

## Lutte contre l'étalement urbain



L'étalement urbain et la consommation d'espace résultent de plusieurs causes cumulatives. Ces phénomènes s'expliquent notamment par l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre par rapport à la demande de logements dans les grandes métropoles et par une propension des acteurs de la construction à opter pour la périurbanisation au détriment de l'intensification et du renouvellement des cœurs d'agglomération, essentiellement pour des raisons de faisabilité financière et de faiblesse d'une offre foncière adaptée.

Cette périurbanisation aboutit à un allongement des déplacements au quotidien, à une hausse des émissions de gaz à effet de serre, à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles et à l'irréversibilité quasi systématique de l'imperméabilisation des sols.

La lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la loi Alur auxquels contribuent les mesures présentées dans cette fiche.

La loi Alur renforce tout d'abord 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 prévoit également que les SCoT et les PLU devront intégrer **une analyse des capacités de densification (1)** dans leur rapport de présentation.

La loi Alur renforce l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU en prévoyant que **le PLU (2) devra faire l'objet, pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone :**

- **d'une modification avec délibération motivée**
- **d'une révision pour les zones de plus de neuf ans**

On observe en effet aujourd'hui dans certains PLU un surdimensionnement des zones non équipées destinées à l'urbanisation future (zones 2AU). En effet, ces zones constituent parfois pour les communes des réserves foncières dépourvues de tout projet d'aménagement. Leur seule existence nuit souvent à une utilisation optimale des zones urbaines. Par leur souplesse d'utilisation, ou sous la pression des propriétaires fonciers, les zones 2AU sont souvent privilégiées pour permettre la croissance d'une commune ou d'un quartier par rapport à la recherche de solutions dans le tissu urbain existant. Ainsi, même si ce tissu urbain possède des potentialités, celles-ci peuvent rester inutilisées.

La commission départementale de consommation des espaces agricoles qui voit son rôle consacré et ses compétences étendues et le renforcement du principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT, qui contribuent également à la lutte contre l'étalement urbain, sont traitées dans des fiches spécifiques.

# 1. Objectifs de consommation économe de l'espace et analyse du potentiel de densification dans les SCoT et les PLU

## Rappel du cadre législatif préexistant à la loi Alur

Le **SCoT** doit déjà, en application de la législation préexistante, prendre en compte l'objectif de consommation économe de l'espace et son corollaire, la meilleure gestion de la densité.

Il doit en premier lieu, dans le rapport de présentation (L.122-1-2), présenter « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».

Au sein de son document d'orientation et d'objectifs (L. 122-1-5), le SCoT :

- doit fixer des « objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique » (L. 122-1-5 II) ;
- peut « imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 [...] (ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées » (L. 122-1-5 IV) ;
- peut déterminer des secteurs où le PLU ne peut imposer une densité maximale de construction inférieure à un certain seuil (L. 122-1-5 VIII) en prenant en compte la desserte en transports collectifs et la protection environnementale ;
- peut imposer une densité minimale de construction (L. 122-1-5 IX) sous réserves de justifications particulières notamment en prenant en compte les transports en commun.

Le **PLU**, en application de la législation préexistante :

- doit présenter au sein de son rapport de présentation « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » et justifier son projet d'aménagement et de développement durables « au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCoT [...] » (L.123-1-2) ;
- doit fixer « des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » par le biais de son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) (L.123-1-3) ;
- peut « dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions » par le biais de son règlement (L. 123-1-5 III 3°).

## Loi Alur : évolutions du cadre législatif

La loi Alur renforce les dispositions relatives à la lutte contre l'étalement urbain et favorables à la densification dans les SCoT et dans les PLU en intégrant systématiquement l'étude de la densification dans les rapports de présentation des SCoT et PLU et en

précisant les obligations du PLU en matière d'analyse et d'objectifs relatifs à la consommation d'espace.

Il s'agit ainsi d'inciter à mener un débat entre tous les acteurs locaux et la population sur la densité acceptable sur le territoire du SCoT et du PLU

La définition des secteurs de densification est intégrée au **rapport de présentation du SCoT**, secteurs que **les rapports de présentation des PLU** devront eux-mêmes spécifiquement analyser.

## 1.1. Le champ d'application

L'article [L. 122-1-2](#) est modifié, il intègre un nouvel alinéa qui prévoit que **le rapport de présentation du SCoT « identifie**, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces **dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification** et de mutation en application de l'article [L. 123-1-2](#) ».

En application de l'article [L. 123-1-2](#) modifié, le **rapport de présentation du PLU « analyse la capacité de densification** et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers » .

