilier existant, pour atteindre l'objectif de 500 000 logements rénovés

¹² Depuis le 1^{er} janvier 2016, dans le cadre de la recodification du code de l'urbanisme, le contenu de l'article L. 110 (devenu l'article L. 101-1) a été réduit afin d'éviter les redondances. Les objectifs généraux sont désormais listés uniquement au sein du nouvel article L. 101-2, qui remplace l'ancien article L. 121-1.

énergétiquement par an. Le législateur entend, en deuxième lieu, augmenter les exigences de performance énergétique, en favorisant le développement des bâtiments à énergie positive¹³ et, dans certains cas, les bâtiments à haute performance environnementale¹⁴, c'est-à-dire en somme ne pas s'en tenir à un objectif de baisse de la consommation d'énergie mais viser, autant que possible, à produire une quantité d'énergie supérieure à celle consommée ; ce qui implique une montée en puissance des énergies renouvelables¹⁵.

Le PLU est donc à nouveau mobilisé pour atteindre ces objectifs, la loi variant les procédés pouvant être utilisés en prévoyant des mécanismes incitatifs, tels que de nouveaux cas de dérogation ou l'extension des bonus de constructibilité, mais également la possibilité d'imposer des obligations positives.

1°) Les nouveaux cas de dérogation au PLU pour les travaux d'isolation par l'extérieur

Les dispositions de l'ancien article L. 123-1-5 III 1° mentionnées plus haut permettaient déjà aux auteurs des PLU de faciliter les travaux d'isolation en prenant en considération la performance énergétique dans la détermination des règles relatives à l'aspect extérieur des constructions rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'implantation et l'aménagement de leurs abords. Il faut également relever que la réforme de la surface de plancher entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012, bien qu'elle soit extérieure aux dispositions pouvant figurer dans le PLU, y contribue elle aussi dès lors que le calcul des surfaces plancher à partir du nu intérieur du bâtiment permet de ne pas pénaliser l'isolation.

Mais il a été observé que certaines dispositions des PLU (mais aussi du RNU) pouvaient toujours constituer un frein à des travaux d'amélioration de la performance énergétique des parois des bâtiments existants, en particulier les exigences en termes d'aspect extérieur, d'emprise au sol et d'implantation.

¹³ La notion de bâtiments à énergie positive, bien que n'ayant pas encore fait l'objet d'une définition univoque, est généralement entendue comme comprenant des constructions qui produisent plus d'énergie qu'elles n'en consomment, en alliant à la fois la performance énergétique (faible consommation) mais également le recours aux énergies renouvelables (production d'énergie). Elle devrait toutefois être précisée prochainement, dans le décret fixant les conditions à remplir pour bénéficier du bonus de constructibilité prévu à l'article L. 128-1 (art. L. 151-28 3° depuis le 1^{er} janvier 2016). V. infra.

¹⁴ La notion de bâtiment à haute performance environnementale devrait être prochainement définie par les textes dans le décret fixant les conditions à remplir pour bénéficier du bonus de constructibilité prévu à l'article L. 128-1 (art. L. 151-28 3° depuis le 1^{er} janvier 2016 ; V. infra). Elle ne renvoie pas aux seules caractéristiques intrinsèques du bâtiment mais prend également en considération les conditions dans lesquelles celui-ci est édifié, entretenu...(eau prélevée, déchets générés...). Elle renvoie donc à une approche globale de la performance environnementale du bâtiment, sur l'ensemble de son cycle de vie.

¹⁵ L'article L. 211-2 du code de l'énergie en dresse la liste : « les énergies éolienne, solaire, géothermique, aérothermique, hydrothermique, marine et hydraulique, ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz. La biomasse est la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales issues de la terre et de la mer, de la sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et ménagers ».

Les auteurs de la loi relative à la transition énergétique ont donc souhaité lever ces obstacles. Pour ce faire, la voie initialement choisie dans le projet de loi, consistait dans l'extension des cas de neutralisation de certaines règles des PLU prévue à l'ancien article L. 111-6-2 (art. L. 111-16 depuis le 1^{er} janvier 2016) aux règles d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur, l'emprise au sol, la hauteur et l'implantation des constructions s'opposant à la mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades et par surélévation des toitures des constructions existantes ou de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades. A ce mécanisme de « dérogation automatique » a toutefois été préféré un mécanisme de dérogation au cas par cas.

