

**Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et droit de l'urbanisme : le PLU intercommunal dégonfle avec la naissance du PLU intracommunautaire, la sécurisation des établissements publics porteurs de SCOT après modification de leur périmètre, le prononcé du sursis à statuer reculé postérieurement au débat sur les orientations générales du PADD du PLU, une déclaration préalable pour les coupes et abattages d'arbres isolés ...**

[Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté](#)

[Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017](#)

[Observations du Gouvernement sur la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté](#)

[Commission nationale consultative des droits de l'homme – Avis sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté »](#)

Définitivement adoptée par le Parlement le 22 décembre 2016, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 a été publiée au Journal officiel du 28 janvier 2017 après une [censure partielle du Conseil constitutionnel](#), le 26 janvier.

Texte dense de 224 articles, cette loi comporte diverses mesures intéressantes :

- ▶ **l'émancipation des jeunes, la citoyenneté et la participation** (( Titre Ier )) (mise en place de la réserve civique, extension du champ des organismes pouvant accueillir des volontaires du service civique, majorité associative fixée à 16 ans ...)
- ▶ **la mixité sociale et l'égalité des chances** (( Titre 2 )) (mesures visant à favoriser le vivre-ensemble et à lutter contre les phénomènes de ségrégation territoriale et de « ghettoïsation » de certains quartiers comprenant notamment des évolutions en matière d'urbanisme)
- ▶ **l'égalité réelle** (( Titre 3 – Notons qu'un titre IV est dédié à l'application de la loi Outre-Mer.)) (durcissement de la répression des délits de provocation, de diffamation, d'injures et d'actes racistes, lutte contre les discriminations dans les entreprises, avec une formation obligatoire à la non-discrimination des personnes chargées du recrutement ...).

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 29 janvier 2017, à l'exception de certaines mesures et sous réserve pour d'autres de la parution de décrets d'application.

**En matière de droit de l'urbanisme, il importe de relever plus précisément, la création des PLU infracommunautaire (1), les**

**incidences des modifications du périmètre des établissements publics porteurs des SCOT (2) et les précisions en matière de sursis à statuer (3) et de coupes et abattages d'arbres (4).**

## **1 La possibilité d'instaurer un PLU infracommunautaire dans les EPCI à fiscalité propre de grande taille**

Selon l'exposé des motifs, la loi pour l'égalité et la citoyenneté a créé « un régime dérogatoire au droit commun pour certains (...) établissements publics de coopération intercommunale qui, en raison de leur grande taille et de l'ampleur de la fusion dont ils sont issus, pourront être autorisés à élaborer plusieurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux partiels couvrant l'ensemble de leur territoire ».

A cette fin, la loi introduit au sein du titre V du Livre Ier du code de l'urbanisme (( Livre Ier « Réglementation de l'urbanisme », Titre V « Plans locaux d'urbanisme », Chapitre IV )) un chapitre IV intitulé « Dispositions particulières aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de grande taille », codifié aux articles L. 154-1 et suivants.

L'article L. 154-1 nouveau du code de l'urbanisme instaure la possibilité d'instituer une dérogation au principe posé par l'article L. 153-1 du même code selon lequel le PLU couvre l'intégralité du territoire des EPCI compétent en matière de PLU en prévoyant que les EPCI à fiscalité propre – autres que les métropoles – peuvent élaborer, sous certaines conditions, des PLU infracommunautaires regroupant chacun plusieurs communes ou une commune nouvelle dont l'ensemble couvre l'intégralité de son territoire.

### ***EPCI susceptibles de mettre en œuvre cette dérogation (L. 154-1 C. urb.)***

- ▶ Cette dérogation est ouverte aux EPCI à fiscalité

propre (communauté de communes, communautés d'agglomération, communauté urbaine) compétents en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale sur l'ensemble de leur territoire regroupant au moins 100 communes.

► Cette dérogation n'est pas applicable dans les métropoles.

***Procédure pour mettre en œuvre cette dérogation (L. 154-2 C. urb.)***

Par délibération, l'organe délibérant de l'EPCI concerné décide de faire usage de la dérogation et précise :

- le périmètre de chaque PLU infracommunautaire ;
- le calendrier prévisionnel des différentes procédures ;
- le calendrier prévisionnel d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) dans le périmètre duquel est inscrit l'EPCI concerné s'il n'est pas déjà couvert par un SCOT.

