

EDITO



Au 1^{er} janvier 2017, près d'un SCoT sur deux en France est impacté de manière significative par la réforme de la carte intercommunale... Pourtant prévisible, cet effet mécanique n'avait que peu été anticipé lors de la réforme territoriale. Ainsi, les procédures envisagées par le Code de l'Urbanisme pour répondre à ces SCoT mouvants posaient autant de questions qu'elles n'apportaient de réponses.

Ainsi, dès décembre 2015, votre FédéSCoT a agi auprès des services du Ministère pour une adaptation du Code de l'Urbanisme. Un an de travail et d'échanges initiés par la FédéSCoT qui ont permis à la loi Egalité et Citoyenneté une adaptation et modernisation des règles relatives à l'évolution des périmètres des SCoT...

Tour d'horizon des nouvelles règles du jeu des périmètres mouvants !

Michel Heinrich
Président de la FédéSCoT

EN BREF

Les principales mesures

- Les nouvelles dispositions sont applicables rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2017
- Réécriture et explicitation des dispositions des articles L123-10 à 123-16 du Code de l'Urbanisme
- Création d'un régime des « fusions / absorptions » de SCoT permettant le maintien et l'évolution des SCoT antérieurs
- Possibilité de poursuivre la procédure d'élaboration ou d'initier une procédure d'évolution (modification / mise en comptabilité) sur le périmètre historique en cas d'extension de périmètre
- Réduction de six à trois mois de la période transitoire
- Suppression de la « prime au sortant »
- Abrogation de la possibilité de prescrire de nouveaux PLUi ayant les effets d'un SCoT

L'évolution des périmètres de SCoT

Loi « Egalité et Citoyenneté »

adoptée définitivement le 22 décembre 2016 par l'Assemblée Nationale - en attente de promulgation



Les éléments détaillés ci-après sont ceux résultants de la loi telle qu'adoptée en lecture définitive par l'Assemblée Nationale, dans l'attente de son examen par le Conseil Constitutionnel et de sa promulgation. Toutefois, les dispositions relatives aux SCoT étant opposables de manière rétroactive dès le 1^{er} janvier, il a semblé indispensable de réaliser cette première information qui sera, autant que nécessaire, mise à jour suite à la promulgation de la loi.

Bien que largement remaniées en 2014 lors de la loi ALUR, les règles du Code de l'Urbanisme relatives à l'évolution des périmètres des SCoT ne semblaient déjà plus adaptées aux situations multiples que la réforme territoriale était en train de dessiner sur les territoires de SCoT.

Ce constat partagé a conduit le législateur à inscrire dans la loi Egalité et Citoyenneté des modifications importantes de ces règles.

En adaptant les règles de l'évolution des périmètres des SCoT, le législateur et le Ministère ont répondu favorablement à trois demandes de la FédéSCoT : favoriser la continuité des SCoT (maintien en vigueur des SCoT approuvés en cas de fusion/absorption...), pouvoir capitaliser le travail accompli (possibilité d'achever des procédures en cours en cas d'extension), favoriser la stabilité des SCoT (suppression de la prime au sortant, réduction du délai de la période transitoire...).

Point sur les changements et nouveautés de la loi !

Des dispositions applicables dès le 1^{er} janvier...

La loi « Egalité et Citoyenneté » a été l'objet d'un intense débat parlementaire qui a très largement dépassé son calendrier prévisionnel initial. La vigueur du débat démocratique n'a ainsi pas permis sa promulgation avant le 1^{er} janvier 2017 alors même que les dispositions relatives aux SCoT et aux PLUi, pour être efficaces doivent pouvoir s'appliquer aux conséquences induites de la réforme territoriale dès le 1^{er} janvier.

Devant cette difficulté, **l'article 117 de la loi**, dans son point XVIII, dote **les dispositions relatives aux SCoT (nouvel article L143-10 à 143-16) d'un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2017.**

La nouvelle structuration du Code de l'Urbanisme articule plus clairement la réflexion des « périmètres mouvants »

L'adaptation des règles relatives à l'évolution des périmètres des SCoT a aussi permis d'explicitier l'articulation des dispositions du Code de l'Urbanisme. Désormais, les articles L143-10 à L143-14 sont dotés d'un « titre » au travers de 5 sous-sections :

