

Évolution juridique 2017-2019 : des apports de la jurisprudence à la loi ELAN

Nicole Lerousseau et Corinne Manson

RESUME

Cette note d'actualisation juridique vise à préciser les dispositions relatives au SCoT de la loi ELAN du 23 novembre 2018 ainsi que la jurisprudence récente autour de trois thèmes :

- 1) La hiérarchie des normes**
- 2) Le contenu du SCoT**
- 3) La procédure du SCoT**

1) La hiérarchie des normes : compatibilité, caractère intégrateur du SCoT

1-1) Sur la compatibilité du PLU au SCoT

Au regard de la jurisprudence, la compatibilité implique l'absence de contradiction entre la norme de référence et l'acte subordonné. Ainsi, dans le rapport du PLU avec un SCoT, en dehors des cas limitativement prévus par la loi, les SCoT doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs.

Les objectifs quantitatifs éventuellement définis dans le SCoT sont à considérer comme indicateurs, recommandations ou cap à atteindre, mais non prescriptions à appliquer et décliner à l'échelle du PLU de la commune.

Les ordonnances d'application de la Loi ELAN qui devraient entrer en vigueur en avril 2021 devraient simplifier la hiérarchie des normes

1-2) Sur le caractère intégrateur du SCoT

Au regard des évolutions juridique récentes, le SCoT est désormais le document pivot entre SRADDET et PLUI.

L'enjeu des ordonnances d'application de la loi ELAN qui devraient entrer en vigueur en avril 2021 est ici de repositionner territorialement le périmètre du SCoT entre les périmètres du SRADDET (régional) et le périmètre du PLUI (intercommunal).

2) Le contenu du SCoT : aménagement commercial, consommation d'espace, patrimoine mondial

2-1) Sur l'aménagement commercial

Une instruction du gouvernement du 3 mai 2017 rappelle que pour les SCoT mis en révision avant la publication de la loi ELAN (ce qui est le cas du SCoT de l'agglomération tourangelle), leurs dispositions en matière d'aménagement commercial ne doivent être ni trop prescriptives ni trop restrictives, sous peine de violer le principe de libre établissement d'un commerce et d'entraver la liberté de la concurrence (Directive européenne). Dans le respect de ce principe, le DAC devenu DAAC (et à nouveau obligatoire depuis la loi ELAN) peuvent fixer des objectifs d'implantation des équipements commerciaux, y compris en prenant en compte la protection du commerce de centre-ville.

Cependant, une décision de la cour européenne de justice de 2018 marque une inflexion de l'application de ce principe puisqu'elle reconnaît qu'un document d'urbanisme local peut interdire la localisation de certains commerces en dehors du centre-ville.

Dès lors, pour les SCoT mis en révision après la publication de la loi ELAN, leur DAAC, peut apprécier l'impact d'un commerce à raison de l'intérêt de sa localisation pour la préservation des centralités urbaines. Sa portée est élargie puisqu'il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs identifiés.

Les dossiers de demande d'autorisation d'exploitation commerciale, examinés en CDAC, dont la composition et le fonctionnement ont été revus depuis la loi ELAN, doivent notamment évaluer les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation.

Par ailleurs, au regard de la consommation foncière, la jurisprudence récente relative à la compatibilité d'un projet d'exploitation commerciale au DOO du SCoT, traduit une vigilance accrue quant au développement des commerces en périphérie.

2-2) Sur la limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

La jurisprudence récente dispose qu'un état des lieux à travers une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers doit être mise en perspective à travers un diagnostic justifiant la réponse aux enjeux soulevés dans le choix du projet retenu.

Le Plan biodiversité présenté par le gouvernement le 4 juillet 2018 fixe comme objectif de parvenir à Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050 avec une modulation rendue possible en « renaturant » des espaces auparavant artificialisés pour compenser les nouveaux espaces consommés sur la nature, l'agriculture ou la forêt.

Pour conforter la mise en application de cet objectif, il est demandé à l'Etat local d'accompagner plus fortement les collectivités dans la définition de leurs projets de territoires, en ayant recours notamment aux nouveaux outils comme les Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT).

Dorénavant, le rapport de présentation du SCoT devra procéder à l'analyse de la consommation foncière des 10 années précédant l'arrêt du projet de SCoT et justifier les objectifs de limitation de consommation foncière compris dans le DOO.

2-3) Sur le patrimoine mondial

Deux mesures d'application de la loi CAP établissent des relations nouvelles, souples, entre les documents de gestion du bien inscrit et les documents d'urbanisme. Le porter à connaissance du Préfet pour l'élaboration et la révision du SCoT et du PLU comporte les dispositions du plan de gestion. Les documents graphiques du DOO du SCoT peuvent identifier les biens inscrits et leur zone tampon

3) La procédure du SCoT

3-1) Sur l'autorité environnementale

En annulant plusieurs dispositions relatives à la partie réglementaire du Code de l'urbanisme et du code de l'environnement, la jurisprudence précise la règle de la séparation fonctionnelle entre l'autorité qui instruit une demande d'autorisation et celle qui donne un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet. Pour autant, dans la pratique, la reconnaissance de la Mission Régionale de l'Autorité Environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, compétente pour la plupart des documents d'urbanisme, rend difficilement claire cette séparation dès lors que le préfet de région demeure l'autorité environnementale pour la plupart des projets locaux, ce à quoi la loi énergie-climat tend à remédier.

3-2) Sur la réforme réglementaire de l'évaluation environnementale

Cette réforme, en cours de préparation, devrait amener à clarifier l'autorité environnementale : la MRAE serait l'autorité environnementale tandis que le préfet de région se verrait attribuer l'examen des dossiers au cas par cas, dont le champ d'application est étendu, à différents cas d'évolution du SCoT mais selon une procédure ad hoc .

