

LA RÉVISION

ET L'ÉLABORATION DES P.L.U.

Le PLU : contenu et procédures

LE PLU : UN CADRE DE REFERENCE POUR LA COMMUNE

Les lois « solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 et « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 ont placé le développement durable au cœur de la démarche de planification : il s'agit de mieux penser le développement urbain pour qu'il consomme moins d'espace, qu'il produise moins de nuisances et qu'il soit plus solidaire en renversant les logiques de concurrence des territoires.

Le plan local d'urbanisme, issu de ces lois, constitue un outil privilégié de mise en cohérence de politiques sectorielles, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'activité économique et d'environnement.

La collectivité en charge de l'élaboration du document d'urbanisme intègre l'ensemble de ces préoccupations pour définir le projet communal, exprimé dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et décliné dans les autres pièces du PLU. Le projet communal prend également en compte l'ensemble des objectifs de la collectivité et doit être proportionné à ses moyens et ressources.

Elaboré à partir d'un diagnostic et d'une véritable étude environnementale, ce projet s'inscrit dans la droite ligne des principes d'équilibre, de diversité et de respect de l'environnement définis par le code de l'urbanisme comme moyens du développement durable. Il respecte les orientations fondamentales de l'Etat exprimées le cas échéant dans les directives territoriales d'aménagement. Il est compatible avec les dispositions de documents généraux ou sectoriels de la compétence des collectivités locales et de portée plus large que la commune : schéma de cohérence territoriale (SCOT), charte de parc naturel régional, plan de déplacements urbains (PDU), programme local de l'habitat (PLH) principalement.

A la fois plus complet et plus opérationnel que le POS, le PLU précise le droit des sols et permet la mise en œuvre des actions et opérations d'aménagement souhaitées par la collectivité en cohérence avec son projet. L'enjeu supplémentaire du PLU par rapport au POS est de favoriser la remise sur le marché de friches et terrains inexploités, la réhabilitation de quartiers anciens dégradés, mais aussi d'intégrer le traitement des espaces publics dans la démarche de planification.

LES DOCUMENTS CONSTITUTIFS DU PLU

Le rapport de présentation.

Celui ci :

- « expose le diagnostic établi par la commune au regard des prévisions économiques et démographiques,
- analyse l'état initial de l'environnement,
- explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement (...)
- évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. »

Il s'agit donc d'un document qui doit présenter la démarche de la commune, expliquer comment les choix ont été opérés et les justifier.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Ce document définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune. Il doit être la « clef de voûte » du PLU, présentant de façon simple et accessible le projet de la commune.

Les autres documents du PLU (orientations d'aménagement et règlement) doivent être cohérents avec le PADD et tout changement ultérieur de ce projet nécessitera une révision du PLU.

Sa définition précède l'établissement des règles techniques du PLU (même si plusieurs allers-retours peuvent être nécessaires pour fixer les options définitives) et nécessite un débat en conseil municipal (comparable au débat d'orientation budgétaire.)

Les orientations d'aménagement

Ces orientations sont relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, structurer ou aménager. Elles peuvent, en cohérence avec le PADD, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