- Sous-section 1 : **Extension du périmètre de l'établissement public porteur de SCoT**
- Sous-section 2 : **Réduction du périmètre de l'établissement public porteur de SCoT**
- Sous-section 3 : **Couverture partielle d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par le périmètre d'un seul SCoT**
- Sous-section 4 : **Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant des communes appartenant à plusieurs SCoT**
- Sous-section 5 : **Fusion d'établissements publics dont au moins un est porteur de SCoT**

Cette organisation permet ainsi **une réflexion en deux temps** lorsqu'un EP de SCoT est confronté à un « périmètre mouvant » :

Dans un premier temps, l'EP de SCoT doit suivre la procédure correspondant à son cas d'incertitude pour **déterminer son nouveau périmètre**,

> Si l'incertitude sur son périmètre est le fruit d'une fusion, la procédure de « détermination du nouveau périmètre » est celle décrite à la sous-section 5 (cf infra - page suivante)

> Si l'incertitude sur son périmètre est la conséquence d'un périmètre d'un EPCI membre non intégralement compris dans votre SCoT, la procédure de « détermination du périmètre » est celle décrite à la sous-section 3 (cf infra - page 4).

> Si l'incertitude sur son périmètre est la conséquence d'un périmètre d'un EPCI membre à cheval entre plusieurs SCoT, la procédure de « détermination du périmètre » est celle décrite à la sous-section 4. (cf infra - page 4)

Dans un second temps, au vu du « nouveau périmètre », l'EP SCoT se voit **appliquer les mécanismes juridiques d'adaptation en matière d'extension** (sous-section 1) **ou de réduction** (sous-section 2) de périmètres de SCoT.

Il convient ainsi d'appliquer ce raisonnement en deux temps à chacun des EPCI qui aura vu son périmètre évoluer et venir impacter le périmètre du SCoT.

Le cas des fusions ou « absorptions » des établissements porteurs de SCoT

Non précisé dans le Code jusqu'à présent, le cas des fusions d'établissements porteurs de SCoT ou des absorptions de structures de SCoT dans un SCoT plus large est désormais explicitement prévu.

Ainsi, le **nouvel article L143-14** précise qu'**en cas de fusion d'établissements porteurs de SCoT, l'établissement public issu de la fusion devient de droit l'établissement porteur de SCoT sur son nouveau périmètre**. A noter que la loi ne prévoit que les fusions des établissements porteurs de SCoT prévus aux 1° et 2° de l'article L. 143-16, c'est-à-dire les EPCI et les Syndicats mixtes fermés.

Outre ces précisions utiles, le Code organise également un **maintien des SCoT antérieurs, qui continueront à s'appliquer et à évoluer jusqu'à l'adoption d'un SCoT sur le nouveau périmètre fusionné**.

De même, le **dernier aliéna du nouvel article L143-16** précise les cas des « SCoT absorbés » (cas d'un SCoT d'EPCI qui rejoint un Syndicat mixte de SCoT plus vaste par exemple), en assurant **le maintien en vigueur du SCoT « absorbé »**.

Ainsi, dans les deux cas, jusqu'à l'adoption d'un SCoT sur le nouveau périmètre fusionné ou absorbé ;

- **les SCoT « antérieurs » approuvés continuent à produire leurs effets** juridiques sur leurs périmètres antérieurs ;
- Il est possible au nouvel EP « fusionné /absorbé» de SCoT **d'achever la ou les procédures d'élaboration en cours** sur un ou plusieurs des SCoT « antérieurs » si le débat PADD a été réalisé ;
- Il est possible au nouvel EP « fusionné/absorbé » de SCoT **d'engager des procédures d'évolution** (engagement des procédures de modification ou de mise en compatibilité) **d'un des SCoT antérieurs**.

In fine la loi précise que la prescription de l'élaboration du SCoT à l'échelle de l'EPCI fusionné/absorbé doit intervenir au plus tard lors de l'évaluation du premier des SCoT antérieurs. Il est à noter que ce délai concerne la prescription du « nouveau SCoT fusionné » et non son adoption.

Pour les Syndicats mixtes porteurs de SCoT, les EPCI née de la fusion doivent désigner ses représentants au sein du Comité syndical .

En devenant (ou restant membre) de votre syndicat mixte, un EPCI née d'une fusion doit délibérer pour désigner auprès du SCoT ses nouveaux représentants. En effet, dans le processus de « fusion », les représentants issus des EPCI fusionnés ont perdu leur assise juridique et démocratique de représentation. Il ne sont donc plus membre de votre Comité syndical !