Depuis 2017, plusieurs décisions de justice ont précisé le régime juridique des SCoT confortant les principes posés dès la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et renforcés par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi Elan (JO 24 novembre) confirme les précisions apportées par la jurisprudence. Aucune de ses dispositions n'a été invalidée par la décision du Conseil constitutionnel n°2018-772 DC du 15 novembre 2018 et deux ordonnances sont attendues pour compléter les évolutions législatives.

Les principales évolutions concernent la hiérarchie des normes, le contenu du SCoT, principalement en matière d'aménagement commercial, et dans la procédure d'élaboration du SCoT, l'autorité environnementale.

Évolution juridique 2017-2019 : des apports de la jurisprudence à la loi ELAN

Nicole Lerousseau et Corinne Manson

Sommaire

- I. La hiérarchie des normes : précisions sur la notion de compatibilité, confirmation du caractère intégrateur du SCoT
- II. Le contenu du SCoT : aménagement commercial, consommation d'espace, patrimoine
- III. La procédure du SCoT : précisions attendues sur l'autorité environnementale

- I. La hiérarchie des normes : précisions sur la notion de compatibilité, confirmation du caractère intégrateur du SCoT

- I.1 Précisions sur la mise en œuvre du rapport de compatibilité

Une jurisprudence, constante et nourrie, permet d'interpréter le lien de compatibilité auquel sont soumis les PLU avec les orientations et objectifs des SCoT en le distinguant de l'exigence de « conformité ». Tandis que la conformité nécessite une stricte adéquation entre l'acte subordonné et la norme de référence, la compatibilité implique l'absence de contradiction entre ces éléments, l'acte subordonné devant mettre en œuvre la norme supérieure. **Un arrêt du Conseil d'État du 18 décembre 2017** (CE, 18 déc. 2017, n° 395216, Association Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise) précise, concrètement, la mise en œuvre du rapport de compatibilité d'un PLU avec un SCoT.

La décision rappelle tout d'abord qu'un SCoT peut prévoir des prescriptions auxquelles les actes ou documents subordonnés doivent se conformer mais uniquement dans les cas où il y est habilité par des dispositions législatives. Ainsi, « *à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs* ». Le Conseil d'Etat poursuit en rappelant « *que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec ces orientations et objectifs* ». Mais l'arrêt admet que les objectifs puissent « *être exprimés sous forme quantitative* ». Cependant, les normes,

mêmes chiffrées, ne sont que des indicateurs, des recommandations qui ne doivent pas être assimilées à des prescriptions de nature à interférer, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents d'urbanisme locaux. Plusieurs décisions de cours administratives d'appel ont statué en ce sens en 2017 (Voir notamment CAA Douai, 4 mai 2017, n° 15DA02044, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de l'Oise et a. – CAA Lyon, 13 juin 2017, n° 15LY02717, M. Martin et a.).

Dans l'arrêt du 18 décembre 2017, le SCoT était doté d'une « règle générale et précise » exprimée de manière impérative - « pas plus de 1 % de croissance démographique annuelle » - qui devait s'appliquer à l'échelle communale pour mettre en œuvre l'objectif de réduction du rythme de développement de l'habitat et la maîtrise de l'extension de l'urbanisation. Cette règle était assortie de dérogations permanentes ou ponctuelles permettant une majoration de ce taux pour quelques communes nommées parmi lesquelles ne figurait pas celle en cause dont le PLU avait posé un objectif de création de quinze logements par an, qui pouvait conduire, selon les termes mêmes du rapport de présentation, à un dépassement sensible du taux de 1 % de croissance démographique annuelle, et même de celui de 1,15 % fixé comme seuil maximum après dérogation. Cependant, le Conseil d'Etat relève que le rapport de présentation du PLU montre que les auteurs du document avaient entendu respecter la règle de croissance démographique posée par le SCoT, et que le niveau de croissance retenu s'inscrivait dans un contexte de vieillissement important de la population communale, de volonté de renouvellement, de diversification et de maîtrise de l'habitat. Et le Conseil d'Etat juge qu'en limitant à 15 le nombre de logements nouveaux susceptibles d'être créés chaque année sur le territoire de la commune, le PLU reste compatible avec le SCoT, bien que le pourcentage de développement de l'habitat retenu par le schéma ait été quelque peu dépassé. Le Conseil d'Etat indique ainsi qu'il convient d'apprécier, à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le SCoT si le rapport de compatibilité est respecté, et non pas, de comparer de façon partielle si chacune des dispositions particulières, même chiffrée, est respectée. Autrement dit, le juge se livre à une analyse globale, lui permettant de prendre en compte l'ensemble des prescriptions que le SCoT contient, pour apprécier si le PLU ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

Le Conseil d'Etat juge donc « que si des objectifs du SCoT peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ; que, pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte

tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ».

Cette jurisprudence éclaire ainsi ce que doit être la lecture du SCoT en tant que norme de référence. S'agissant d'un document d'orientation, il s'impose aux actes inférieurs avec une marge de souplesse afin de préserver la liberté d'action de leurs auteurs. L'acte subordonné peut s'écarter du document-cadre à condition qu'il ne remette pas en cause les options essentielles définies par ce dernier. Les auteurs du document subordonné doivent dégager une logique d'ensemble du document de référence s'appuyant sur une interprétation globale des objectifs qu'il pose, sans rechercher une adéquation point par point .

La Cour administrative d'appel de Bordeaux confirme cette jurisprudence dans un arrêt du 27 juin 2019 en indiquant que *« Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier »* (CAA Bordeaux, 27 juin 2019, 18BX03114).