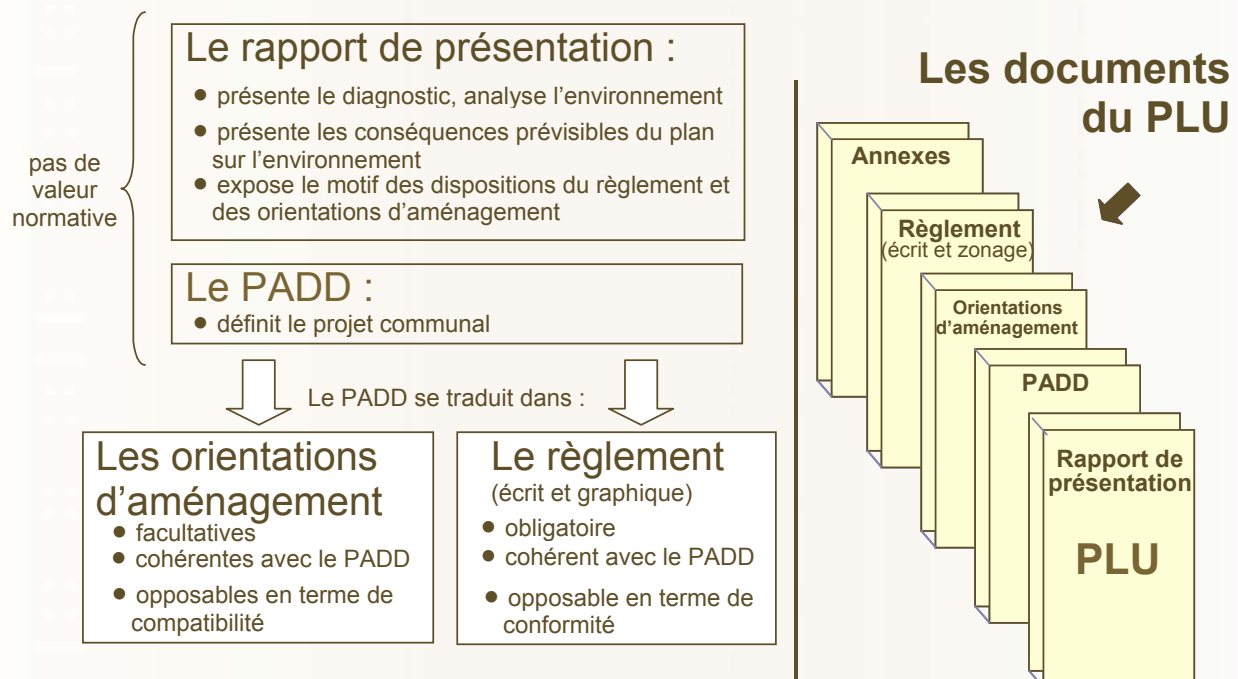
Ces orientations sont facultatives. Elles pourront être définies suivant la maturité des projets de la commune.

Les opérations de construction ou d'aménagement qui seront ensuite engagées devront être compatibles avec les orientations d'aménagement.

Le règlement et ses documents graphiques

Ceux ci :

- délimitent les zones urbaines (zones U), les zones à urbaniser (zones AU), les zones agricoles (zones A) et les zones naturelles (zones N), tout le territoire communal étant couvert par ces zones (les anciennes zones NB des POS sont supprimées) ;
- délimitent certains espaces faisant l'objet de réglementations spéciales : espaces boisés classés, éléments de paysage à protéger, emplacements réservés, secteurs à risques, secteurs faisant l'objet d'une exploitation des richesses du sous-sol, secteurs pouvant faire l'objet de transferts de COS, etc.
- définissent les règles qui s'imposent aux occupations ou utilisations du sol ; celles-ci devront être conformes aux dispositions du règlement.



Les annexes

Les annexes fournissent, à titre d'information, les périmètres et dispositions particulières résultant d'autres législations, notamment les servitudes d'utilité publique.

UNE DEMARCHE D'ETUDE ET DE PROJET

La démarche pour l'élaboration d'un projet de territoire se décline, en différentes phases, du diagnostic à un plan d'actions en passant par un choix d'objectifs.

L'ensemble de ces phases s'inscrit entre deux étapes de la procédure d'élaboration ou de révision du PLU : la délibération du conseil municipal prescrivant la révision ou l'élaboration et celle arrêtant le projet de PLU. Cette démarche permettra d'aboutir à la rédaction des différents documents constitutifs du PLU.

Pour ce faire, la collectivité locale a tout intérêt à s'appuyer sur les compétences de professionnels, notamment des urbanistes, des paysagistes, des architectes, etc.

La réflexion préalable

Préalablement à l'engagement des études et à la délibération prescrivant la révision ou l'élaboration il est cependant essentiel qu'un travail puisse être engagé par la commune afin :

- de tirer des éléments de bilan du document existant (s'il y a lieu),
- d'identifier les projets de la commune ou d'autres acteurs susceptibles d'interférer avec la démarche,
- de déterminer les objectifs d'aménagement qui vont guider la démarche, en tenant notamment compte du SCOT le cas échéant ou des documents supra communaux,
- d'appréhender le « niveau d'utilisation » de l'outil PLU, notamment concernant les parties facultatives,
- de déterminer les modalités de concertation avec la population et d'association des acteurs de l'aménagement,

Ce travail préalable peut s'appuyer sur des réflexions conduites à l'occasion de démarches antérieures : étude urbaine, étude d'aménagement, document de programmation...