En l'absence de désignation (et jusqu'à cette dernière), l'EPCI fusionné est représenté par son Président et son 1er Vice-Président et votre Comité syndical réputé complet (quelque soit le nombre de sièges dévolus à l'EPCI fusionné).

Il convient aussi, autant que nécessaire, de procéder à une élection complémentaire du Bureau (voire du Président) si un pu plusieurs de ses membres étaient issus d'un des EPCI ayant été fusionnés.

Le cas des fusions d'EPCI au sein du périmètre

La FédéSCoT ayant été saisie de plusieurs questions en ce sens, il est précisé qu'en cas de fusion d'EPCI membres au sein du périmètre du SCoT, **l'EPCI né de la fusion est substitué de droit aux anciens EPCI membres au sein du SM de SCoT, sans qu'il soit nécessaire d'engager une quelconque procédure spécifique** (« ré-adhésion », « confirmation par le SCoT »...). En effet, en cas de fusion d'EPCI, le L.5211-41-3 (en son huitième alinéa du III) du CGCT organise un mécanisme automatique de « représentation-substitution » en disposant que « l'établissement public issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens établissements publics et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». Cette disposition générale « supplante » les dispositions particulières de l'article L.5216-7 du CGCT.

La réduction du délai d'option de l'EPCI de 6 à 3 mois lorsque son périmètre n'est pas intégralement compris dans un seul SCoT

Dès lors que le périmètre d'un EPCI membre, du fait d'une évolution (fusion, intégration de nouvelles communes, ...) ne se trouve pas intégralement compris dans le périmètre du SCoT, une procédure de « détermination du périmètre » est organisée par l'article L143-12 (EPCI membre à cheval entre un SCoT et pas de SCoT) ou L 143-13 (EPCI à cheval entre plusieurs SCoT).

Ces deux articles ouvrent un « **droit d'option** » pour l'EPCI qui est appelé à choisir son SCoT de rattachement :

- **Lorsque le nouveau périmètre de l'EPCI est partiellement couvert par un SCoT** (article L143-12), le choix se porte entre l'intégration totale au SCoT (et donc l'extension de ce dernier) ou sa sortie du SCoT. Le Code précise que le silence gardé par l'EPCI conduit à l'extension du SCoT. *A noter, le nouvel article L143-12 ne permet plus au EP de SCoT de s'opposer à une extension. L'EPCI est désormais seul « décideur » de son adhésion ou non au périmètre de SCoT.*
- **Lorsque le nouveau périmètre de l'EPCI est couvert par plusieurs SCoT** (article L143-13), le choix se porte entre l'intégration dans un des SCoT (et donc l'extension de ce dernier et la réduction des autres) ou sa sortie de tous les SCoT. Le Code précise que le silence gardé par l'EPCI conduit à l'intégration dans le SCoT où est comprise la majeure partie de sa population.

Auparavant, ce choix se devait d'être exprimé dans les six mois, délai particulièrement long qui pouvait occasionner de nombreuses difficultés durant cette période transitoire. Désormais, **le délai du droit d'option des EPCI est réduit à trois mois.**

A noter également que désormais **ce délai de trois mois peut être « clos » par la délibération de l'EPCI concerné** (dernier aliéna de l'article L143-12 et L143-13) et il n'est plus nécessaire d'attendre son terme pour mettre en œuvre l'option retenue par l'EPCI.

Ainsi, suite à l'évolution des EPCI au 1^{er} janvier, l'ensemble des SCoT concerné par « ces périodes transitoires » connaîtront au plus tard leurs périmètres au 1^{er} avril 2017.

Prudence durant la période transitoire...

Malgré les sollicitations de la FédéSCoT auprès du Ministère, il n'existe pas de réponses juridiques claires et opérationnelles pour la gestion du SCoT durant cette période transitoire : Comment est composé le comité syndical du SM de SCoT? Qui peut prendre part au vote ? ...

En l'absence de réponses claires à ces questions, **il est recommandé de ne prendre aucune délibération « stratégique » ou présentant un « risque contentieux » durant cette période.**

La possibilité de conclure ou d'engager une procédure d'évolution du SCoT sur le « périmètre antérieur » en cas d'extension

Jusqu'à présent, en cas d'extension de son périmètre, le SCoT devait immédiatement s'adapter à son nouveau périmètre. Ainsi, même à quelques mois de conclure sa procédure d'élaboration ou d'évolution, il devait reprendre ses études en tenant compte de son nouveau périmètre étendu.