En outre, les obligations de compatibilité et de prise en compte vont être précisées par une ordonnance. En effet, **l'article 46 al.1 de la loi ELAN** autorise le gouvernement à prendre, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, deux ordonnances, tirant les conséquences de la mise en place des SRADDET, l'une sur la hiérarchie des normes, l'autre sur les SCoT. Le ministère de la Transition écologique et solidaire a lancé une concertation sur la rédaction de chacun de ces deux projets d'ordonnances qui ne seront pas adoptées avant fin 2019 et dont les dispositions n'entreront en vigueur qu'à compter du 1^{er} avril 2021. Sept ateliers et deux ateliers de prototypage sont programmés en septembre et octobre 2019, afin de faire émerger ces nouveaux outils. (<https://planifions-ensemble.fr/comprendre/la-demarche-de-concertation>).

L'ordonnance sur la hiérarchie des normes vise à simplifier les liens juridiques ordonnés par la hiérarchie des normes, entre les documents d'urbanisme et les schémas sectoriels qui leur sont opposables en limitant les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme. La loi Elan précise que la notion de prise en compte devra être supprimée au profit de la seule compatibilité, que le nombre des documents opposables aux SCoT, PLU et aux cartes communales devra être réduit (en précisant que les chartes des parcs naturels régionaux ne sont pas comprises dans cette réduction) et que des modifications du contenu du SCoT devront être envisagées pour tenir compte notamment de la suppression du lien de prise en compte. La loi prévoit que devront être fixées les modalités selon lesquelles seules certaines pièces des documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU) devront être compatibles avec certaines autres, en différenciant les rapports d'opposabilité s'imposant aux différents documents qui composent le SCoT et le PLU. La loi précise que l'ordonnance devra prévoir que seuls le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation du plan local

d'urbanisme doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale.

- I. 2 Confirmation du caractère intégrateur du SCoT et interrogations sur son évolution

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) auprès du ministère de l'Environnement a rendu **un rapport sur les schémas de cohérence territoriale en avril 2017** (CGEDD, rapport n° 010656-01, avr. 2017) qui confirme que « *les SCoT sont un dispositif pivot dans la hiérarchie des normes* ». Il indique que les SCoT permettent de mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques menées sur son territoire. En effet, selon ce rapport, le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs notamment le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) créé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) (Cf Fiche d'actualisation juridique 2016). Le rapport du CGEDD affirme que le SCoT « *est désormais le document pivot entre SRADDET et PLUI* » et il démontre que le SRADDET ne remet absolument pas en cause l'utilité des SCoT. Bien au contraire, le rapport indique que « *le SRADDET offre aux SCoT l'opportunité d'affirmer leur vocation interterritoriale non seulement entre plusieurs EPCI, mais aussi entre l'échelle régionale et celle des intercommunalités. Compte tenu de la taille des régions et de leur nouvelle compétence en matière de planification, un niveau intermédiaire entre SRADDET et PLUi est désormais indispensable, tant en matière de diagnostic et de projet territorial, que pour susciter entre ces deux niveaux une concertation à la fois descendante et ascendante* » (p.30).

Cependant, la mise en place du SRADDET va nécessairement affecter le contenu du SCoT qui devra intégrer son contenu dans ses dispositions (art. L 4251-3, CGCT). Ainsi, **l'ordonnance sur les SCoT prévue par l'article 46 de la loi ELAN** vise à adapter « *l'objet, le périmètre et le contenu du SCoT, afin de tirer les conséquences de la création du SRADDET et du transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». L'enjeu est de repositionner territorialement le SCoT entre le SRADDET et le PLUi et d'assouplir considérablement son contenu et son écriture en le concentrant sur les politiques pour lesquelles il apporte le plus de valeur ajoutée. La modernisation attendue du SCoT, à partir de 2021, soulève de nombreuses questions concernant notamment son périmètre et sa gouvernance, sa structure et sa composition, son contenu, éventuellement optionnel qui pourrait en faire un document « à la carte », comme l'indique le site « planifions nos territoires ensemble » (<https://planifions-ensemble.fr/>) qui indique que « Pour répondre aux enjeux de cohésion des politiques d'aménagement du territoire, le SCoT doit évoluer. Il s'agit notamment de simplifier et clarifier son contenu obligatoire et optionnel. L'idée est de

réfléchir à un SCoT "à la carte", qui s'adapterait aux spécificités de son territoire ». Plusieurs pistes sont évoquées, notamment la révision de la composition du SCoT, avec éventuellement une fusion de ses documents (Rapport de présentation, PADD et DOO), des thématiques abordées, en envisageant des thématiques optionnelles selon les territoires.

- **II. Le contenu du SCoT : aménagement commercial, consommation d'espace, patrimoine**

- II.1 L'aménagement commercial : renforcement du contrôle de l'implantation des équipements commerciaux par les nouveaux SCoT