Les phases d'étude

La révision ou l'élaboration d'un document d'urbanisme repose sur une démarche de projet conduite à partir d'un diagnostic et d'un état initial de l'environnement.

L'ampleur des études à conduire dépend du contexte communal, des besoins de la commune (projets, objectifs...) mais également des contraintes en présence (nuisances, bruit,...).

Il dépend aussi bien sûr des études existantes qui ont pu être conduites sur le territoire communal et des besoins spécifiques sur un thème particulier.

Aussi, certains volets d'étude spécifiques pourront s'avérer nécessaires : diagnostic agricole, zones de nuisances sonores, évaluation de certains risques, etc.

Il convient de souligner la nécessité de procéder à un état initial de l'environnement qui devra permettre ensuite d'analyser les incidences prévisibles des orientations du PLU sur l'environnement. Cette analyse suppose des études suffisamment précises portant sur les diverses conséquences des dispositions du PLU, telles que les répercussions écologiques, paysagères, les risques de nuisances ou, au contraire, les effets positifs que le projet va amener. Cet examen a avant tout pour objet de prévenir des erreurs qui auraient des incidences irréversibles sur l'environnement.

Cette première phase de la démarche doit conduire à la formulation d'un projet de la commune sous la forme d'orientations générales (PADD).

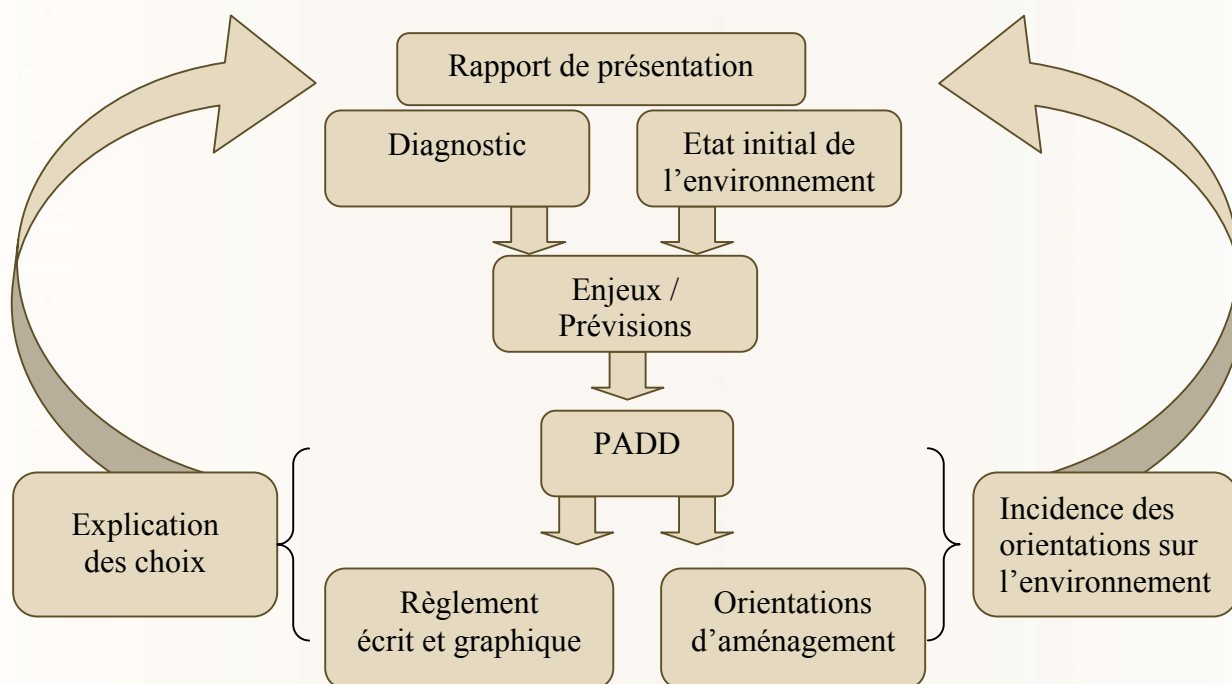
Un débat au conseil municipal doit être préalable au choix des orientations et à la définition des moyens d'action.