L'article 7 de la loi relative à la transition énergétique introduit ainsi dans le code de l'urbanisme un nouvel article L. 123-5-2 (art. L. 152-5 depuis le 1^{er} janvier 2016), aux termes duquel :

« L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou le permis d'aménager et prendre la décision sur une déclaration préalable peut, par décision motivée, déroger aux règles des plans locaux d'urbanisme, des plans d'occupation des sols et des plans d'aménagement de zone, dans les conditions et selon les modalités définies au présent article. Il peut ainsi être dérogé, dans des limites fixées par un décret en Conseil d'Etat, aux règles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser :

*1° La mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades des constructions existantes ;
2° La mise en œuvre d'une isolation par surélévation des toitures des constructions existantes ;*

3° La mise en œuvre de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades.

La décision motivée peut comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant. »

Un projet de décret « facilitant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour la mise en œuvre d'une isolation thermique ou d'une protection contre le rayonnement solaire » pour l'application de l'article L. 152-2 a été mis en ligne pour consultation sur le site du ministère du logement et du développement durable entre le 22 février et le 15 mars 2016. Il apporte un certain nombre de précisions sur le champ d'application et les conditions d'octroi des dérogations prévues par ces nouvelles dispositions.

a) Champ d'application

S'agissant, tout d'abord, des travaux à l'occasion desquels les dérogations pourront être accordées, seuls sont visés les travaux d'isolation ou d'installation de dispositifs de protection

contre le rayonnement solaire¹⁶ réalisés sur des constructions existantes. Le projet de décret précise que les constructions devront être achevées depuis plus de deux ans.

S'agissant, ensuite des règles auxquelles il est possible de déroger, le texte mentionne uniquement, d'une part, celles fixées par un PLU, un POS ou un PAZ. De sorte que les règles relatives aux bâtiments classés ou protégés contenues dans un plan de sauvegarde et de mise en valeur, celles applicables dans les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) ne pourront être écartées. De même, les règles contenues dans un règlement de lotissement pourront s'opposer aux travaux d'isolation, ce que l'on peut d'autant plus regretter que le projet de loi initial, qui prévoyait la neutralisation des règles faisant obstacle à l'isolation d'un bâtiment, concernait également les règles du règlement d'un lotissement. Sans compter que, dans les lotissements, les cahiers des charges pourraient aussi constituer un obstacle ce type de travaux. D'autre part, les règles des documents ainsi visés auxquelles il est possible de déroger sont limitativement énumérées par l'article L. 152-5, en rapport avec les travaux que ces dérogations ont pour but de faciliter : il s'agit de celles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions. A la lecture du projet de décret, il apparaît qu'une dérogation aux règles d'emprise au sol ne peut être accordée isolément ; elle est nécessairement la conséquence d'une dérogation aux règles d'implantation permettant une isolation en saillie des façades, ce qui paraît en accord avec la nature des travaux que l'on entend permettre.

b) Conditions d'octroi de la dérogation

Les possibilités de dérogation introduites par la loi du 17 août 2015 sont soumises au respect d'un certain nombre de conditions de fond.

D'une part, en effet, l'étendue des dérogations est limitée. Le projet de décret prévoit que le dépassement autorisé aux règles d'implantation ou à la hauteur maximale fixées par le PLU ne pourra être supérieur à 30 cm. Il précise par ailleurs que la mise en œuvre cumulée des dérogations à ces deux types de règles ne pourra aboutir à un dépassement de plus de 30 cm des règles de hauteur ou d'implantation. Le dépassement des règles d'emprise au sol n'est en revanche pas quantitativement contraint ; il ressort des termes du projet de décret qu'il sera fonction du dépassement autorisé aux règles d'implantation et/ou de hauteur dont il résultera.

D'autre part, le projet de décret impose que la surépaisseur ou la surélévation résultant de la dérogation soit « adaptée au mode constructif et aux caractéristiques techniques et architecturales de la façade ou de la toiture ».

L'autorité compétente devra donc vérifier le respect de ces conditions de fond lors de l'instruction de la demande d'autorisation.

A cet égard, il convient d'observer que la dérogation ne sera en tout état de cause pas de droit. En effet, l'article L. 152-5 offre à l'autorité compétente la possibilité de l'accorder, mais il ne

¹⁶ Cela concerne les territoires situés outre-mer où ces dispositifs permettent de protéger l'intérieur des bâtiments contre la chaleur et d'éviter la mise en place de climatisations qui contribuent à l'effet de serre.

s'agit que d'une faculté. Le projet de décret précise que la dérogation peut être refusée si le dispositif faisant l'objet de la demande « porte atteinte à la qualité architecturale et à l'insertion dans le cadre bâti environnant ». L'article L. 152-5 ouvre la voie à une décision moins radicale en permettant à l'autorité compétente d'octroyer la dérogation sous réserve du respect de prescriptions permettant d'assurer la bonne intégration du projet.