Cette délibération est notifiée au préfet qui dispose d'un délai de deux mois pour donner son accord.

La dérogation ne peut être accordée que si ses conditions de mise en œuvre, précisées dans la délibération, permettent le respect des principes généraux du droit de l'urbanisme visés à l'article L. 101-2 (( Art. L. 101-2 C. urb. « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation

des centres urbains et ruraux ;

c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;

e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de

l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables. »)), ainsi que le respect des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national.

### ***Elaboration et évolution des PLU infracommunautaire (L. 154-3 du code de l'urbanisme)***

L'EPCI intéressé qui bénéficie de la dérogation élabore les PLU infracommunautaire selon les conditions de droit commun (( Conditions prévues aux articles L. 153-11 à L. 153-26 du code de l'urbanisme.)) et selon le calendrier et la sectorisation prévus dans la délibération instituant la dérogation.

Les dispositions des PLU applicables avant la mise en œuvre de la dérogation demeurent en vigueur. L'organe délibérant de l'EPCI peut les modifier ou les mettre en compatibilité jusqu'à l'approbation d'un PLU infracommunautaire couvrant les secteurs concernés.

Il peut les réviser sans engager l'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité d'un secteur prédéfini lorsque cette révision s'impose (( Pour l'application des articles L. 131-6 et L. 131-7 [obligation de compatibilité des PLU avec les documents d'urbanisme supérieurs approuvés après le PLU] ou qu'elle relève de l'article L. 153-34)).

Par dérogation au droit commun, les PLU infracommunautaires approuvés peuvent être révisés sans entraîner l'engagement d'une procédure d'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité du territoire de l'EPCI.

L'organe délibérant de l'EPCI concerné peut également, à tout moment, engager l'élaboration d'un PLU couvrant l'intégralité de son territoire.

### ***Terme de la dérogation (L. 154-4 du code de l'urbanisme)***

La dérogation cesse de s'appliquer si le territoire de l'EPCI intéressé n'est pas couvert par un SCOT approuvé dans un délai

de six ans à compter de l'octroi de la dérogation.

Lorsque la dérogation cesse de s'appliquer, les dispositions des PLU applicables dans le périmètre de l'EPCI demeurent en vigueur. Ces documents peuvent faire l'objet d'une procédure de modification, de mise en compatibilité et de révision, jusqu'à l'approbation d'un PLU élaboré couvrant l'intégralité du territoire.

L'EPCI peut achever toute procédure d'évolution d'un PLU engagée avant que la dérogation cesse de s'appliquer.

## **2 Sur les modifications du périmètre des établissements publics porteurs des SCOT (articles L. 143-10 et suivants du code de l'urbanisme)**

La loi pour l'égalité et la citoyenneté vise également à prendre toutes les mesures nécessaires pour traiter la diversité des situations en matière de schémas de cohérence territoriale (SCOT) créées par la recomposition territoriale et notamment des dispositions permettant de gérer les SCOT existants ou en cours jusqu'à l'élaboration d'un SCOT sur le nouveau périmètre élargi résultant de ces évolutions de périmètres, et de conserver ainsi le bénéfice des travaux engagés (( Exposé des motifs de la loi )).

Notons que les articles L. 143-10 à L. 143-16 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction résultant de loi pour l'égalité et la citoyenneté, sont applicables uniquement aux EPCI à fiscalité propre créés à compter du 1er janvier 2017, en application des I et III de l'article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, ou dont le périmètre a évolué à compter de cette même date en application du II du même article 35 (( Chapitre V : Mesures de simplification – Article 117 de la loi.)).

### **Sur la forme**

Les articles L. 143-10 à L. 143-15 du code de l'urbanisme

étaient regroupés, jusqu'à l'adoption de la loi pour l'égalité et la citoyenneté, dans une seule et même sous-section intitulée « Modification du périmètre » [de l'établissement public en charge du SCOT].