Les éléments du diagnostic seront présentés dans le rapport de présentation. Les orientations générales retenues seront exprimées dans le PADD et justifiées au rapport de présentation.

Le projet communal est ensuite décliné au sein du règlement et des dispositions particulières d'aménagement.

Les actions ou opérations d'aménagement que la commune retiendra, en fonction de l'état d'avancement des projets et du niveau d'engagement souhaité par les élus, pourront être encadrées par des orientations d'aménagement.

Le règlement précisera alors les différentes zones, les règles de constructibilité correspondantes, les autres servitudes d'urbanisme, telles que les emplacements réservés, les espaces boisés à conserver ou à créer et les éléments de paysage à préserver.



LA PROCEDURE D'ELABORATION

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation » (article L.110 du code de l'urbanisme).

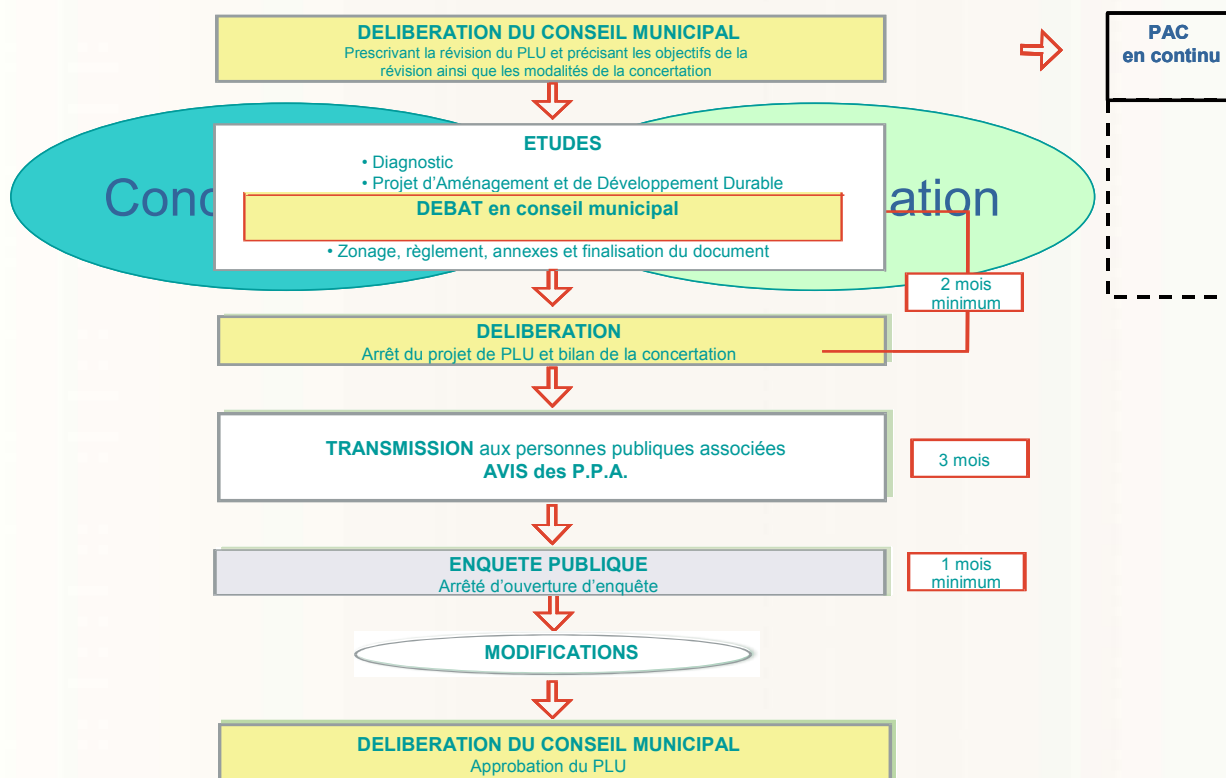
A ce titre, les politiques et actions d'aménagement concernent par nature un grand nombre de personnes publiques ou privées. Il en va ainsi pour le PLU, document d'urbanisme de la compétence de la commune (ou de l'EPCI auquel elle a délégué sa compétence).