Si elle est accordée, la dérogation doit en tout état de cause être motivée.

Encore conviendra-t-il, pour qu'une dérogation soit accordée au titre de l'article L. 152-5, que le pétitionnaire en ait fait la demande. Le projet de décret le confirme en élargissant aux dérogations de l'article L. 152-5 les dispositions de l'article R. 431-31-2¹⁷ qui prévoient que « Lorsque le projet nécessite une ou plusieurs dérogations au titre de l'article L. 152-6, la demande de dérogation est jointe à la demande de permis de construire. Elle est accompagnée d'une note précisant la nature de la ou des dérogations demandées et justifiant du respect des objectifs et des conditions fixées à cet article pour chacune des dérogations demandées. »

La mise en œuvre de ce dispositif reposera donc largement sur une démarche volontaire d'engagement de travaux d'isolation par les propriétaires. Pour les bâtiments existants les moins performants énergétiquement, ces propriétaires sont incités à utiliser ces facilités. En effet, l'article 5 de la loi du 17 août 2015 prévoit qu'avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an¹⁸ doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique. De plus pour les bailleurs, la performance énergétique devient un critère de la décence des logements¹⁹.

2°) L'extension des bonus de constructibilité pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou à énergie positive

L'article L. 128-1 est réécrit par la loi du 17 août 2015. Il maintient, dans les mêmes proportions de 30% (réduites à 20% dans les secteurs faisant l'objet d'une protection), la possibilité pour le règlement d'autoriser dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit résultant du PLU. Toutefois, les nouvelles dispositions, qui figurent depuis le 1^{er} janvier 2016 à l'article L. 151-28 3°, ne visent plus « les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentée à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération ». Désormais, peuvent bénéficier des bonus de constructibilité « les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive ». Il est par ailleurs précisé que « la limitation en hauteur des bâtiments dans un plan local d'urbanisme ne peut avoir pour effet d'introduire une limitation du nombre d'étages plus contraignante d'un système constructif à l'autre », cette disposition visant plus particulièrement à permettre le développement des bâtiments à structure bois.

¹⁷ Créé par le décret du 23 juillet 2015 relatif à la simplification des règles d'urbanisme applicables à certains projets de construction de logements.

¹⁸ C'est-à-dire les logements classés F ou G, ce qui représente 30% des logements en France.

¹⁹ Un décret en Conseil d'état doit définir le critère de performance énergétique minimale pour que le logement soit considéré comme décent.

La loi renvoie à un décret pour la détermination des conditions d'application de ces dispositions, ce qui concerne plus particulièrement les notions d'exemplarité énergétique, d'exemplarité environnementale ou de construction à énergie positive. La compétence réglementaire s'explique par le souci du législateur de permettre d'adapter facilement les critères des constructions concernées aux éventuelles évolutions techniques.

Un projet de décret a été mis en ligne pour consultation sur le site du ministère du logement et du développement durable entre le 12 janvier et le 4 février 2016. Il subordonne la satisfaction du critère de l'exemplarité énergétique à la condition suivante : « la consommation conventionnelle d'énergie du bâtiment avant déduction de la production locale d'électricité est inférieur de 20% à la consommation conventionnelle d'énergie définie au 1° de l'article R. 111-20 du code de la construction et de l'habitation ». Les bâtiments faisant preuve d'exemplarité environnementale doivent, quant à eux, respecter a minima cinq critères parmi huit fixés par le projet de décret (réduction des consommations énergétiques, réduction des consommations d'eau, gestion des déchets etc...) et faire l'objet d'une certification. Cette certification est également exigée pour les bâtiments à énergie positive, dont les performances et caractéristiques doivent également respecter certains critères (sobriété énergétique, efficacité énergétique, recours aux énergies renouvelables).

Le projet de décret modifie par ailleurs l'article R. 431-18 du code de l'urbanisme, relativement aux pièces devant être jointes au dossier de demande de permis de construire. Le pétitionnaire, pour justifier de l'exemplarité énergétique, devra fournir un document attestant de la prise en compte des critères requis. Et, si le bonus de constructibilité est demandé au titre d'un bâtiment faisant preuve d'exemplarité environnementale ou à énergie positive, la même attestation devra être fournie, mais elle devra avoir été établie par l'organisme ayant certifié le document. Les mêmes attestations sont exigées à l'achèvement des travaux.