L'instruction du 3 mai 2017 sur la législation en matière d'aménagement commercial (instruction du 3 mai 2017, NOR : ECFI1713905C) rappelle la réglementation applicable aux SCoT . Cette réglementation va continuer à s'imposer aux SCoT dont la révision a été prescrite avant la publication de la loi ELAN. L'instruction indique qu'ils « *ne doivent en effet être ni trop prescriptifs, ni trop restrictifs, sous peine de violer le principe de libre établissement d'un commerce et d'entraver la liberté de la concurrence* ». Ainsi que le rappelle l'instruction citée, un SCoT ne peut notamment pas interdire certains types de commerces sur son périmètre d'action; il ne peut, par exemple, pas exclure les hypermarchés de plus de 2500 m² de surface de vente, ou les «discounteurs». Il ne peut pas davantage limiter le nombre de mètres carrés de surface de vente dans une zone (par exemple, empêcher le développement d'une zone commerciale au-delà de 30 000m² de surface de vente). Les dispositions d'un SCoT qui se traduiraient par une limitation du droit d'installation de tout nouvel opérateur sur un territoire ne sont pas admises. Cependant, les autorités locales disposent de possibilités d'intervention en matière d'urbanisme commercial et peuvent introduire des principes venant réguler l'implantation des équipements commerciaux. En effet, l'article L. 141-17 dans sa version en vigueur dispose qu'un « *document d'orientation et d'objectifs peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable* ». Au – delà de son caractère facultatif, le DAAC peut fixer des objectifs concernant l'implantation des équipements commerciaux, y compris en prenant en compte la protection du commerce de centre-ville au titre de l'aménagement du territoire.

Cependant, **l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 octobre 2017** (CE, 11 oct. 2017, n° 401807, 401809, Fédération des artisans et commerçants de Caen) souligne la nécessité pour le SCoT de présenter des objectifs d'aménagement commercial clairs et cohérents. En effet, cette décision apporte des précisions sur la nature du contrôle de compatibilité que le juge exerce en matière d'aménagement commercial. Le rapporteur public indique ainsi que « *l'incompatibilité ne peut être retenue si le projet ne porte atteinte qu'à des orientations ou objectifs secondaires ou porte faiblement atteinte à des orientations ou objectifs plus importants. Elle ne peut être non plus retenue lorsque, malgré ces atteintes, il satisfait un ou plusieurs objectifs prioritaires du SCoT* ». Cet arrêt renforce ainsi l'exigence de cohérence interne du SCoT et esquisse même une hiérarchisation des objectifs et orientations pour éviter

qu'une dilution des partis pris d'aménagement ne rende très compliquée le contrôle de compatibilité du SCoT avec les projets de centres commerciaux et hypermarchés.

La décision de la CJUE du 30 janvier 2018 (aff. C-360/15 et C-31/16, Bristol BV, question préjudicielle posée par les Pays-Bas) marque une inflexion de l'interprétation du droit européen souvent encore considéré comme un obstacle à l'action des pouvoirs publics dans l'encadrement de l'installation des commerces en s'appuyant sur le principe de libre établissement des commerces. La décision du 30 janvier 2018 reconnaît qu'un document d'urbanisme local peut interdire la localisation de certains commerces en dehors du centre-ville. La Cour admet sous certaines conditions la conformité d'une réglementation d'urbanisme communal interdisant l'activité de commerce de détail de produits non volumineux en périphérie en reconnaissant la préservation du tissu commercial de centre-ville comme un intérêt général justifiant une atteinte à la liberté d'établissement. La protection du petit commerce ne saurait être invoquée comme une raison impérieuse d'intérêt général au soutien d'une mesure de contingentement des établissements commerciaux de grande taille mais la préservation de la viabilité du centre-ville et la lutte contre la vacance de locaux commerciaux dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire peuvent permettre d'imposer des contraintes à l'installation de commerces de détail. Ainsi, les documents d'urbanisme dans les États membres peuvent comprendre l'interdiction pour les commerces de détail d'objets non volumineux de s'implanter dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville, pour autant que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité soient satisfaites, sous le contrôle du juge national auquel le document est déféré.

Cette jurisprudence permet d'interpréter de façon plus souple la réglementation applicable aux DAAC en droit français. En effet, le DAAC, aux termes de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme peut déterminer « *les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable* ». La décision rendue par la CJUE permet de considérer que l'importance de l'impact d'un commerce ne s'apprécie pas qu'en fonction de sa surface, mais également à raison de l'intérêt de sa localisation pour la préservation des centralités urbaines. Ainsi, le DAAC est habilité à localiser les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines. Il peut aussi prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. La motivation de ces prescriptions renvoie aux enjeux définis dans la composante obligatoire du SCoT en matière commerciale désormais : la revitalisation des centres-villes, le maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les déplacements, ou encore la maîtrise des flux de personnes et marchandises, la consommation économe de l'espace et la préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture (C. urb., art. L. 141-16).

Cette évolution jurisprudentielle s'inscrit dans les recommandations du CGEDD. **En mars 2017, un rapport du CGEDD, *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable***, dans la suite du rapport sur *La revitalisation commerciale des centres-villes*, de juillet 2016 (Inspection de Finances et CGEDD) qui établissait un diagnostic préoccupant de la dégradation affectant les centres-villes et préconisait une meilleure régulation des concurrences entre pôles centraux et périphériques, propose une nouvelle orientation des principes de l'urbanisme commercial : accorder la priorité à la consolidation des centres urbains et à la requalification des tissus commerciaux afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces ; renforcer les dispositifs de régulation et de planification qui encadrent l'urbanisme commercial, selon une application équilibrée du droit européen ; engager une politique partenariale de rénovation des périphéries urbaines qui incluent les principaux espaces commerciaux d'entrées de ville. Ces principes sont assortis de recommandations opérationnelles concernant les commissions d'aménagement commercial, la mise en place d'une observation territoriale en matière de commerce, et surtout, le renforcement du volet commerce aux trois niveaux de planification (SRADDET, SCoT, PLUi), tout particulièrement en rendant, à nouveau, obligatoire le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) dans les SCoT pour qu'il définisse les conditions et la localisation des implantations commerciales.

Cette recommandation est suivie d'effet par la loi ELAN.

Dix-sept articles de la loi Elan modifient l'urbanisme commercial, sans remise en cause de l'architecture global en maintenant notamment les autorisations d'aménagement commercial mais vise principalement à améliorer l'information des CDAC et à encadrer le développement commercial des périphéries.