Désormais, une sous-section spécifique est attribuée à chaque conséquence induite par la modification du périmètre de l'établissement public en charge du SCOT :

- ▶ La sous-section 2 est intitulée « *Extension du périmètre de l'établissement public porteur de schéma de cohérence territoriale* » et comprend l'article L. 143-10 ;
- ▶ Une sous-section 3 intitulée : « *Réduction de périmètre de l'établissement public porteur de schéma de cohérence territoriale* » comprend l'article L. 143-11 ;
- ▶ Une sous-section 4 intitulée : « *Couverture partielle d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par le périmètre d'un seul schéma de cohérence territoriale* » comprend l'article L. 143-12 ;
- ▶ Une sous-section 5 intitulée : « *Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant des communes appartenant à plusieurs schémas de cohérence territoriale* » comprend l'article L. 143-13 ;
- ▶ Une sous-section 6 intitulée : « *Fusion d'établissements publics dont au moins un est porteur de schéma de cohérence territoriale* » comprend l'article L. 143-14 ;
- ▶ Une sous-section 7 intitulée : « *Retrait en cours de procédure* » comprend l'article L. 143-15.

## **Sur le fond**

(a) L'article L. 143-10 maintient le principe selon lequel la décision d'extension du périmètre de l'établissement public en charge du SCOT emporte extension du périmètre du SCOT.

Notons que cette extension peut intervenir en application des dispositions générales du code général des collectivités territoriales (CGCT) mais également – nouveautés introduites



par la loi commentée – en application des articles 35 et 40 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et des articles L. 143-12 ou L. 143-13 du code de l'urbanisme.

Surtout, l'article L. 143-10 offre la possibilité aux établissements compétents ;

- ▶ d'achever les procédures d'élaboration et d'évolution en cours sur le ou les périmètres antérieurs à l'extension, lorsque le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, s'il est requis, a eu lieu avant l'extension du périmètre
- ▶ d'engager les procédures de modification ou de mise en compatibilité des SCOT approuvés, dont il assure le suivi.

L'article L. 143-10 maintient l'obligation pour les établissements compétents en matière de SCOT de prescrire, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du SCOT, l'élaboration d'un schéma ou la révision, ou la modification de l'un des schémas en vigueur, pour couvrir l'intégralité du périmètre étendu de SCOT.

(b) L'article L. 143-11 du code de l'urbanisme, relatif à la réduction du périmètre de l'établissement en charge du SCOT, est peu modifié par la loi pour l'égalité et la citoyenneté. En effet, sont conservés les principes selon lesquels :

- ▶ La décision de retrait d'une commune ou d'un EPCI au sein de l'établissement en charge du SCOT emporte réduction du périmètre du SCOT et abrogation des dispositions du schéma sur la commune ou l'EPCI retiré.
- ▶ Par dérogations à certaines dispositions du CGCT, lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre est entièrement compris dans celui d'un SCOT, cet EPCI est substitué de plein droit à ses communes membres ou à l'établissement dont il est issu dans l'établissement

public en charge du SCOT. Ni les attributions de l'établissement public ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.

Toutefois, jusqu'à l'adoption de la loi pour l'égalité et la citoyenneté, cet article prévoyait que pendant un délai de six ans à compter du retrait, la règle de l'urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un SCOT (( Visée à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme )) ne s'appliquait pas aux communes et EPCI se retirant d'un périmètre de SCOT applicable et n'intégrant pas un nouveau périmètre de SCOT.

L'article L. 143-11 dans sa nouvelle rédaction supprime cette tolérance et tend à donner toute son effectivité à la règle de l'urbanisation limitée.

(c) L'article L. 143-12 du code de l'urbanisme, dans sa version issue de la loi pour l'égalité et la citoyenneté, vient mettre un terme au régime transitoire, source d'insécurité juridique, qui existait jusqu'à présent.

En effet, jusqu'à présent, lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre n'était pas entièrement compris dans celui d'un SCOT, celui-ci devenait, au terme d'un délai de 6 mois, membre de plein droit de l'établissement public porteur du SCOT et le périmètre du SCOT était étendu en conséquence, sauf lorsque :

- l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre s'était prononcé, dans ce délai, contre son appartenance à cet établissement public, ou si,
- dans ce même délai, l'établissement public chargé de l'élaboration du schéma s'oppose à l'extension.