Les règles de procédure pour l'élaboration ou la révision d'un PLU visent à assurer à chacune de ces personnes, publiques ou privées, le droit d'être informée et de s'exprimer à un titre ou un autre avant que le document entre en application.

Le schéma ci dessous présente les grandes phases d'élaboration ou de révision d'un PLU :

1. La commune annonce tout d'abord son intention d'élaborer le document et indique comment elle a l'intention de mener la concertation (délibération du conseil municipal, qui fait l'objet de mesures de publicité et de certaines notifications).

2. Elle élabore ensuite le document, en associant toutes les personnes y ayant vocation, de sa propre initiative ou à leur demande. C'est durant cette phase d'études, qui n'est soumise à aucun formalisme particulier, que prennent place la concertation, l'association des personnes publiques et le débat en conseil municipal sur les grandes orientations du PADD.
3. Lorsque les études sont achevées et le dossier constitué, la commune clôt la concertation et arrête le projet de PLU (délibération du conseil municipal).
4. Commence ensuite une phase de recueil d'avis :
 - la consultation des personnes publiques ayant vocation à être associées à l'élaboration du PLU ; elles ont trois mois pour exprimer leur avis ;
 - l'enquête publique, qui dure au moins un mois, pour recueillir les observations de toute personne intéressée.
5. La commune détermine alors les transformations qu'elle souhaite apporter au projet de PLU, notamment pour tenir compte des avis des personnes publiques ou des observations recueillies lors de l'enquête publique (nota : si ces transformations sont très importantes, elles peuvent nécessiter l'arrêt d'un nouveau projet de PLU).
6. La commune approuve enfin le document définitif (délibération du conseil municipal), qui deviendra applicable (« opposable aux tiers »), dans le cas le plus fréquent, dès qu'il aura fait l'objet des mesures de publicité réglementaire.



La situation de la commune et les enjeux de son territoire peuvent rendre obligatoires certaines procédures ou consultations spécifiques, à intégrer dans le déroulement de la démarche.

C'est le cas notamment :

- pour certains projets d'extension des zones ouvertes à l'urbanisation dans les communes proches d'une agglomération importante et non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, soumises à la règle dite « des 15 km » (article L.122-2 du code de l'urbanisme) ; une dérogation peut être accordée, soit par le préfet après avis de la commission des sites et de la chambre d'agriculture, soit, lorsqu'un périmètre de SCOT est en place, par l'établissement public chargé de son élaboration ;

- pour les communes littorales, de l'extension de l'urbanisation en espace proche du rivage et du classement des boisements les plus significatifs ; un accord du préfet est requis, après avis de la commission des sites ;
- pour la réduction des espaces agricoles, notamment en appellation d'origine contrôlée (AOC), ou des espaces forestiers (article L.112-3 du code rural) ; la consultation de la chambre d'agriculture, de l'INAO ou du CRPF est alors nécessaire.

Concernant les deux premières procédures particulières, il est souhaitable qu'elles soient conduites et aboutissent avant l'arrêt du projet de PLU pour que les éventuelles modifications induites puissent être intégrées au dossier qui sera soumis à enquête publique. En tout état de cause elles doivent intervenir avant l'approbation du PLU. Les consultations évoquées en troisième lieu prennent place en même temps que les consultations des personnes publiques sur le projet de PLU mais devront être renouvelées si les transformations du document avant approbation réduisent à nouveau les espaces concernés.

LA CONCERTATION

La délibération initiale fixe les modalités de la concertation du public

La concertation préalable a été instituée par la loi d'aménagement n° 85-729 du 18 juillet 1985 et introduite à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, dans un souci de faire participer plus activement le public, les représentants de la profession agricole et les associations locales aux études relatives aux opérations d'aménagement, en amont du processus décisionnel.