3°) La possibilité d'imposer des normes minimales de production d'énergie renouvelable

L'article 8 de la loi complète les dispositions de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme (art. L. 151-21 depuis le 1^{er} janvier 2016) qui permettent aux auteurs des PLU de rendre obligatoire dans certains secteurs, le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées. Elle précise qu'à ce titre, le règlement du PLU « peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci. »

La loi relative à la transition énergétique permet ainsi d'imposer les moyens permettant de respecter l'obligation de résultat que les auteurs des PLU pouvaient déjà fixer. La promotion des énergies renouvelables par le PLU peut de la sorte contribuer à l'essor des bâtiments à haute performance énergétique et en particulier des constructions à énergie positive.

La précision selon laquelle la détermination de ces normes minimales de production d'énergie renouvelable pourra être fonction –mais pas nécessairement- des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés, offre la possibilité de sur dimensionner l'installation.

En tout état de cause, l'article L. 151-21 précise que la production de cette énergie peut être localisée dans le bâtiment mais également dans le même secteur ou à proximité, ce qui permet de prendre en compte des modes de production d'énergies renouvelables collectifs (réseaux de chaleur alimentés par les énergies renouvelables).

B/ L'évolution du cadre normatif

L'engagement dans une nouvelle politique énergétique passe, dans la loi du 17 août 2015, par des modifications apportées aux outils de planification élaborés en ce domaine (essentiellement des documents régis par le code de l'environnement²⁰) et à leur articulation avec le PLU. Ainsi, d'une part, la prise en compte par le PLU des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) doit être facilitée par les simplifications apportées à la gouvernance de ces derniers. D'autre part, la loi relative à la transition énergétique encadre davantage les PLUi tenant lieu de plan de déplacements urbains en imposant aux dispositions relatives aux transports figurant dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de ces plans une nouvelle obligation de compatibilité avec deux documents.

1°) La prise en compte du plan climat air énergie territorial

Le PLU avait déjà l'obligation de prendre en compte les plans climats énergie territoriaux (PCET) créés par la loi Grenelle 2. La difficulté, identifiée par les auteurs de la loi du 17 août 2015, venait de ce que, sur un même territoire, pouvaient coexister jusqu'à quatre PCET, puisque la loi imposait l'élaboration d'un tel document à chaque région, chaque département ainsi qu'aux intercommunalités les plus importantes, et permettait par ailleurs à toute autre collectivité non soumise à une telle obligation de se doter d'un PCET.

Par souci d'efficacité, la loi relative à la transition énergétique, tout en confirmant l'obligation de prendre en compte les nouveaux plans climat air énergie territoriaux (PCAET), simplifie le dispositif. L'élaboration des PCAET relève désormais de la seule compétence des EPCI à fiscalité propre, de sorte que chaque territoire ne soit plus couvert que par un seul PCAET²¹ qui fixera les objectifs stratégiques et opérationnels de l'intercommunalité en vue d'atténuer le changement climatique, ainsi que le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie

²⁰ Le SCOT peut quant à lui toujours définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées (C. urb., art. L. 122-1-5 anc., art. L. 141-22 depuis le 1^{er} janvier 2016).

²¹ L'article L. 229-6 du code de l'environnement prévoit le calendrier suivant pour l'adoption des PCAET : « La métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 ».

renouvelable etc... (C. env., art. L. 229-26 II²²). Le PCAET doit lui-même prendre en compte, le cas échéant, le SCOT (C. env., art. L. 229-6 VI), s'intercalant de la sorte dans la chaîne normative entre ce schéma et le PLU. Il occupe la même position intermédiaire entre les PLUi valant PDU et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (V. infra) avec lequel il doit être compatible (C. env., art. L. 229-6 VI).