Non seulement la période transitoire était relativement longue mais surtout aucun mécanisme d'adhésion anticipée n'était inscrit dans le code de l'urbanisme fragilisant ainsi la situation juridique de nombreux établissements publics y ayant recours afin de pas paralyser leur fonctionnement pendant 6

mois.

Désormais, l'article L. 143-12 du code de l'urbanisme :

- ▶ Raccourcit à 3 mois le délai concernant l'adhésion de plein droit ;
- ▶ Ôte la possibilité à l'organe délibérant de l'établissement public porteur du SCOT de s'opposer à l'extension de son périmètre ;
- ▶ Offre la possibilité à l'EPCI à fiscalité propre de se prononcer pour son appartenance à l'établissement public porteur du SCOT avant le terme du délai de 3 mois et précise que dans ce cas, la délibération de l'EPCI à fiscalité propre emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

(d) La loi pour l'égalité et la citoyenneté calque les dispositions de l'article L. 143-13 sur celles de l'article L. 143-12 s'agissant de la réduction du délai pour l'adhésion de plein droit, la suppression du veto de l'organe délibérant de l'établissement porteur du SCOT pour l'extension de son périmètre et l'institution de la possibilité d'une adhésion anticipée.

Ainsi, lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre comprend des communes appartenant à plusieurs périmètres de SCOT, cet établissement devient, au terme d'un délai de 3 mois, membre de plein droit de l'établissement public porteur du SCOT sur le territoire duquel est comprise la majeure partie de sa population, sauf lorsque son organe délibérant s'est prononcé dans ce délai contre son appartenance à cet établissement public ou pour son appartenance à l'établissement public d'un des autres schémas.

Les communes appartenant à l'EPCI à fiscalité propre sont retirées des établissements publics porteurs de SCOT dont celui-ci n'est pas devenu membre. Ce retrait emporte réduction du périmètre des SCOT correspondants.

Une délibération en faveur de l'appartenance du SCOT peut intervenir de manière anticipée. Dans ce cas, sa délibération emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

(e) Les principes inscrits à l'article L. 143-14 du code de l'urbanisme ne sont pas modifiés par la loi pour l'égalité et la citoyenneté :

► En cas de fusion d'établissements publics dont l'un au moins est porteur d'un SCOT, l'établissement public issu de la fusion est compétent dans les conditions définies par le CGCT et son nouveau périmètre devient le périmètre de SCOT. Le nouvel établissement public assure le suivi du ou des schémas antérieurement existants. Dans ce cas, il peut achever les procédures d'élaboration et d'évolution en cours, lorsque le débat sur les orientations générales du PADD, s'il est requis, a eu lieu avant la fusion.

► Il peut engager les procédures de modification ou de mise en compatibilité des schémas approuvés. Il prescrit, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du premier schéma en vigueur l'élaboration d'un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre.

### **3 Sur le sursis à statuer**

L'article L. 153-11 du code de l'urbanisme modifie le moment à partir duquel l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.

En effet, si avant l'entrée en vigueur de la loi pour l'égalité et la citoyenneté, le sursis à statuer pouvait être prononcé « *à compter de la publication de la délibération*

*prescrivant l'élaboration* », il faut désormais qu'ait eu lieu « le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable » (PADD).

#### **4 Sur les coupes ou abattages d'arbres isolés**

En application de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, les PLU peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi pour l'égalité et la citoyenneté, seuls les coupes et abattages d'arbres situés dans « *les bois, forêts ou parcs situés sur le territoire de communes où l'établissement d'un PLU a été prescrit, ainsi que dans tout espace boisé classé* » (( En application de l'article L. 113-1 C. Urb.)) pouvaient être soumis à déclaration préalable (( Voir l'art. R. 421-23 C. Urb. (ancien R. 130-1) et les exceptions limitativement énumérées à l'art. R. 421-23-2 C. Urb.)).

Désormais, en application de l'article L. 113-2 du code de l'urbanisme, la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU peut également soumettre à déclaration préalable, sur tout ou partie du territoire, « *les coupes ou abattages d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies et de plantations d'alignement* », uniformisant, de ce fait, le régime des coupes et abattages dans les espaces boisés classés.

---