

PLAN LOCAL D'URBANISME

En France, le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme communal ou éventuellement intercommunal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi 2000-1208 du 13 décembre 2000) dite loi SRU.

Les petites communes se dotent souvent quant à elles d'une carte communale. Cependant une commune de petite taille mais soumise à une forte pression foncière (commune littorale par exemple) ou à de forts enjeux paysagers ou architecturaux (commune appartenant à un Parc naturel régional (PNR) par exemple) a tout intérêt à se doter d'un PLU.

Le PLU est codifié dans le code de l'urbanisme essentiellement aux articles L.123 et suivants et R.123 et suivants qui pourront être modifiés par la Loi Grenelle II.

Le périmètre couvert par un PLU

Un plan local d'urbanisme peut être élaboré au niveau d'une commune ou au niveau d'une structure intercommunale, par exemple une communauté d'agglomérations ou une communauté urbaine. Il peut alors couvrir une zone relativement importante.

L'intégralité du territoire de la commune concernée doit être couverte par le PLU, y compris les Zones d'aménagement concerté (ZAC) qui pouvaient autrefois disposer de leur propre document d'urbanisme, le Plan d'aménagement de zone (PAZ). Seuls sont exclus du champ du PLU les secteurs sauvegardés au sens de la loi Malraux (centres historiques des villes) dont l'aménagement relève de la compétence de l'État et qui doivent être couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). De fait un PLU concentre l'ensemble des plans d'aménagement PAZ et les règles locales d'urbanisme sur l'intégralité de son territoire. Ceci est notamment renforcé par la possibilité de révision partielle d'un PLU : la mise à jour de ce dernier, si besoin par voie simplifiée, permet d'avoir un plan local d'urbanisme complet et actualisé sur l'ensemble de son territoire.

Dans le cadre de la réalisation d'une opération d'intérêt supra-communal, un plan local d'urbanisme partiel, peut être réalisé dans une ou plusieurs communes mais seulement par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), sous réserve que ces communes mettent en place un PLU sur leur territoire.

Les éléments constitutifs du PLU

Le rapport de présentation : Il comporte notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, un diagnostic, diverses justifications, et une analyse des effets du projet sur l'environnement et les mesures prises pour limiter ou annuler ces effets.

C'est là le document important, comme il l'était également pour le POS, dès lors que, « sorte d'exposé des motifs », il a pour objet de justifier et d'explicitier les choix d'aménagement retenus et leur cohérence.

Ce rapport de présentation doit comporter un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisant les besoins répertoriés en matière de

développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipement et de services.

Il doit aussi comprendre une étude d'environnement comprenant l'analyse de l'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement et la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Ce rapport de présentation doit expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (**PADD**) et délimiter les zones au regard des objectifs des règles générales de l'urbanisme et les normes supérieures mentionnées par les Directives territoriales d'aménagement (DTA).

Le rapport explicite enfin les motifs des limitations administratives à l'utilisation des sols apportées par le règlement et la justification des délimitations des secteurs ou zones urbaines dans lesquelles les actions et les opérations d'aménagement seront réalisées.

Ce rapport n'a pas de valeur réglementaire. Il constitue cependant un élément d'information pour le public et un élément d'interprétation du **PADD** et du règlement tant pour l'autorité administrative que dans le cadre de l'éventuel contrôle du plan local d'urbanisme par le juge administratif.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

Le Projet d'aménagement et de développement durable (**PADD**) constitue la nouveauté essentielle entre le contenu du POS et celui du PLU.

Il s'agit d'un document politique exprimant le projet de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans.