Cette concertation a vocation à informer et à recueillir l'avis des habitants en amont des décisions qui concernent leur cadre de vie, de mieux définir les objectifs d'aménagement au travers d'une démarche globale appuyée sur un large débat public et de permettre aux habitants de réagir dès le stade des études préalables.

Il y a lieu de distinguer la concertation et l'enquête publique :

- la concertation se déroule pendant la phase d'élaboration du projet. Elle doit commencer au début des études préalables et se prolonger durant toute la durée de l'élaboration du projet jusqu'à son arrêt. Elle est encadrée par deux délibérations : l'une fixant les modalités de la concertation, l'autre en tirant le bilan. Le bilan de la concertation doit être tiré préalablement à l'arrêt du projet du PLU ou au plus tard de façon simultanée (article R.123-18) ;
- l'enquête publique porte sur le projet arrêté et sa procédure est strictement encadrée dans ses modalités et ses délais par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 (dite loi Bouchardeau).

Les modalités de la concertation sont fixées librement

Le choix des modalités de concertation revient exclusivement à la commune ou à l'EPCI compétent, les textes n'imposant aucune modalité particulière en la matière. Cependant différents éléments sont à prendre en compte pour définir ces modalités :

- l'objet même de la concertation, qui porte sur l'ensemble du territoire et qui concerne les habitants et les utilisateurs de l'espace ; toute personne intéressée doit être en mesure de participer à la concertation ;
- la durée de la concertation qui débute dès la prescription du PLU jusqu'à l'arrêt du projet ; cette période, relativement longue suppose que les modalités soient adaptées à l'avancement du projet et soient continues ; les modalités retenues peuvent donc être différentes selon les phases de l'étude ;
- la finalité même de la concertation, qui a pour objet de recueillir les observations du public et non pour simple vocation de fournir une information ;
- les pratiques locales habituellement mises en œuvre pour faire participer le public en amont des décisions : information du public par les journaux locaux, bulletins municipaux, brochures, lettres, expositions, site Internet, permanence d'élus et de techniciens, consultation du public, réunions publiques, etc.

Les modalités définies dans la délibération devront être respectées à la lettre au cours de la procédure, sous peine de fragiliser l'ensemble de la procédure. C'est pourquoi il y a lieu, dans la délibération, de fixer le cadre et les modalités principales selon lesquels la concertation sera menée sans qu'il soit utile d'entrer dans le détail de toutes les actions envisagées.

Le code de l'urbanisme prévoit l'association d'un certain nombre de « personnes publiques » à l'élaboration ou à la révision du document d'urbanisme.

Le principe régissant les modalités de l'élaboration associée est celui de la souplesse. Les textes relatifs à la procédure n'organisent aucune contrainte ou formalisme en la matière. Cela permet d'une part, d'adapter les modalités d'association au contexte local et d'autre part, de limiter les risques contentieux tels qu'ils existaient dans le cadre des procédures POS. Il s'agit de faciliter le dialogue et la concertation entre les différentes personnes intéressées, tout au long de l'élaboration des documents d'urbanisme, en privilégiant le contenu du document.

La possibilité nouvelle pour toute personne publique de demander, à la commune, à être consultée à tout moment lors de l'élaboration d'un PLU, offre une souplesse fondée sur une réciprocité de l'initiative du dialogue. En effet, l'élaboration associée peut être mise en œuvre à l'initiative soit du maire, soit d'une ou plusieurs personnes publiques. La contrepartie de cette souplesse est l'obligation qui est faite aux communes de répondre favorablement aux demandes de consultation et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les satisfaire.

Dans la majorité des cas, l'élaboration associée s'effectuera dans le cadre de réunions organisées selon des thèmes (habitat, déplacements, renouvellement urbain, protection du patrimoine, entrée de ville...) et/ou selon l'état d'avancement du projet (diagnostic, orientations pour le projet communal, projet de PLU...).

Pour plus d'efficacité, il est utile que l'ordre du jour de ces réunions soit élaboré avec soin et éventuellement accompagné de documents afin que les personnes publiques invitées puissent d'une part, préparer la réunion et que les échanges soient plus fructueux.