2°) Les nouvelles contraintes imposées aux PLUi

L'article 66 de la loi relative à la transition énergétique renforce l'encadrement des PLUi tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU) en imposant aux dispositions relatives aux transports de ces PLU figurant dans les OAP une nouvelle obligation de compatibilité avec deux documents, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, lequel a vocation à être absorbé par le futur SRADDET, ainsi que certaines dispositions du plan de protection de l'atmosphère (C. urb., art. L. 131-8).

a) Les rapports entre le PLU, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et le futur SRADDET

La loi relative à la transition énergétique impose aux dispositions relatives aux transports et aux déplacements figurant dans les OAP des PLUi tenant lieu de PDU d'être compatibles avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE, appelé « Shrek » dans la pratique). Créé par la loi Grenelle 2 et remanié par la loi du 7 août 2015, ce schéma est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements. Il fixe, d'une part, des orientations à l'échelle du territoire régional, notamment pour réduire les effets du changement climatique et de s'y adapter (notamment les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie), d'autre part des orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets notamment par la définition de normes de qualité de l'air par zones, également, il détermine par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique et, enfin, il fixe un programme régional pour l'efficacité énergétique (C. env., art. L. 222-1 I). Pour ce faire, il s'appuie sur un certain nombre de données (inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, bilan énergétique... C. env., art. L. 222-1 II).

Le dispositif mis en place par la loi relative à la transition énergétique n'est toutefois que transitoire. En effet, le SRCAE sera à terme intégré dans le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui doit remplacer dans chaque région le schéma régional d'aménagement du territoire²³. Les modalités de cette intégration doivent être fixées par ordonnance (art. 13 III de la loi

²² Un projet de décret relatif au PCAET a été mis en ligne pour consultation publique sur le site du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer entre le 19 février et le 11 mars 2016.

²³ Art. 10 de la loi NOTRe. Le premier SRADDET de chaque région devra avoir été adopté par délibération du conseil régional dans les trois années suivant le renouvellement général des conseils régionaux (CGCT, art. L. 4251-7 futur), soit avant janvier 2019.

NOTRé)²⁴. Or, l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales (différé), qui entrera en vigueur à la publication de cette ordonnance, prévoit que les PLU (de même d'ailleurs que les PCAET) devront prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, mais uniquement en l'absence de SCOT. De sorte que, à l'avenir, sur les territoires non couverts par un SCOT, les dispositions figurant actuellement dans le SRCAE et qui seront intégrées au SRADDET s'imposeront à l'ensemble des PLU et non plus seulement, comme actuellement, aux seules OAP relatives aux transports des PLUi tenant lieu de PDU. Sur les territoires couverts par un SCOT, ces obligations de prise en compte et de compatibilité pèseront sur le SCOT, et c'est donc uniquement par leur intermédiaire, au travers des dispositions du SCOT traduisant les objectifs et les règles générales du fascicule du SRADDET, que les dispositions du SRADDET en matière notamment de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique et de pollution de l'air se répercuteront sur le contenu du PLU.

b) Les rapports entre le PLUi tenant lieu de PDU et le plan de protection de l'atmosphère

Les plans de protection de l'atmosphère (PPA) ont été introduits par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996. Ils sont régis par les articles L. 222-4 à L. 222-7 du code de l'environnement. Elaborés par le préfet dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones où les normes de qualité de l'air définies au niveau national ou par le SRCAET ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, ils définissent des objectifs de réduction des émissions fixés pour chaque polluant. Pour renforcer l'efficacité des PLUi tenant lieu de PDU dans leur contribution à l'amélioration de la qualité de l'air, la loi relative à la transition énergétique prévoit à l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme (art. L. 131-8 depuis le 1^{er} janvier 2016) que les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des OAP de ces PLUi doivent être compatibles avec les objectifs du PPA lorsqu'un tel PPA couvre tout ou partie du périmètre de l'EPCI. Le PLUi doit alors donner lieu aux évaluations et aux calculs des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques prévus à l'article L. 1214-8-1 du code des transports, lors de son élaboration, puis tous les neuf ans au plus tard à l'occasion de l'analyse des résultats du plan (C. urb., art. L. 123-12-1 anc., art. L. 153-30 depuis le 1^{er} janvier 2016).

En complément de ces dispositions qui tendent à faire du PLU un outil de lutte contre la pollution de l'air et contre les émissions de gaz à effet de serre, il convient de relever que la loi relative à la transition énergétique ajoute un troisième alinéa à l'article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme (repris à l'article L. 151-31 depuis le 1^{er} janvier 2016) qui prévoit une réduction minimum automatique de 15% à l'obligation de réaliser des aires de stationnement pour les véhicules motorisés fixée par le PLU, « en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en

²⁴ Un projet d'ordonnance et un projet de décret relatifs au SRADDET ont été mis en ligne pour consultation publique sur le site du Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités entre le 21 avril et le 5 mai 2016.

auto-partage, dans des conditions définies par décret ». Le législateur entend ainsi inciter les promoteurs à se rapprocher d'opérateurs susceptibles d'offrir un tel service d'auto-partage.