En outre, la loi met en place un nouvel outil, les ORT (opérations de revitalisation de territoire), visant à adapter et moderniser à la fois le parc de logements et les locaux commerciaux et artisanaux d'un territoire intégrant obligatoirement le centre-ville principal de l'intercommunalité qui conventionne avec l'État. La loi indique que sur ce territoire un moratoire, de trois ans maximum, pourrait porter, sous l'autorité du préfet, sur l'instruction des autorisations d'exploitation commerciale.

Mais surtout, la loi affiche comme objectif de mieux prendre en compte la revitalisation des centres-villes et l'encadrement du développement commercial des périphéries, s'inscrivant dans la ligne de l'évolution jurisprudentielle, en rendant à nouveau obligatoire le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) intégré au document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT ou aux OAP d'un PLUI en l'absence de Scot.

L'article 169 de la loi ELAN qui modifie l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme dispose que « *Le document d'orientation et d'objectifs comprend un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable* ». Non seulement le DAAC est obligatoire mais il est aussi renforcé dans son contenu puisque l'article L. 141-17 modifié impose que le DAAC prévoit « *les conditions*

d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés ». La loi confirme ainsi la possibilité de sectoriser la localisation des commerces à des fins de protection de l'activité commerciale en centre-ville. Le législateur ajoute des dispositions facultatives destinées à renforcer le contenu du DAAC. En effet, il peut également définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques. Le DAAC peut aussi *« déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises* ». Cette disposition reprend ainsi une des propositions du rapport du CGEDD de mars 2017 qui préconisait que le SCoT devrait organiser et hiérarchiser l'offre commerciale en cohérence avec la démographie et l'armature urbaine et proposait une typologie du commerce en distinguant le commerce de proximité pour les achats quotidiens, intermédiaire (achats hebdomadaires), majeur (achats ponctuels, spécialisés, souvent effectués à un rythme mensuel, excepté en alimentaire), métropolitain (achats occasionnels liés à une offre spécialisée à forte attractivité). Il confirme aussi la possibilité pour le DAAC de prendre en considération les dessertes tant par les transports collectifs que par les voiries existantes.

Notons que les dispositions de la loi ELAN ne s'appliquent qu'aux SCoT dont la révision est prescrite après la publication de la loi.

Cependant, la jurisprudence se montre de plus en plus vigilante sur la consommation foncière et le développement des commerces en périphérie. Ainsi, par une décision du 1^{er} mars 2018, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé la décision de la CNAC qui, contrairement à la CDAC, a refusé un projet d'exploitation commerciale pour incompatibilité avec le DOO du SCoT et absence de respect des critères de l'article L. 752-6 du code de commerce. La cour précise que *« le site d'implantation du projet n'est pas situé au sein d'une zone commerciale de fonctionnement périphérique »* et ajoute que *« le projet est situé dans une zone industrielle éloignée des habitations et que son implantation, en dehors de la zone d'aménagement commercial définie par le schéma de cohérence territoriale, favoriserait l'étalement commercial au détriment de la zone industrielle dans laquelle il est implanté »* (CAA Bordeaux 1^{er} mars 2018, SCI Le parc du Béarn, n° 17BX01358 ; AJDA 2018 p. 1253).

Les dispositions de la loi ELAN nécessitent de nombreux textes réglementaires pour entrer en vigueur.

Un premier **décret du 17 avril 2019** (D. n° 2019-331, relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale : JO, 18 avr.) précise les nouvelles règles de composition et de fonctionnement des CDAC et le contenu des demandes d'autorisation commerciale à l'issue de la réforme. Le décret fixe les conditions de désignation et de convocation des représentants des chambres consulaires, qui sont réintroduits à compter du 1^{er} octobre 2019, mais qui ne prendront pas part au vote. Le décret précise également le contenu

de l' « *analyse d'impact du projet* » qui devra évaluer « *les effets du projet sur l'animation et le développement économique* » du centre-ville de la commune d'implantation et qui devra être produite pour les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale déposées à compter du 1er janvier 2020 C. com., art. R. 752-6, II). L'analyse devra exposer les informations relatives à la zone de chalandise et à l'environnement proche de l'aménagement envisagé et comporter une présentation de la contribution du projet à l'animation des principaux secteurs existants, notamment en matière de complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial. Elle devra notamment détailler la contribution (y compris en termes d'emploi) à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de la commune d'implantation, ainsi que des communes limitrophes incluses dans la zone de chalandise.

Un décret du 26 juillet 2019 (D. n° 2019-795 du 26 juillet 2019 relatif à la faculté de suspension de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale : JO 28 juil.) précise les conditions et modalités de la suspension de la procédure de demande d'autorisation d'exploitation commerciale devant la CDAC à l'initiative du préfet, après avis des élus locaux concernés ou à la demande conjointe du président de l'PECI et des maires signataires d'une convention d'opération de revitalisation du territoire.