Les personnes publiques associées

Conformément aux articles L.121-4 et L.123-6, les personnes publiques associées au projet de PLU sont :

- l'Etat ;
- le président du conseil régional ;
- le président du conseil général ;
- le représentant de l'autorité compétente en matière d'organisation de transports urbains ;
- les représentants des chambres consulaires (métiers, commerce et industrie, agriculture) ;
- les représentants des organismes de gestion des parcs naturels régionaux ;
- le président de l'EPCI chargé du suivi du schéma de cohérence territoriale ;
- la section régionale de la conchyliculture pour les communes littorales.

Ces personnes publiques ont un statut particulier dans le déroulement de la procédure :

- elles reçoivent la notification de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU ;
- elles peuvent demander à être consultées pendant toute la durée de la procédure ;
- le projet de PLU arrêté leur est transmis pour avis nonobstant le fait qu'elles ne se soient pas manifestées préalablement ;
- leur avis sur le projet de PLU est annexé au dossier de PLU soumis à enquête publique.

L'association est l'occasion pour l'Etat d'expliquer et d'exprimer ses attentes et ses objectifs stratégiques tels qu'ils résultent de l'exercice de ses propres compétences (infrastructures, habitat, politique de la ville, université, environnement...), mais aussi de rappeler et de préciser les principes de fond de la loi sur la base de problématiques et des enjeux à venir qu'il aura identifiés.

Les personnes publiques consultées obligatoirement

Sont consultées obligatoirement, si elles le demandent, au cours de l'élaboration du PLU (articles L.123-8 et R.123-16), les personnes publiques suivantes :

- les présidents des EPCI voisins (et non seulement les EPCI limitrophes) ou leurs représentants ;
- le président de l'établissement public chargé d'un SCOT dont la commune, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma, est limitrophe ;
- les maires des communes voisines ou leurs représentants.

Ces personnes publiques peuvent également être consultées à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI compétent au cours de la procédure.

Elles peuvent demander à recevoir le projet de PLU arrêté en consultation pour émettre un avis, conformément à l'article L.123-9, 2^{ème} alinéa. Leur avis est joint au dossier de PLU soumis à l'enquête publique.

Les autres personnes consultées

Sont consultées obligatoirement, si elles le demandent, au titre de l'article L.121-5, **les associations locales d'usagers agréées et les associations agréées de protection de l'environnement** visées au titre de l'article L. 611-1 du code de l'environnement (ancien article L.252-1 du code rural).

Si ces associations demandent à être consultées, le maire ou le président de l'EPCI compétent est tenu de satisfaire à leur demande (article R.123-16).

Les textes ne prévoient pas que ces associations émettent un avis sur le projet de PLU arrêté, au même titre que les personnes publiques, visées à l'article L.123-9. Elles peuvent avoir accès au projet de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public : consultation du projet arrêté sur place et copie du projet contre paiement effectué dans le cadre de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978.

Le maire ou le président de l'EPCI compétent peut par ailleurs **recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement, d'urbanisme d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements** (article L.123-8 dernier alinéa). Il peut s'agir des CAUE, d'organismes gestionnaires de logements, de professionnels de l'immobilier, de constructeurs, de notaires...

LE PORTER A CONNAISSANCE

Le porter à connaissance est élaboré par l'Etat. Il a pour objet d'apporter à la commune les éléments à portée juridiques certaines et les informations utiles pour l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme.

Outre les éléments à portée juridique certaine tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions de la loi littoral, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général, les protections existantes en matière de préservation et de patrimoine, le porter à connaissance doit comprendre les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. Le porter à connaissance peut utilement comprendre d'autres informations et documents nécessaires à l'élaboration du PLU. Il s'agit notamment des études concernant l'habitat, les déplacements, la démographie, l'emploi, ainsi que les diagnostics territoriaux, l'inventaire des logements sociaux...

Le porter à connaissance prend la forme d'une information permanente qui n'est plus enfermée dans des délais réglementaires.

Le porter à connaissance est tenu à la disposition du public dès sa transmission à la commune. En outre, tout ou partie de son contenu peut être annexé au dossier soumis à l'enquête publique.