Il était à l'origine opposable aux tiers. Cette disposition génératrice d'une insécurité juridique importante a été supprimée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. Toutefois, le zonage et le règlement écrit doivent être en cohérence avec celui-ci. C'est ainsi que le juge administratif se garde le droit d'interpréter le règlement en recherchant la volonté communale exprimée dans le PADD. De même, toute évolution du document reste conditionnée au respect de l'économie générale du PADD. En effet, si l'évolution du PLU implique une telle atteinte, il conviendra de procéder par une révision. Cependant, si l'évolution voulue ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD, la procédure de modification sera suffisante. C'est ainsi que toute modification du PLU doit rester cohérente avec le projet urbain exprimé dans le PADD. Cette notion de cohérence, d'une interprétation souple, assure la sécurité juridique du document, tout en préservant une certaine portée à ce PADD, une opposabilité indirecte.

Les orientations particulières d'aménagement.

Véritable nouveauté de la loi SRU (amendée par la loi Urbanisme et Habitat (Loi Robien)), l'intention du projet sans formalisme ("le considérant") ouvre une voie nouvelle pour la réglementation de l'urbanisme en France. Les Collectivités peuvent dorénavant orienter leur vision de développement (nouveaux quartiers, reconquêtes de centralité...) au-delà du strict formalisme du document réglementaire à travers des options d'aménagement imposables au

permis de construire. Mal préparés à cette évolution novatrice, les auteurs de PLU et l'administration préfectorale ont négligé la dimension négociée et évolutive de ce document qui permet de créer de l'expérimentation architecturale, urbanistique et paysagère à raison de loi locale. La seconde génération de PLU pressentie entre 2008 et 2013 pourrait offrir une occasion nouvelle d'échanges et d'expérimentations de nouvelles pratiques.

On retiendra également que la Loi SRU avait créé le Document d'Orientations Particulières d'Aménagement (DOPA), obligatoire dans le cas des entrées de ville et l'ouverture à l'Urbanisation Alternative des zones d'aménagement futures, les zones à urbaniser (zone AU). Depuis la loi Urbanisme et Habitat, toutes les orientations d'aménagement (même en zone AU) sont devenues facultatives.

Le document graphique du règlement

Il s'agit d'une carte de la commune divisant son territoire en plusieurs zones :

Les zones urbaines, dites « zones U » : ce sont « les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » (article R.123-5 du code de l'urbanisme). (Anciennes zones U du POS)

Les zones à urbaniser, dites « zones AU » : l'article R.123-6 du code de l'urbanisme les définit comme pouvant « être classées en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation ». (Anciennes zones NA du POS). On distingue deux types de zones AU : les secteurs urbanisables immédiatement en raison de la présence « d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU » et ayant « la capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone » ; cette zone est généralement nommée « 1AU » ; si cette capacité est insuffisante, l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou une révision du PLU ; on nomme généralement cette zone « 2AU ».

Les zones agricoles, dites « zones A » : il s'agit des « secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles » (article R.123-7 du code de l'urbanisme). C'est un régime strict et surveillé, seules les constructions ou installations nécessaires aux services publics et à l'exploitation agricole y sont autorisées. (Anciennes zones NC du POS).

Les zones naturelles et forestières, dites « zones N » : ce sont les « secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels » (article R.123-8 du code de l'urbanisme). (Anciennes zones ND du POS).

Le plan de zonage délimite aussi des secteurs particuliers, comme les espaces boisés classés ou les emplacements réservés (notamment pour la construction future d'équipements publics).

Le règlement

Il décrit, pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires applicables. Il peut comprendre 14 articles (R.123-9 du code de l'urbanisme) :

Article 1 : Type d'occupation ou d'utilisation du sol interdite
Article 2 : Type d'occupation ou d'utilisation du sol soumise à des conditions particulières
Article 3 : Accès et voirie
Article 4 : Desserte par les réseaux (eaux, assainissement, électricité)
Article 5 : Caractéristique des terrains
Article 6 : Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques
Article 7 : Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives
Article 8 : Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété
Article 9 : Emprise au sol
Article 10 : Hauteur maximum des constructions
Article 11 : Aspect extérieur
Article 12 : Stationnement
Article 13 : Espace libre et plantations, espaces boisés classés
Article 14 : Coefficient d'occupation des sols ou COS.
Il ne peut être fixé qu'en zones U ou AU, et en zone N uniquement lorsque le transfert de COS est possible.
Seuls les articles 6 et 7 sont obligatoires, les autres sont facultatifs. Ces deux articles s'ils ne sont pas rédigés doivent alors figurer sous une forme graphique (plan de zonage).