- II- 2 Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Le juge se montre de plus en plus exigeant sur la limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Ainsi, il applique un contrôle rigoureux du contenu du rapport de présentation des documents d'urbanisme dans l'arrêt de la **Cour administrative d'appel de Bordeaux du 29 décembre 2017** (CAA Bordeaux, 29 décembre 2017, Syndicat mixte du bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre, n°15BX022851) qui annule le SCoT du bassin d'Arcachon pour insuffisance de son rapport de présentation considérant que la justification des objectifs chiffrés de la limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est imprécise. La Cour juge que « *les dispositions du Code de l'urbanisme ne se bornent pas à prévoir la réalisation d'un état des lieux mais imposent de réaliser un « diagnostic » ce qui implique que les auteurs du SCoT doivent non seulement décrire les phénomènes observés mais aussi tenter de les expliquer avant d'établir des prévisions d'évolution* ». Le juge explique que la fonction de l'analyse de la consommation foncière au cours des dix dernières années est d'éclairer sur les choix à faire et de justifier ceux retenus en ajoutant que cela « *implique de démontrer la pertinence des hypothèses retenues* ». La Cour, en l'espèce, conteste le bien-fondé des choix figurant dans le rapport de présentation considérant qu'ils reposent sur un état des lieux qui est « *seulement descriptif* » et qu'ils ne comportent pas d'analyse permettant d'expliquer les phénomènes décrits et qu'ils s'appuient sur des indicateurs des besoins fonciers incomplets. En effet, la Cour indique « *que certains indicateurs considérés comme pouvant permettre d'analyser les résultats du SCoT n'ont pas été renseignés quant à l'état 0 existant à la date de son approbation* ». En outre, la Cour

estime que les modalités de calcul des besoins de foncier au regard des projections de population ne sont pas explicitées.

Suite à cette décision de justice, une question sénatoriale a été posée sur l'équilibre entre préservation et protection des espaces naturels et développement urbain pour les 17 communes qui ne sont plus couvertes par un SCoT. **La réponse ministérielle du 27 décembre 2018** rappelle la procédure applicable à toutes les communes non couvertes par un SCoT opposable et surtout confirme la nécessité de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers en indiquant : « *Dans le cas du SCoT du syndicat mixte du bassin d'Arcachon et du val de l'Eyre, l'annulation portait sur l'insuffisance de justification de l'augmentation de l'enveloppe urbaine jugée trop conséquente et incompatible avec le respect de ce territoire d'exception. Les modifications apportées au SCoT devront donc concilier les enjeux de développement urbain, de densification, d'optimisation de la consommation d'espace, de préservation et de restauration des continuités écologiques* » (Réponse Min. JO Sénat, n° 8342, 27 décembre 2018.) Cette réponse ministérielle s'inscrit dans la ligne posée par le gouvernement sur la limitation de la consommation foncière.

Ainsi, **une réponse ministérielle du 17 avril 2018** (Rép. Min., JOAN Q n° 5799, 17 avr. 2018), rappelle que « *la préservation des espaces affectés aux activités agricoles constitue l'un des objectifs majeur fixé aux collectivités locales. Pour y répondre, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a renforcé les obligations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles et a également imposé aux SCoT et aux PLU d'intégrer une analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation* ». La réponse ministérielle ajoute que les services de l'État préconisent, à travers des documents méthodologiques d'appui aux collectivités, de compléter ces indicateurs quantitatifs par des aspects qualitatifs, tel que le potentiel agronomique des sols, pour mieux orienter les choix d'implantation de nouvelles zones urbaines lorsqu'elles sont nécessaires.

Le plan biodiversité présenté par le gouvernement le 4 juillet 2018 franchit une nouvelle étape. Ce plan s'inscrit dans la mise en œuvre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 qui a pour ambition de protéger et de valoriser le patrimoine naturel français. Il est structuré en 6 axes stratégiques, dont le premier est « limiter la consommation d'espaces et préserver les milieux ». À ce titre, le plan fixe comme objectif de parvenir à *zéro artificialisation nette (ZAN)* en limitant autant que possible la consommation de nouveaux espaces et, lorsque c'est impossible, de « rendre à la nature » - « renaturer » - l'équivalent des superficies consommées.

Le 4 juillet 2019, à l'occasion du premier anniversaire du Plan biodiversité, le gouvernement a annoncé la création d'**un observatoire sur l'artificialisation des sols** permettant d'observer l'évolution de l'artificialisation des sols à l'échelle de chaque commune grâce à des données sur 10 ans. Un premier état de l'artificialisation des sols depuis 2009, qui s'appuie sur les fichiers fonciers, est accessible sur le site de l'observatoire (<https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr>).

Le gouvernement a commandé un rapport à France stratégie qui a été publié le 23 juillet 2019. Le rapport, intitulé « objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? », rappelle qu'en moyenne, 20 000 hectares d'espaces naturels par an sont actuellement artificialisés en France et étudie trois scénarios, avec l'objectif de freiner l'artificialisation à horizon 2030. Le premier scénario « tendanciel », prévoit l'artificialisation de 280 000 hectares d'espaces naturels en l'absence de toute mesure pour inverser la tendance. Le deuxième scénario envisage une "densification forte" qui permettrait de diminuer la consommation d'espaces naturels à 5 500 hectares par an d'ici 2030 par une modification des règles d'urbanisme pour favoriser le renouvellement urbain et la densification de l'habitat. Le troisième scénario "complémentaire" ajoute, au durcissement des règles d'urbanisme, un renchérissement des terres et une baisse des logements vacants pour réduire le nombre d'hectares artificialisés à 3 650 hectares par an d'ici 2030.

Ce rapport va servir de base au groupe de travail, composé de représentants de la société civile, de parlementaires, d'associations d'élus, d'ONG et de représentants d'aménageurs et chargé par le gouvernement d'identifier les "mesures opérationnelles" permettant d'atteindre l'objectif de "zéro artificialisation nette". Ses conclusions sont attendues pour le printemps 2020. Une première étape serait de « freiner » l'artificialisation des sols à l'horizon 2030 pour parvenir à l'objectif « zéro artificialisation nette » en 2050 posé par la Commission européenne dès 2011 dans sa « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (Communication de la commission, 20 sept. 2011) qui a fixé un objectif d'arrêt de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée » d'ici 2050 (J. Cavailhès, *Le gouvernement développe l'observation des sols pour freiner leur artificialisation*, La revue foncière, mai-juin 2019, p. 5).