Cette situation pouvait parfois être contre-productive en empêchant de capitaliser les travaux menés jusqu'alors.

Désormais, **l'article L143-13-II du Code de l'Urbanisme** autorise en cas d'extension de périmètre et jusqu'à l'adoption d'un SCoT couvrant l'intégralité du périmètre étendu :

- **d'achever les procédures d'élaboration et d'évolution en cours** sur le ou les périmètres antérieurs à l'extension. Dans le cas particulier des procédures d'élaboration ou de révision, cette possibilité n'est toutefois ouverte que si le débat PADD a eu lieu avant l'extension du périmètre ;
- **d'engager les procédures de modification ou de mise en compatibilité** du schéma approuvé sur le périmètre antérieur.

Dans les deux cas, il est à noter que c'est l'ensemble de la nouvelle assemblée (tel qu'issue du périmètre élargi) qui participe et vote à l'achèvement de ces procédures ou à l'engagement des procédures d'évolution, c'est-à-dire y compris les élus issus d'un territoire non compris dans le périmètre du « SCoT antérieur à l'extension ».

La suppression de la « prime au sortant »

Autre avancée pour la stabilisation des périmètres de SCoT, **la loi Egalité et Citoyenneté a supprimé « la prime au sortant » de l'article L143-11.**

En effet, dans sa rédaction antérieure, le Code accordait, durant six ans, une « dispense à la règle de la constructibilité limitée » pour les territoires se retirant d'un périmètre de SCoT applicable et n'intégrant pas un nouveau périmètre de SCoT. Cette prime, souvent déstabilisatrice pour les périmètre de SCoT, était d'autant plus étrange que les territoires sortant d'un SCoT approuvé pour rejoindre un autre SCoT n'en bénéficiaient pas!

Désormais, tout territoire qui quitte un SCoT, qu'il rejoigne ou non un autre périmètre de SCoT, sera soumis à la règle de la « constructibilité limitée » jusqu'à sa couverture par un SCoT approuvé.

Suppression de la possibilité de prescrire de nouveaux PLUi ayant les effets d'un SCoT

L'article 131 de la loi abroge l'article L142-2 du Code de l'Urbanisme qui permettait à titre dérogatoire l'élaboration de PLUi ayant les effets d'un SCoT.

Si de nouvelles démarches de « PLUi valant SCoT » ne pourront plus voir le jour, les PLUi valant SCoT déjà approuvés continuent à produire leurs effets et les démarches en cours (sous réserve que l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État prévu à l'article L. 144-2 du Code de l'Urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, a été notifié) peuvent aller à leur terme.

Les nouvelles dispositions des articles L143-10 à L143-16

(sous réserve de l'examen en cours par le Conseil Constitutionnel et de la promulgation de la loi)

Pour des raisons de pagination, l'expression « Etablissement public de Coopération intercommunale » a été substituée par son acronyme » EPCI », placé entre crochets ([EPCI]).

Chapitre III - Procédure d'élaboration, d'évaluation et d'évolution du schéma de cohérence territoriale

Section 1 - Périmètre

Sous-section 1 - Extension du périmètre de l'établissement public porteur de schéma de cohérence territoriale

Article L. 143-10 :

I. - Lorsque le périmètre de l'établissement public prévu aux 1° et 2° de l'article L. 143-16 est étendu, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, aux articles 35 et 40 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ou aux articles L. 143-12 ou L. 143-13 du présent code, à une ou plusieurs communes ou à un ou plusieurs [EPCI], la décision d'extension emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

Dans le cas prévu au 3° de l'article L. 143-16, lorsqu'une commune ou un [EPCI] compétent en matière de SCoT adhère, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision d'adhésion emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale. Il en va de même lorsque le périmètre du syndicat mixte est étendu en application des articles L. 143-12 ou L. 143-13 du présent code.

II. - Dans les cas mentionnés au I du présent article, l'établissement public peut :

- achever les procédures d'élaboration et d'évolution en cours sur le ou les périmètres antérieurs à l'extension, lorsque le débat prévu à l'article L. 143-18, s'il est requis, a eu lieu avant l'extension du périmètre ;
 - engager les procédures de modification ou de mise en compatibilité des schémas approuvés, dont il assure le suivi.
- L'établissement public prescrit, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du schéma en vigueur prévue à l'article L. 143-28, 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 schéma de cohérence territoriale.