La hauteur (art. 10) l'implantation des constructions (art. 6 et 7) et la densité des constructions (art. 14) sont obligatoirement réglementées dans les secteurs constructibles des zones N (R.123-8 et R. 123-9 du code de l'urbanisme)

Les annexes

Elles comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU, et notamment :

Les servitudes d'utilité publique liées notamment au patrimoine (Plan de sauvegarde et de mise en valeur...), aux lignes aériennes (Plan d'exposition au bruit...), aux infrastructures de transport ou encore les Plans de prévention des risques.

Les périmètres reportés à titre informatif, comme les Zone d'aménagement concerté ou les zones où un droit de préemption public s'applique.

Les réseaux d'eau potable et d'assainissement.

La compatibilité

Le PLU doit respecter les consignes données par différents documents de rang supérieur élaborés par l'État ou d'autres collectivités territoriales, dans une relation de compatibilité verticale ascendante : loi Montagne et Loi littoral, Directive territoriale d'aménagement (DTA - de compétence étatique-), Schéma de cohérence territoriale (SCOT - mis en place par un établissement public regroupant les collectivités locales du périmètre de SCOT-), Programme local de l'habitat (PLH), Plan de déplacements urbains (PDU), les chartes des Parcs nationaux ou régionaux, la charte de développement du Pays, Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)...

L'élaboration

La procédure d'élaboration du PLU est détaillée aux articles L.123-6 et suivants du code de l'urbanisme.

Elle se déroule en plusieurs étapes bien distinctes, comportant plusieurs étapes de concertation.

1 - Le conseil municipal prescrit l'élaboration du PLU (ex nihilo ou par la mise en révision générale de son plan d'occupation des sols) et définit les modalités de la concertation préalable prescrite à l'article L 300-2.

2 - La décision est notifiée au préfet, au Président du conseil général, au Président du conseil régional, à l'établissement public chargé de la mise en œuvre du SCOT, à l'autorité organisatrice des transports, à l'organisme de gestion des Parcs Naturels Régionaux, aux Présidents de la Chambre de Commerce et d'Industrie, de la Chambre des Métiers et de la Chambre d'Agriculture, ainsi que les collectivités territoriales limitrophes pour les communes frontalières.

3 - La décision est publiée selon la procédure légale en vigueur.

4 - La phase des études préalables à l'établissement du projet de PLU est engagée. Une très large concertation est mise en place :

C'est durant cette période que se déroule la concertation préalable avec le public, selon les modalités fixées par la délibération prescrivant le PLU. Cette concertation a pour objet de recueillir les avis de la population, avis venant nourrir la réflexion des urbanistes. Elle n'a pas vocation à présenter le projet de PLU.

À leur demande, les personnes publiques énumérées au paragraphe 2 sont consultées au cours de l'élaboration du projet de PLU. Il en est de même des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) limitrophes compétents en matière d'urbanisme, des maires des communes voisines, du président de l'établissement public en charge du SCOT dont la commune est limitrophe.

Le maire peut, s'il le souhaite, recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat, de déplacements.

S'il existe, le Document de gestion de l'espace agricole et forestier doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

5 - Deux mois minimum avant l'arrêt du projet, un débat a lieu en conseil municipal sur les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durable.

6 - Le conseil municipal arrête par délibération le projet de PLU.

7 - Le projet est alors soumis pour avis aux personnes associées à son élaboration. Ces personnes publiques sont énumérées au paragraphe 2. Celles du paragraphe 4 (« à leur demande ») sont consultées si elles le souhaitent.

Ces personnes donnent un avis dans la limite de leur compétence et dans un délai de trois mois. En cas d'absence de réponse, l'avis est considéré comme favorable.