Pour concrétiser cette trajectoire, **une circulaire du 29 juillet 2019** relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace (instruction NOR LOGL1918090J) appelle au renforcement de la mobilisation de l'État local pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, appliquer les dernières mesures législatives prises en la matière et mobiliser les acteurs locaux. La circulaire demande aux préfets d'accompagner plus fortement les collectivités dans la définition de leurs projets de territoires, afin que ceux-ci s'inscrivent dans l'objectif de lutte contre la consommation d'espaces. La circulaire insiste notamment sur l'application de la démarche « éviter, réduire, compenser » du code de l'environnement sur le recours aux nouveaux outils créés par la loi ELAN tels que les opérations de revitalisation des territoires (ORT). Cet accompagnement des collectivités peut prendre la forme d'un dialogue initié le plus en amont possible avec les collectivités engagées dans l'élaboration de leurs documents de planification, et en particulier leurs documents d'urbanisme pour les « sensibiliser aux enjeux de sobriété foncière ». En cas de désaccord, il est rappelé aux services de l'Etat que des leviers réglementaires (de l'avis défavorable jusqu'à la suspension du caractère exécutoire du document) sont à leur disposition - sous réserve de respecter les conditions posées par les textes - pour demander à la collectivité d'apporter les modifications jugées nécessaires. Enfin, la circulaire indique que les services de l'Etat ont un délai de 18 mois pour tirer le bilan des actions mises en œuvre par l'Etat. Il est indiqué que

cette action s'inscrit « dans la trajectoire qui consistera à rendre applicable l'objectif «zéro artificialisation nette du territoire » mais renvoie pour sa mise en œuvre « à des délais qui seront confirmés par le président de la République » indiquant uniquement que « ceci suppose dans un premier temps d'infléchir la consommation puis de la stopper par un usage sobre de l'espace et par des actions de type compensatoire ».

Il est à noter que la loi Elan n'apporte qu'un ajustement matériel dans la lutte contre l'étalement urbain en précisant la date à prendre en compte pour l'analyse de la consommation foncière. **L'article 36 de la loi ELAN** modifie l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme pour indiquer que le rapport de présentation du SCoT doit présenter « *une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet (et non plus l'approbation) du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs* ». Cette modification tient compte des difficultés matérielles qui étaient rencontrées pour établir une analyse de la consommation foncière à l'approbation du SCoT. La possibilité d'arrêter l'analyse à la date de la prescription du SCoT n'a pas été retenue. Cette mesure est d'application immédiate à tous les SCoT dont la procédure est à un stade antérieur à l'arrêt, à la date de la publication de la loi.

- II. 3 Patrimoine mondial

Le **décret n°2017-456 du 29 mars 2017** relatif au patrimoine mondial aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables (JO n°0077, 31 mars 2017) a été pris pour l'application de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (loi CAP). Dans cette importante réforme, intégrée au code du patrimoine, qui comporte diverses répercussions sur le droit de l'urbanisme, nous retiendrons ici plus particulièrement, les dispositions qui traitent des conséquences pour le SCoT de l'introduction d'un statut législatif des biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Rappelons que la loi CAP a créé un nouvel article L. 612-1, al.1 du code du patrimoine qui a posé le principe selon lequel :

« L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements assurent, au titre de leurs compétences, dans les domaines du patrimoine, de l'environnement et de l'urbanisme, la protection, la conservation et la mise en valeur du bien reconnu en tant que patrimoine mondial en application de la convention...du 16 novembre 1972... » .

Il a en outre consacré l'existence d'un plan de gestion particulier selon le périmètre de chaque bien, en ouvrant la possibilité de l'assortir d'un périmètre supplémentaire, d'une « zone tampon », incluant « l'environnement immédiat du bien », susceptible de faire l'objet « le cas échéant » de dispositions du plan de gestion (art. L. 621-1, al.2 et al.3).

Dans les rapports avec le droit de l'urbanisme, au-delà de l'engagement de principe d'exercer les compétences en faveur de la protection du bien inscrit, le législateur n'est pas allé jusqu'à introduire le plan de gestion dans la hiérarchie des normes que les documents d'urbanisme

doivent respecter. Il a néanmoins prévu d'inclure les dispositions du plan de gestion dans la procédure du porter connaissance du Préfet pour l'élaboration et la révision du SCoT et du PLU (art. L. 612-1, al. 4).

Le décret 2 mars 2017 est venu compléter ces dispositions, modifiant le code de l'urbanisme pour inclure expressément dans le porter à connaissance relatif au SCoT, au PLU ou à la carte communale : « les dispositions du plan de gestion du ou des biens inscrits au patrimoine mondial » (C. urb. art. R. 132-1 1°). Il a également permis d'établir un lien souple entre le DOO et les biens inscrits, puisque désormais : « le cas échéant les documents graphiques permettent d'identifier les biens inscrits au patrimoine mondial et leur zone tampon. » (C. urb. art. R. 141-6 al. 2).

- III. La procédure du SCoT : précisions attendues sur l'autorité environnementale

- III.1 Annulations de dispositions réglementaires relatives à l'évaluation environnementale

Un arrêt du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017, « Association France Nature Environnement » annule plusieurs dispositions du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, recodifiant la partie réglementaire du code de l'urbanisme et réformant le contenu du plan local d'urbanisme suite à un recours pour excès de pouvoir de l'association France nature environnement contre l'intégralité du décret.