Sous-section 2 - Réduction du périmètre de l'établissement public porteur de schéma de cohérence territoriale

Article L. 143-11 :

Lorsqu'une commune ou un [EPCI] se retire de l'établissement public à l'article L. 143-16 dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, aux articles 35 et 40 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ou aux articles L. 143-12 ou L. 143-13 du présent code, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale et abrogation des dispositions du schéma sur la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale retiré.

Toutefois, par dérogation aux dispositions des articles L. 5215-22, L. 5216-7 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales, lorsque le périmètre d'un [EPCI] à fiscalité propre est entièrement compris dans celui d'un schéma de cohérence territoriale, cet [EPCI] à fiscalité propre est substitué de plein droit à ses communes membres ou à l'établissement dont il est issu dans l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. Ni les attributions de l'établissement public ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.

Sous-section 3 - Couverture partielle d'un EPCI à fiscalité propre par le périmètre d'un seul schéma de cohérence territoriale

Article L. 143-12 :

Lorsque le périmètre d'un [EPCI] à fiscalité propre n'est pas entièrement compris dans celui d'un schéma de cohérence territoriale, celui-ci devient, au terme d'un délai de trois mois, membre de plein droit de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 et le périmètre du schéma est étendu en conséquence, sauf lorsque l'organe délibérant de l'[EPCI] à fiscalité propre s'est prononcé, dans ce délai, contre son appartenance à cet établissement public. Dans ce cas, la délibération de l'[EPCI] à fiscalité propre emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

L'[EPCI] à fiscalité propre peut se prononcer pour son appartenance à l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 avant le terme du délai de trois mois. Dans ce cas, la délibération de l'[EPCI] à fiscalité propre emporte extension du périmètre du SCoT.

Sous-section 4 - EPCI à fiscalité propre comprenant des communes appartenant à plusieurs schémas de cohérence territoriale

Article L. 143-13 :

Lorsque le périmètre d'un [EPCI] à fiscalité propre comprend des communes appartenant à plusieurs périmètres de schémas de cohérence territoriale, cet établissement devient, au terme d'un délai de trois mois, membre de plein droit de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 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 prévus au même article L. 143-16 dont celui-ci n'est pas devenue membre. Ce retrait emporte réduction du périmètre des schémas de cohérence territoriale correspondants.

L'[EPCI] à fiscalité propre peut se prononcer pour son appartenance à l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 sur le territoire duquel est comprise la majeure partie de sa population avant le terme du délai de trois mois. Dans ce cas, sa délibération emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

Sous-section 5 - Fusion d'établissements publics dont au moins un est porteur de schéma de cohérence territoriale

Article L. 143-14 :

En cas de fusion d'établissements publics prévus aux 1° et 2° de l'article L. 143-16, l'établissement public issu de la fusion est compétent dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales et son nouveau périmètre devient le périmètre de schéma de cohérence territoriale. Le nouvel établissement public assure le suivi du ou des schémas antérieurement existant. Dans ce cas, il peut achever les procédures d'élaboration et d'évolution en cours, lorsque le débat prévu à l'article L. 143-18, 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, prévue à l'article L. 143-28, l'élaboration d'un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre.

Sous-section 6 - Retrait en cours de procédure :

Article L. 143-15 : [non reproduit - sans changement]

Section 2 - Autorité chargée de la procédure

Article L. 143-16 :

Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par :

- un établissement public de coopération intercommunale ;
- un syndicat mixte ou un pôle d'équilibre territorial et rural constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma ;
- un syndicat mixte si les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale ont tous adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence en matière de schéma de cohérence territoriale. Dans ce cas, seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma.

L'établissement public mentionné aux 1°, 2° et 3° est également chargé de l'approbation, du suivi et de l'évolution du schéma ou des schémas de cohérence territoriale.

La dissolution de l'établissement public, le retrait ou le transfert de sa compétence emportent l'abrogation du schéma ou des schémas, sauf si un autre établissement public en assure le suivi.

Lorsque le périmètre d'un établissement public est étendu et intègre un ou plusieurs schémas de cohérence territoriale, cet établissement public en assure le suivi.



Réalisé sous la direction de **Michel Heinrich**, Président de la Fédération Nationale des SCoT
Ont travaillé pour ce numéro : **Romain Prax, Cécile Gondard**

fedescat.org