8 - Le projet, auquel les avis sont annexés, est soumis par le maire à enquête publique (loi Bouchardeau) pendant un mois. Pour ce faire, le maire saisit le président du tribunal administratif dont il dépend. Ce dernier désigne alors un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête.

9 - Le projet, éventuellement modifié suite à l'enquête publique, est approuvé par délibération du conseil municipal.

10 - Le PLU approuvé est tenu à la disposition du public. Dans les communes non couvertes par un SCOT, il devient exécutoire seulement un mois après sa transmission au préfet, si celui-ci n'a pas notifié à la commune par lettre motivée des modifications à apporter. Dans ce cas, il ne devient exécutoire qu'une fois la délibération approuvant les modifications demandées publiée et transmise au préfet.

Évolution

Le plan local d'urbanisme doit évoluer afin d'être en constante adéquation avec le cadre légal, les documents de planification d'un niveau supérieur ou simplement avec les ambitions et les perspectives d'aménagement de la collectivité.

Le Code de l'Urbanisme prévoit plusieurs procédures (article L123-13 C.U):

Sans enquête publique

La mise à jour : Cette procédure simple n'est utilisée que pour effectuer la transcription dans le PLU de Servitudes d'utilité publique (plan de prévention des risques, Monuments Historiques...) ayant été adoptées dans le cadre de leurs réglementations, souvent au terme d'enquête publique. Il s'agit en fait d'assurer le caractère de "centre d'information" du PLU pour la plupart des réglementations publiques liées aux terrains.

La mise à jour s'effectue par arrêté du maire ou du président de l'EPCI dans le cas d'un PLU intercommunal.

Avec enquête publique

POUR :

- La modification :**
- La révision simplifiée :**
- La révision :**

La révision d'un PLU est une procédure lourde qui consiste, en cas d'atteinte à l'économie générale du PADD, à reprendre en son ensemble la procédure d'élaboration du PLU, c'est-à-dire délibération, études/concertations/associations, enquête publique, promulgation.

Il s'agit d'une procédure longue, puisque le seul respect des délais de procédure nécessite au moins 8 mois (sans prise en compte des phases d'études et de consultation qui sont à l'appréciation de la commune ou de l'EPCI porteur de PLU). Globalement, on peut indiquer qu'une révision dure un à deux ans au minimum.

La mise en compatibilité avec les déclarations d'utilité publique (DUP) et les déclarations de projet, concernant des projets qui ne seraient pas initialement compatibles avec les dispositions du document d'urbanisme, s'effectue par l'autorité qui déclare d'utilité publique le projet ou met en œuvre la procédure de déclaration de projet.

Améliorer la prise en compte de la ressource en eau

Certains territoires connaissent un développement important induit par la mise en service d'infrastructures routières nouvelles, et un certain niveau de dynamisme économique. Les documents d'urbanisme sont révisés fréquemment pour permettre la construction d'espaces nouveaux. L'extension des territoires urbanisés n'est pas sans impact sur l'environnement : accroissement des prélèvements pour l'alimentation des populations en eau potable, augmentation des rejets (eaux pluviales et eaux usées), fragmentation des milieux naturels... Ces réflexions sont au cœur des conclusions du « Grenelle de l'Environnement ». Ces impacts doivent être pris en compte dès la définition des projets structurant à l'échelle d'un territoire. Aussi convient-il de les intégrer dans l'élaboration des documents de planification urbaine (plans locaux d'urbanisme). Des nombreuses publications (articles, guides...) existent sur le sujet.

Notes et références

La Loi SRU

Le Code de l'Urbanisme

SOURCE Code de l'urbanisme, art R. 123-13 et Code de l'urbanisme, art R 123-14.

SOURCE Code de l'urbanisme, art L 300-6.

SOURCE Code de l'urbanisme, art L 123-16.

Projet de loi Grenelle II

Droit de l'urbanisme en France

Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Plan d'occupation des sols / Zonage