Le juge annule toute une section du code relative au champ d'application de l'évaluation environnementale qui ne respectait pas la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Sont ainsi annulés :

- les articles R. 104-1 à R. 104-16 du code de l'urbanisme relatifs à l'évolution des documents d'urbanisme en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part les évolutions apportées au PLU par la procédure de modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive du 27 juin 2001.
- les articles R. 104-21 et R. 104-22 du code de l'urbanisme en tant qu'ils désignent l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement pour l'élaboration du chapitre individualisé du SCoT valant schéma de mise en valeur de la mer et la mise en compatibilité d'office par le préfet du PLU ou du SCoT avec des documents supérieurs. Le Conseil d'Etat justifie sa décision en relevant que ces dispositions réitérent, sans changement des circonstances de droit, celles qui avaient été annulées par un arrêt du 26 juin 2015 (CE 26 juin 2015, n° 365876).

Le Conseil d'État dans un arrêt du 6 décembre 2017 (CE 6 déc. 2017, n° 400559, Association France Nature Environnement) annule le 1° de l'article 1 du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale en tant que l'article R. 122-6 du code de l'environnement qu'il modifie « *conserve au préfet de région la compétence pour procéder à l'évaluation environnementale de certains projets* ». Le Conseil d'État précise la règle de la séparation fonctionnelle entre l'autorité qui instruit une demande d'autorisation et celle qui donne un avis sur l'évaluation environnementale d'un projet. Il considère que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d'ouvrage peut être en même temps chargée de la consultation en matière environnementale mais à la condition 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 ». Or, cette obligation soulève une difficulté pour le préfet de région compétent pour autoriser le projet, en particulier lorsqu'il agit en sa qualité de préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région, ou dans les cas où il est en charge de l'élaboration ou de la conduite du projet au niveau local. Rien n'est prévu, précise le Conseil d'État, pour que *«la compétence consultative en matière environnementale soit exercée par une entité interne disposant d'une autonomie réelle à son égard* ». En revanche, le Conseil d'État juge que la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du conseil général de l'environnement et du développement durable, créée par le décret du 28 avril 2016 et dont les membres sont nommés à raison de leur compétence en matière d'environnement et de leur connaissance spécifique des enjeux environnementaux de la région concernée *« doit être regardée, dans ces conditions, comme disposant d'une autonomie réelle, la mettant en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur les projets, plans et programmes qui lui sont soumis »*.

Cette décision soulève de nombreuses difficultés pratiques car le préfet de région reste l'autorité environnementale pour la plupart des projets locaux (hormis ceux ayant fait l'objet d'un débat public), même si les MRAE sont compétentes pour la plupart des documents d'urbanisme, excepté ceux dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle.

- III.2 Vers une réforme réglementaire de l'évaluation environnementale

Suite aux arrêts du Conseil d'Etat du 19 juillet et du 7 décembre 2017, des mesures devaient être prises pour mettre en conformité les dispositions à la fois du code de l'environnement et du code de l'urbanisme - dont celles sur les documents d'urbanisme - avec la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement. Selon la répartition des matières entre la loi et le décret, des dispositions d'ordre général sur la qualité des autorités administratives intervenant en la matière ont été introduites dans le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, adopté définitivement par l'Assemblée nationale, le 11 septembre 2019. Pour ce qui concerne plus précisément les répercussions sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, un projet de décret est en préparation depuis fin 2018, déjà soumis à consultation publique du 13 septembre au 12 octobre 2018.

La réforme, pour sa partie législative, introduit une distinction nouvelle qui met fin à la double mission de l'autorité environnementale (Ae). En effet, si l'Ae reste chargée de l'évaluation proprement dite, il est prévu une *« autorité en charge de l'examen au cas par cas »*, donnant un avis sur le point de savoir si le plan rentre dans le champ de l'évaluation (Loi énergie climat : c. env. art. L. 122-1 modifié). Ce qui peut être interprété comme signifiant à l'égard des documents d'urbanisme, le maintien de la mission régionale d'autorité

environnementale (MRAe) comme autorité environnementale, tandis que le préfet de région devrait être « autorité en charge de l'examen au cas par cas ». Le législateur a en outre introduit des dispositions destinées à éviter le conflit d'intérêts : *« L'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à conflit d'intérêts. A cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas ou comme autorité environnementale une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage »*. (c. env. art. L. 122-1 V bis). Ces différentes dispositions seront précisées par décret.

A l'égard des documents d'urbanisme, le décret spécifique en préparation élargit le champ d'application de l'évaluation environnementale. Il comporte aussi une part d'innovations dans ses modalités, renforçant les compétences locales mais aussi les obligations. Ce projet comporte ainsi deux évolutions principales. La première porte sur la soumission à évaluation environnementale (Ee) systématique des procédures d'élaboration et de révision des plans locaux d'urbanisme (PLU). La seconde porte sur la mise en place d'un nouveau dispositif d'examen au cas par cas ad hoc pour les cartes communales et les procédures d'évolution des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ce nouveau dispositif prévoit que la personne publique responsable de la procédure détermine si l'évolution projetée est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Dans l'affirmative, elle réalise une Ee ou actualise l'Ee existante le cas échéant et saisit l'Ae dans le cadre de la procédure classique d'avis. Dans le cas contraire, elle transmet le résultat de cette auto-évaluation à l'Autorité - qui devrait être celle en charge de l'examen au cas par cas- afin qu'elle se prononce sur la nécessité de réaliser une Ee au regard des informations fournies par la personne publique compétente. Cet avis est un avis conforme. Contrairement à ce qui s'applique dans le dispositif d'examen au cas par cas de droit commun, l'absence de réponse de l'autorité saisie ne vaut pas obligation de réaliser une évaluation environnementale.