La loi articule donc les 2 niveaux de planification sur ce sujet. En l'absence de SCoT, les PLU doivent faire l'effort de passer en revue les capacités résiduelles de densification ou de renouvellement du tissu urbain déjà constitué et de mettre en évidence les dispositions qu'ils prennent en faveur de leur mobilisation.

Lorsque le territoire est couvert par un SCoT, c'est celui-ci qui identifie les secteurs où une approche qualitative du territoire par le paysage et l'architecture démontre le potentiel et l'intérêt d'une densification et/ou d'une mutation du tissu existant, permettant aux PLU de concentrer les études plus fines de capacité sur ces secteurs.

Le rapport de présentation du PLU doit, dans le même ordre d'idée, établir un inventaire des capacités de stationnement ouvertes au public et des possibilités de mutualisation de ces espaces. Cette mesure est en effet en lien direct avec la lutte contre la consommation d'espace car elle vise à vérifier que les exigences du PLU en matière de stationnement sont calibrées en tenant compte des capacités existantes pour ne pas induire des consommations d'espaces excessives pour cet usage, au détriment des possibilités de constructions.

La loi Alur précise dans l'article L. 123-1-2 la durée sur laquelle doit porter **l'analyse de la consommation d'espace passée**. Cette présentation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, porte sur les **« dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision** du document d'urbanisme ». Cette analyse pourra s'appuyer sur les différentes sources accessibles en matière de consommation d'espace (cf. le site du CEREMA sur la consommation d'espace) et porter sur les années disponibles au moment de l'élaboration du diagnostic.

De plus, la loi Alur demande désormais au PADD du PLU de fixer un objectif **chiffré** de modération de la consommation d'espace, à l'instar de ce que doit faire le DOO du SCoT et en lien avec l'analyse de la consommation passée.

## 1.2. Entrée en vigueur

### 1.2.1 Entrée en vigueur immédiate

L'entrée en vigueur de ces dispositions est effective depuis le 27 mars 2014. **Toutes les procédures d'élaboration ou de révision d'un SCoT ou PLU initiées après la publication de la loi devront intégrer ces nouvelles mesures.**

Elles ne nécessitent pas de dispositions réglementaires d'application.

### 1.2.2 Dispositions transitoires

L'article [L. 122-1-2](#) du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la présente loi, **demeure applicable aux procédures en cours si le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date (le 26 mars 2014).**

L'article [L. 123-1-2](#) du même code, dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la présente loi, **demeure applicable aux procédures en cours si le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date (le 26 mars 2014),** ou, lorsque ce débat n'est pas exigé, avant la date de notification aux personnes publiques associées.

Les SCoT et PLU déjà approuvés intègrent ces nouvelles dispositions dans un délai raisonnable. La portée de cette analyse de densification nécessitera une modification de l'ensemble du document lors de sa prochaine révision.

## 2. Ouverture à l'urbanisation d'une zone par révision ou modification motivée du PLU

La loi Alur renforce le contrôle de l'ouverture à l'urbanisation des zones dites « 2AU », c'est-à-dire des zones définies par l'article R.123-6 du code de l'urbanisme dans les termes suivants : « Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme ».

### 2.1. Le champ d'application

Les procédures de modification et révision du PLU pour ouvrir des zones à l'urbanisation sont modifiées.

### 2.1.1 Extension de l'obligation de révision du PLU pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de plus de 9 ans.

L'article L.123-13 est modifié. Est ajouté un 4° au I de l'article relatif à l'obligation de révision du PLU.

Le 4° de l'article [L. 123-13](#) prévoit l'**obligation de réviser le PLU pour toute ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU de plus de neuf ans** sauf si la commune ou l'EPCI, directement ou par le biais d'un opérateur foncier, a réalisé des acquisitions foncières significatives.

Le I de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme issu de la loi Alur devient donc :

I.-Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage :

1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;

2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;

3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

**4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.**

[...]

La date de création de la zone 2AU s'apprécie en fonction de la date de sa création initiale par le document d'urbanisme. Toutefois, une révision générale du PLU qui maintient une zone 2AU préexistante constitue pour celle-ci le nouveau point de départ du délai, à l'instar de ce qui est prévue pour le bilan du PLU par l'article L.123-12-1.

Les acquisitions foncières prises en compte seront celles réalisées par la collectivité ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier, quelle que soit l'ancienneté de ces acquisitions. Ainsi, une commune qui a acquis une part significative du foncier d'une zone 2AU ne se verra plus opposer cette disposition, y compris si elle ouvre la zone à l'urbanisation plus de 9 ans après avoir acquis les terrains.

Le caractère significatif des acquisitions n'est pas défini par la loi : chaque collectivité devra donc évaluer elle-même si ce critère est rempli. Pour cela, elle se référera aux objectifs de la mesure, tels que rappelés dans l'encadré ci-dessous. Dès lors que les acquisitions opérées sont de nature à démontrer l'intention de mettre en œuvre le projet de territoire porté par le PLU, elles ont un caractère significatif.

Dans le même état d'esprit, il convient d'interpréter également la notion d'opérateur foncier. Un opérateur, quel que soit son statut et sa vocation principale, qui acquiert du foncier dans une zone 2AU pour mettre en œuvre le projet du PLU pour cette zone en accord avec la collectivité compétente, doit être considéré comme répondant aux conditions posées par la loi.

L'objectif porté par Alur est de limiter le surdimensionnement des zones à urbaniser qui au final pèse sur la capacité à mobiliser les capacités de densification mais sans nuire aux projets concrets et aux opérations de construction en cours de montage.

### **2.1.2 Ajout d'une délibération motivée pour une modification du PLU visant à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone**

L'article [L 123-13-1](#) ajoute à la modification du PLU afin d'ouvrir une zone à l'urbanisation **l'obligation d'une délibération motivée** afin de « justifier l'utilité de l'ouverture **au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones** ».

L'article L. 123-13 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi Alur est donc le suivant :

« Sous réserve des cas où une révision s'impose en application des dispositions de l'article L. 123-13, le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une procédure de modification lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage de modifier le règlement les orientations d'aménagement et de programmation **ou le programme d'orientations et d'actions.**

La procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire qui établit le projet de modification et le notifie au préfet et personnes publiques associées mentionnées au premier alinéa du I et au III de l'article L. 121-4 avant l'ouverture de l'enquête publique ou, lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article L. 123-13-3, avant la mise à disposition du public du projet.

**Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones. »**

La délibération motivée doit constituer une justification de l'ouverture à l'urbanisation de la zone au regard des capacités d'urbanisation résiduelles. Cet article vise à s'assurer que la collectivité a évalué au préalable que le projet n'aurait pas pu être réalisé, dans des conditions de faisabilité proches, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser déjà ouverte à l'urbanisation. Il s'agit de contribuer ainsi à limiter le poids de l'urbanisation périurbaine au détriment de l'utilisation rationnelle des dents creuses et secteurs inexploités des zones déjà urbanisées, en vérifiant que cette analyse a bien eu lieu.

La loi ayant introduit le principe de cette délibération à l'article L.123-13-1 qui est relatif au champ d'application et aux modalités d'engagement d'une procédure de modification, il convient que cette délibération motivée intervienne à cette étape.

## 2.2. Entrée en vigueur

### 2.2.1 Entrée en vigueur immédiate

**Ajout d'une délibération motivée pour une modification du PLU visant à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone**

L'article [L. 123-13-1](#) issu de la loi Alur **est d'application immédiate** depuis le 27 mars 2014. Les auteurs d'un PLU qui initient une procédure de modification afin d'ouvrir une zone à l'urbanisation sont tenus de produire la délibération motivée prévue par cet article.

Il ne nécessite pas de disposition réglementaire d'application.

### 2.2.2 Dispositions transitoires

L'article [L. 123-13-1](#) issu de la loi Alur **n'est pas applicable** aux procédures de modification des plans locaux d'urbanisme **lorsque le projet de modification a été notifié aux personnes publiques associées antérieurement à la date de publication de la présente loi.**

### 2.2.3 Entrée en vigueur différée

**Extension de l'obligation de révision de PLU pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de plus de 9 ans : entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2015.**

L'article [L. 123-13](#) issu de la loi Alur a une **application différée au 1<sup>er</sup> juillet 2015**. Il ne nécessite pas de disposition réglementaire d'application.

L. 123-13-1 s'appliquera jusqu'à cette date également aux zones 2AU de plus de 9 ans dans les conditions précisées aux 2.2.1 et 2.2.2 ci-dessus, si leur ouverture à l'urbanisation se fait dans le cadre d'une procédure de modification.

**Au 1<sup>er</sup> juillet 2015, les modifications engagées pour ouvrir une zone de plus de neuf ans à l'urbanisation devront être achevées.** Si le PLU est toujours en cours de modification à cette date, cette procédure ne pourra pas être menée à son terme et l'ouverture à l'urbanisation de la zone devra donner lieu à une procédure de révision en application de l'article L. 123-13.4°